

SÍNTESIS Y REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA ANTI LAVADO DE ACTIVOS Y CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN COLOMBIA

Wilson Alejandro Martínez Sánchez
-Editor académico-



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO



Colección Textos de Jurisprudencia



**Síntesis y reflexiones sobre el sistema
antilavado de activos y contra la financiación
del terrorismo en Colombia**

Síntesis y reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia / editor académico Wilson Alejandro Martínez Sánchez. – Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2014.

xiv, 140 páginas. – (Colección Textos de Jurisprudencia).

ISBN: 978-958-738-490-1 (rústica)

ISBN: 978-958-738-491-8 (digital)

Derecho penal / Lavado de dinero / Criminología / Delitos económicos / Crimen organizado / I. Título / II. Serie.

364.157

SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

amv

Julio 10 de 2014

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995

Síntesis y reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia

Wilson Alejandro Martínez Sánchez
-Editor académico-



Colección Textos de Jurisprudencia

- © 2014 Editorial Universidad del Rosario
- © 2014 Universidad del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia
- © 2014 Unidad de Información y Análisis Financiero
–UIAF–
- © 2014 Amparo del Carmen Chamorro Gómez, Javier
Alberto Gutiérrez López, Wilson Alejandro Martínez
Sánchez, Diego Mauricio Montoya Vacadiez, Paula
Fernanda Pardo Torres, Luis Edmundo Suárez Soto,
Omar Alejandro Vera López

Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 N° 12B-41, oficina 501 • Teléfono 297 02 00
<http://editorial.urosario.edu.co>

Fecha de evaluación: 08 de abril de 2014
Fecha de aprobación: 13 de mayo de 2014

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo por escrito de la Editorial Universidad del Rosario.

Primera edición: Bogotá D.C., noviembre de 2014

ISBN: 978-958-738-490-1 (rústica)
ISBN: 978-958-738-491-8 (digital)

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Rodrigo Díaz Losada
Diseño de cubierta: Kelly Narváez
Diagramación: Precolombi EU-David Reyes
Impresión: Xpress. Estudio Gráfico y Digital S.A.

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Prólogo	xi
<i>Luis Edmundo Suárez Soto</i>	
La medición del riesgo de lavado de activos en Colombia: cumplimiento de la 1ª recomendación del Grupo de Acción Financiera Internacional por parte del Estado colombiano.....	1
<i>Wilson Alejandro Martínez Sánchez</i>	
Introducción	1
La evaluación del riesgo país como estándar internacional: importancia del enfoque basado en riesgo.....	7
Necesidad de diseñar una metodología de evaluación de riesgo país para Colombia	9
Aplicación del Enfoque Basado en Riesgo	13
Metodologías existentes para la medición del riesgo país en materia de LA.....	17
Metodología del Fondo Monetario Internacional.....	17
Metodología del Banco Mundial	22
Primera generación	22
Segunda generación	24
Metodología del Instituto de Gobierno de Basel.....	27
Descripción del modelo: riesgo (R), vulnerabilidad (V) y amenaza (A)	30
El riesgo	31
Modelos cuantitativos versus modelos cualitativos	36
Referencias	39

**Actores del sistema y política pública antilavado de activos
y contra la financiación del terrorismo: Coordinación y resultados** 43

Luis Edmundo Suárez Soto
Javier Alberto Gutiérrez López

Introducción	44
Algunos antecedentes y aspectos generales	45
Los actores del sistema	50
Sector público: Gobierno y reportantes.....	50
Sector privado: empresas, sector financiero, sector real de la economía, gremios, reportantes	52
Hogares.....	53
Sector externo: organismos internacionales.....	54
Fiscalía General de la Nación y jueces.....	58
La política pública	59
Conclusiones y recomendaciones	62
Referencias	65

**Estudio de sentencias sobre lavado de activos proferidas
entre los años 2005 y 2013** 67

Wilson Alejandro Martínez Sánchez
Paula Fernanda Pardo Torres
Omar Alejandro Vera López

Objetivo general	67
Objetivos específicos.....	68
Descripción del delito de lavado de activos.....	69
Metodología	70
Recolección de la información	70
Lectura de sentencias y extracción de información	72
Clasificación, agregación y tabulación de la información.....	76
Unificación de datos.....	76
1. Cantidad de sentencias por año y por jurisdicción	76
2. Sentido de la decisión	78
Cuantía del delito	80
Delitos fuente	83
Tipologías.....	88
Vinculación a organizaciones criminales	90

Utilización del sistema financiero	91
Duración del proceso penal	92
Procesos regulados por la Ley 600 y la Ley 906	94
Duración de los procesos bajo la Ley 906 del 2004 y la Ley 600 del 2000	95
Estudio sobre la duración del procedimiento de extinción de dominio en Colombia.....	97
<i>Wilson Alejandro Martínez Sánchez</i>	
<i>Paula Fernanda Pardo Torres</i>	
<i>Diego Mauricio Montoya Vacadiez</i>	
<i>Omar Alejandro Vera López</i>	
Introducción	98
Metodología aplicada	99
Procedimiento de extinción de dominio	100
Advertencia	102
Conclusiones del estudio	103
Congestión de los juzgados de extinción de dominio	106
Reportes de operaciones sospechosas y lucha antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo	109
<i>Amparo del Carmen Chamorro Gómez</i>	
<i>Javier Alberto Gutiérrez López</i>	
Aspectos generales.....	110
Aspectos generales sobre los ROS y ausencia de operación sospechosa (A_ROS).....	112
Reporte de operación sospechosa (ROS)	112
Formato de reporte de operación sospechosa	117
Reporte de ausencia de operación sospechosa.....	119
Estadísticas generales sobre ROS y A_ROS.....	120
Reportes sobre ausencia de operación sospechosa.....	125
Reportes de operaciones sospechosas	130
Estadísticas de ROS.....	131
Proceso de clasificación de un reporte de operación sospechosa.....	134
Indicador de Efectividad de los ROS	136

Prólogo

Desde los años noventa con la caída de la antigua Unión Soviética y el desmonte del modelo económico, político y militar imperante desde la Guerra Fría, la globalización ha facilitado el acercamiento y colaboración entre los Estados, permitiendo integración económica global y regional, caracterizada por un comercio internacional dinámico y fluido, orientado a la movilidad extraterritorial de personas, mercancías, capitales, bienes y servicios.

A la vez, este fenómeno plantea desafíos supranacionales para contener al crimen organizado y su expansión, ya que facilita que las economías subterráneas intercambien mercancías y servicios en el concierto internacional, ocultando o lavando con mayor facilidad las ganancias producidas.

Si la política criminal en los años ochenta gravitó entorno al desmantelamiento de los carteles de la droga, principalmente a través de la captura de sus integrantes, la prioridad en la siguiente década, tras la creación del Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi) en 1989, consistió en establecer un sistema homogéneo para neutralizar las enormes ganancias del crimen organizado transnacional – derivadas del narcotráfico, corrupción, tráfico de armas o personas, entre otros delitos– recursos capaces de desestabilizar y obstruir la gobernabilidad y el desarrollo económico y social de países emergentes como Colombia.

Los componentes mínimos de este sistema internacional se unificaron en las 40 Recomendaciones del Gafi, orientadas, durante los últimos 25 años, a la adopción de las mismas por parte de los Estados, es decir, a que las instituciones públicas y privadas cobijadas por ellas lograran un nivel suficiente de cumplimiento técnico. No obstante, desde el año 2012, estas Recomendaciones fueron revisadas y fortalecidas, debido a la preocupación desde ese organismo en generar resultados y medir la efectividad del sistema internacional.

Bajo esta visión, la actual Recomendación 1 del Gafi insta a los países a adoptar un *enfoque basado en riesgo*, que implique identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT), y así, permitir a los Estados adoptar medidas reforzadas o flexibles que concentren los recursos institucionales y humanos de manera más eficiente, para la prevención, detección, investigación y juzgamiento de estos delitos.

Este nuevo paradigma en las Recomendaciones GAFI, ha demostrado que Colombia y su Unidad de Inteligencia Financiera han sido visionarios desde hace ya algunos años (2010) en implementar un modelo de gestión *Sistémico, Amplio y Bidireccional (SAB)*, que dinamice y articule al sistema nacional ALA/CFT sobre la base de un enfoque de riesgo país que tiene en cuenta la amenaza derivada del lavado de activos, sus impactos y los sectores de la economía más vulnerables.

Como constancia de algunos resultados tangibles obtenidos por el país a partir de este nuevo modelo, destaco los siguientes: La Fiscalía General de la Nación con información de inteligencia financiera de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) impartió medidas cautelares sobre bienes ilícitos valorados en 3.8 billones de pesos, así mismo, se logró un aumento del 281% en el número de reportantes a la UIAF y desde la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (Ccicla), con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, se diseñó la política nacional antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo- Documento Conpes 3793.

Este proceso adicionalmente impulsó que Colombia entre mayo y septiembre del 2013, con el liderazgo de esta Unidad realizara la primera Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos, ejercicio que contó con la asistencia técnica del Banco Mundial y la participación de 42 entidades nacionales entre públicas y privadas.

En este contexto de renovación de los estándares internacionales y de diversas acciones adelantadas por el Estado colombiano en busca de un mayor nivel de efectividad en la lucha contra el LA/FT, resalto la colaboración suscitada entre el sector público y la academia que ha permitido la materialización de proyectos de estudio como el presente libro, elaborado entre la Universidad del Rosario y la UIAF. Su objetivo: trazar algunas perspectivas institucionales y académicas sobre la estructura y funcionamiento del sistema nacional ALA/CFT, a partir de ensayos que, separadamente, sintetizan y reflexionan sobre la

medición del riesgo de LA/FT en Colombia, la política pública ALA/CFT – Conpes 3793 de 2013, las sentencias judiciales por lavado de activos en el país, la duración del trámite de extinción del derecho de dominio en la rama judicial y el proceso de reporte de operaciones sospechosas (ROS) a la UIAF, uno de los principales insumos de información para la prevención y detección del LA/FT.

Aspiramos a que los análisis aquí desarrollados sean de utilidad para académicos, estudiantes, funcionarios públicos, especialistas y organismos internacionales, todos quienes desde una visión crítica pueden contribuir a mejorar las políticas e instrumentos existentes para enfrentar los desafíos que los delitos de LA/FT representan para las instituciones, la economía y la seguridad nacional.

Finalmente, pongo de presente que además de su calidad humana, una de las personas más serias y comprometidas en vincular a la academia con la formulación de política pública antilavado de activos en el país es el doctor Wilson Alejandro Martínez Sánchez, docente de derecho penal económico, exvicefiscal General de la Nación, consultor nacional e internacional y coordinador esta publicación. A él y a su equipo de investigación, así como al equipo de la UIAF, mi reconocimiento y gratitud.

Luis Edmundo Suárez Soto
Director General de la Unidad de Información
y Análisis Financiero (UIAF)
Bogotá, D.C., 2014.

La medición del riesgo de lavado de activos en Colombia: cumplimiento de la 1ª recomendación del Grupo de Acción Financiera Internacional por parte del Estado colombiano

Wilson Alejandro Martínez Sánchez*

Introducción¹

La teoría de la elección racional afirma que al decidir entre varios cursos de acción posibles para obtener determinados objetivos deseados, los individuos

* Abogado egresado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Doctor (Ph.D.) en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España) con mención *cum laude*. Máster (Diploma de Estudios Avanzados DEA) en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España). Especialista en Prevención de Lavado de Activos certificado por la Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists (Acams). Especialista en Investigación Criminal (EGSAN). Curso de Especialización en Operaciones Bursátiles (CESA, Incolda, BVC). Investigador invitado al Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal (Institut für Strafrecht und Strafprozessrecht) de la Universidad Albert-Ludwig en Freiburg i Br (Alemania). Investigador visitante en el Instituto Max Plank para el Derecho Penal Extranjero y Derecho Penal Internacional (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht) en Freiburg i Br (Alemania). Becario de la Fundación Roberto Michelsen Lombana. Becario del Servicio de Intercambio Académico Alemán (Deutscher Akademischer Austausch Dienst -DAAD). Becario de Colfuturo. Becario, profesor de carrera académica, director del Grupo de Investigación en Derecho Penal y director de la Línea de Investigación en Derecho Penal Económico de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Exfiscal delegado ante el Tribunal de Justicia y Paz con funciones como asesor del Fiscal General de la Nación. Exvicefiscal general de la Nación.

¹ El autor de este trabajo desea hacer un especial agradecimiento al doctor Luis Edmundo Suarez, Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), por la invitación que me hizo a participar en el grupo de expertos que conformaron la UIAF y el Banco Mundial para desarrollar un proyecto piloto de evaluación nacional de riesgo de lavado de activos en Colombia. Ese proyecto fue una experiencia importante para la producción de este documento.

racionales elegirán la opción que maximice su utilidad o beneficio con el menor coste y riesgo posible. La sociología comprensiva ha complementado la teoría de la elección racional, aclarando que los fines perseguidos por los individuos y los medios utilizados para alcanzarlos no son universales. La elección racional del sujeto depende de su propia y personal valoración de lo que es valioso (bueno, deseable, beneficioso) o no valioso y de los medios que considera válidos para obtenerlo o prevenirlo.

La teoría de la elección racional puede ser aplicada para intentar comprender los motivos que llevan a un sujeto a cometer un delito. Esta aplicación conduciría a la conclusión de que los sujetos que incurrir en un comportamiento delictivo lo hacen porque buscan obtener la satisfacción de una finalidad que consideran valiosa para ellos (aunque no sea necesariamente lícita ni ético-socialmente aceptable para el resto de la sociedad), con el menor costo (esfuerzo) posible, aunque ello les suponga el riesgo de ser sancionados con una pena. La decisión de incurrir en una violación a la ley penal dependerá entonces de que el individuo considere que en un momento dado, el riesgo de ser sancionado penalmente está compensado por el beneficio que obtendrá al violar la ley. En consecuencia, el sujeto racional decidirá violar la ley penal en aquellos casos en que los beneficios provenientes del delito sean altos y el riesgo de ser sancionado penalmente sea bajo.

En muchos casos, aunque no siempre, la finalidad perseguida por el sujeto que viola la ley penal es la obtención de un beneficio económico. En estos casos parece que el sujeto toma la decisión de delinquir porque considera que el beneficio económico que obtendrá compensa el riesgo que existe de ser sancionado penalmente. Esto significa que el sujeto solamente llevará a cabo la conducta si la cuantía de los activos obtenidos mediante el delito compensa suficientemente el riesgo al que se expone de ser sancionado penalmente.

De acuerdo con lo anterior, una estrategia racional para luchar contra la criminalidad sería adoptar medidas para impedir que los sujetos puedan obtener un beneficio económico a través de comportamientos delictivos; en otras palabras, eliminar el incentivo económico que existe para la comisión de ciertas conductas delictivas. En las legislaciones de Europa y América esta estrategia se lleva a la práctica a través de la aplicación de instituciones como el comiso, decomiso o confiscación de bienes de origen ilícito. El problema es que para poder aplicar estas instituciones, las autoridades deben identificar y

ubicar tales bienes, lo cual en muchos casos no es posible a causa del lavado de activos (LA) o blanqueo de capitales.

En efecto, la finalidad de obtener el mayor beneficio con el menor costo y riesgo posible lleva al delincuente a tomar medidas tendientes a dar apariencia de legalidad a los activos obtenidos de forma ilícita, porque sabe o al menos intuye que la tenencia de los activos provenientes del delito lo expone a una variedad de riesgos que debe mitigar: esencialmente, sabe que si es encontrado por las autoridades en posesión de activos de origen ilícito, esos activos podrían ser utilizados como una prueba de cargo en su contra, y el riesgo de ser sancionado penalmente aumentaría considerablemente; además, sabe que si las autoridades ubican e identifican los bienes, procederán a incautarlos y decomisarlos o confiscarlos, con lo cual el beneficio económico buscado desaparecerá.

Para mitigar todos estos riesgos, el sujeto busca dar apariencia de legalidad a los activos provenientes del delito, porque sabe que ello dificulta la labor de identificación y ubicación de los bienes, lo que a su vez entorpece la persecución penal de las autoridades y permite reciclar parte de las utilidades en la financiación de nuevas actividades ilegales. En este sentido, el LA es un proceso necesario para la obtención de la finalidad económica buscada por el delincuente, al punto que sin ese proceso el riesgo de ser sancionado penalmente aumenta al nivel de desestimación del delito. Es decir, la justificación económica del delito desaparece si no es posible dar apariencia de legalidad a los bienes de origen ilícito, por cuanto en ese caso el riesgo de ser penalizado aumenta de manera considerable y la probabilidad de disfrutar de los beneficios económicos del delito se reduce proporcionalmente.

Todo lo anterior sugiere entonces que *la lucha contra el LA se muestra como una estrategia político-criminalmente adecuada para combatir eficazmente aquellas formas de criminalidad que responden a incentivos de tipo económico.*

La comunidad internacional se percató desde hace ya varios años de la importancia político-criminal de la lucha contra el LA. La consecuencia ha sido la producción de una importante cantidad de normas que recomiendan la implementación de medidas para la prevención y represión de este delito en las legislaciones nacionales, dentro de ciertos estándares internacionales. Concretamente, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) –a través de la Oficina contra las Drogas y el Delito (Undoc)–, el Grupo de Acción Financiera Internacional, el Grupo Egmont,

la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, el Comité de Basilea y el Consejo de Europa han emitido recomendaciones y normas de obligatorio cumplimiento para los Estados parte, en las cuales se prevé una doble estrategia de intervención estatal para la lucha contra el LA: por un lado, intervención directa a través de normas administrativas y penales para la prevención y represión del LA; y por otro lado, intervención indirecta estimulando la autorregulación de los particulares en materia de su prevención.

La intervención directa del Estado ha dado lugar a dos grandes grupos de normas: a) normas penales para la *represión* de los diferentes comportamientos que pueden llegar a ser constitutivos de LA; y b) normas administrativas que obligan a los particulares a implementar mecanismos para la *prevención* del LA, y que imponen sanciones por el incumplimiento de esta obligación. Y por su parte, la intervención indirecta ha dado lugar a los programas de cumplimiento (*compliance programs*) que contienen la autorregulación autónomamente adoptada por las empresas privadas, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas administrativas en materia de prevención del LA.

El resultado de esta doble estrategia de intervención directa e indirecta ha sido que en la mayoría de los países de Europa y América se han adoptado modelos que combinan la heterorregulación y la autorregulación regulada; heterorregulación, en el sentido de que una buena parte del sistema de prevención y represión del LA está contenida en normas dictadas por los Estados; y autorregulación regulada, porque una parte del sistema de prevención del LA consiste en normas autónomamente adoptadas por los particulares, a partir de los estándares mínimos legalmente exigidos por el Estado.

La legislación financiera es un buen ejemplo de ello. La mayoría de los Estados les exigen a los intermediarios financieros adoptar programas de cumplimiento que contengan mecanismos adecuados para prevenir que la entidad sea utilizada para la inversión, el manejo o el aprovechamiento de recursos de origen ilícito. Estos programas de cumplimiento son elaborados de forma autónoma por cada entidad financiera, pero deben satisfacer los estándares mínimos exigidos por las normas administrativas dictadas por el Gobierno. Entre los estándares mínimos exigidos por los Estados, las entidades financieras normalmente están obligadas a adoptar mecanismos para conocer a sus clientes, conocer sus mercados e identificar operaciones sospechosas para prevenirlas y reportarlas a las autoridades. El cumplimiento de esos programas es vigilado internamente por los propios órganos de control

de la entidad y también por la autoridad gubernamental encargada de la supervisión financiera.

Este modelo, que combina la intervención directa e indirecta –o sea, la heterorregulación y autorregulación regulada– parece ser muy conveniente desde el punto de vista del análisis económico del derecho, porque disminuye el costo de ejecución de la política criminal del Estado en materia de lucha contra el LA y aumenta el costo de los delitos que tienen como finalidad la obtención de un beneficio económico, con lo cual se desestimula su realización. Sin embargo, no se ha hecho una medición objetiva que permita determinar con certeza y de forma verificable, si en realidad este modelo de prevención es eficaz en términos de racionalidad económica. En efecto, el hecho de atribuir a los particulares buena parte de la responsabilidad de prevenir el LA tiene varias consecuencias importantes desde el punto de vista económico. Por esta razón, la conveniencia político-criminal de esta estrategia debe ser determinada a partir de un análisis de costo-eficacia. El problema es cómo determinar la eficacia del sistema creado por el Estado y los particulares para combatir el LA.

Una forma ideal de medir la eficacia de esa política sería determinando si el número de esta clase de delitos disminuyó o aumentó como consecuencia de los mecanismos de control y represión implementados por el Estado. Sin embargo, ello no parece posible, porque en materia de LA como en relación con cualquier otro fenómeno criminal, este tipo de aproximaciones tiene como obstáculo la “cifra negra de la criminalidad”. Es decir, existe un número indeterminado de operaciones de LA que se llevan a cabo y que nunca llegan a conocimiento de las autoridades, debido a la permeabilidad y las fisuras del sistema.

$$LA \text{ TOTAL} = LA \text{ DETECTADO} + LA \text{ NO DETECTADO}$$

$$X = Y + ?$$

Debido a lo anterior es necesario buscar otra forma de aproximarse a la medición de la eficacia de la política, y una alternativa razonable para hacerlo es el *Enfoque Basado en Riesgo* (EBR). Esta forma de aproximarse a la determinación de la eficacia de la política contra el LA tiene como presupuesto la idea de que el LA tiene graves consecuencias para la economía y la estabilidad del sistema social, y en esa medida constituye un grave peligro para los Estados.

Ahora bien, debido a la naturaleza de este peligro, los sistemas de prevención y represión del LA creados por los gobiernos no logran eliminar del todo

la posibilidad de que se cometan esa clase de delitos, sino solo administrar, controlar y mitigar el riesgo existente de que ello ocurra. Es decir, la política criminal contra el LA no logra hacer que el país sea impermeable o inmune a ese delito, sino reducir, controlar y administrar el riesgo de que se cometan, así como tomar decisiones para neutralizar sus efectos lesivos en la sociedad.

La medición de la eficacia de la política contra el LA a partir del EBR supone entonces una determinación de la manera en que se ha comportado la exposición del país al riesgo de ocurrencia de ese delito, como consecuencia de los mecanismos de control y represión implementados por el Estado. Desde esta perspectiva, ya no hay que calcular la cantidad de operaciones de LA ocurridas en un periodo de tiempo —algo que resulta prácticamente imposible—, sino medir el comportamiento del riesgo existente de que ello ocurra, en función de los mecanismos de administración de ese riesgo implementados por el Estado; es decir, si el riesgo ha disminuido, se ha mantenido o ha aumentado luego de la implementación de los mecanismos de control y represión del LA.

En Colombia por ejemplo, la normatividad administrativa le impone a las entidades financieras adoptar un Sistema para la Administración del Riesgo de LA y Financiación del Terrorismo (SARLA/FT) que esté en capacidad de identificar y medir el riesgo de LA al que se encuentran expuestas. Una parte importante de la medición del riesgo exigida por la norma es la medición del riesgo inherente y del riesgo residual. El riesgo inherente es aquel al que se encuentra expuesta la entidad financiera a causa de los productos que ofrece, los clientes que atiende y el mercado en el que se mueve, y el riesgo residual es aquel al que se encuentra expuesta la entidad después de haber implementado el SARLA/FT. La medición del riesgo residual es una forma de estimar la eficacia del SARLA/FT, y en esa medida es una herramienta de gestión muy importante para las instituciones financieras.

El propósito de este trabajo es construir una metodología adecuada para la medición del riesgo al que está expuesto el país en materia de LA, en el entendido de que esa medición es una forma razonable de estimar la eficacia de los mecanismos de control y represión del LA que conforman la política criminal del Estado. Además, es un instrumento de administración pública muy importante para las autoridades encargadas de diseñar, controlar y ejecutar la política criminal, porque ofrece múltiples elementos de juicio que contribuyen a mejorar los mecanismos de prevención y represión existentes, a redistribuir

las responsabilidades y los recursos, a identificar problemas, amenazas y vulnerabilidades, y a asegurar la estabilidad de la economía y la sociedad.

La evaluación del riesgo país como estándar internacional: importancia del enfoque basado en riesgo

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) (Financial Action Task Force (FATF) en inglés) es un organismo intergubernamental creado en 1989 por el G7, como una fuerza de tarea conjunta para luchar contra el LA. Entre sus múltiples funciones, se ocupa del diseño de políticas orientadas hacia la prevención del LA y la financiación del terrorismo. En cumplimiento de esa función, en 1990 publicó un documento titulado *Las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el LA* (GAFI, 1990). Documento que fue revisado nuevamente en 1996 (GAFI, 1996) y en el 2003 (GAFI, 2003), “para reflejar los cambios en las tendencias del lavado de dinero y anticipar futuras amenazas” (GAFI, 2012). En el 2001, el GAFI adicionó nueve recomendaciones adicionales a las cuarenta existentes, las cuales estaban dirigidas específicamente a la prevención del financiamiento del terrorismo.

La última revisión de estas 40+9 recomendaciones tuvo lugar en febrero del 2012, con el propósito de “fortalecer la seguridad global y proteger la integridad del sistema financiero, suministrando a los gobiernos poderosas herramientas para combatir el financiamiento del delito. Al mismo tiempo, estos nuevos estándares tienen como prioridad áreas como la corrupción y los delitos tributarios” (GAFI, 2012). El primer capítulo de las 40 Recomendaciones actualmente vigentes se titula “Políticas antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo y coordinación”. La primera de estas recomendaciones se denomina “Evaluar el riesgo y aplicar un enfoque basado en el riesgo”. Su contenido es el siguiente:

Los países deberían identificar, evaluar y entender el riesgo de LA y financiación del terrorismo para el país, y tomar acciones, incluida la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar las acciones de evaluación del riesgo, y aplicar recursos, destinados asegurar que el riesgo es mitigado efectivamente. Basado en tal evaluación, los países deberían aplicar un enfoque basado en el riesgo (EBR) para asegurar que las medidas orientadas a prevenir o mitigar el LA son consecuentes con el riesgo identificado. Este enfoque debería ser un

fundamento esencial para la asignación eficiente de recursos dentro del régimen de prevención del LA y financiación del terrorismo (LA) y para la implementación de medidas basadas en el riesgo en todas las recomendaciones del GAFI. Donde los países identifiquen riesgo alto, ellos deben asegurarse que su régimen contra el LA maneja adecuadamente ese riesgo. Donde los países identifican riesgo bajo, ellos pueden decidir que las medidas se simplifiquen para algunas de las recomendaciones del GAFI bajo ciertas condiciones.

Los países deberían exigir a sus instituciones financieras y a otros sectores de negocios o profesiones controlados identificar, evaluar y tomar acciones efectivas para mitigar su riesgo de LA y financiación del terrorismo. (GAFI, 2012, p. 11)

Esta recomendación es explicada de manera más amplia en las notas interpretativas de las 40 Recomendaciones, donde se señala puntualmente lo siguiente (GAFI, 2012, p. 31):

- El principio general del EBR es que allí donde se identifican riesgos altos, las autoridades deben exigir a las instituciones financieras y demás negocios o profesiones controladas, que adopten medidas efectivas para administrar y mitigar ese riesgo. Por el contrario, cuando el riesgo identificado es bajo, las autoridades pueden permitir que algunas medidas de control sean simplificadas cuando se cumplan ciertas condiciones, como por ejemplo las medidas de la diligencia debida (*due dilligence*) exigidas a ciertos negocios o profesiones controlados. Pero esas medidas de control simplificadas no deben permitirse nunca cuando haya sospechas de LA o financiamiento del terrorismo.
- El EBR debe ser implementado teniendo en cuenta la capacidad y la experiencia de los diferentes sectores, para prevenir el LA. No debe haber sectores exceptuados de la obligación de identificar, evaluar y tomar acciones efectivas contra el LA. Por el contrario, todos los sectores deberían estar obligados a identificar, evaluar, monitorear, administrar y tomar medidas efectivas para mitigar el peligro, cuando identifiquen escenarios de alto riesgo. Las autoridades, las instituciones financieras y los demás negocios o profesiones controladas deben estar en capacidad de asegurarse que

las medidas adoptadas son consecuentes con el riesgo identificado y de utilizar la evaluación del riesgo para asignar sus recursos de una manera más eficiente.

- Si como consecuencia de la identificación y evaluación del riesgo un país determina que hay negocios o profesiones expuestos al LA, y este no hace parte de los sectores controlados, el Gobierno debe considerar la necesidad de extender a dicho sector la obligación de adoptar medidas para la prevención del LA.

Los países deben llevar a cabo acciones para medir el riesgo de LA de manera continua y con el propósito de: i) identificar potenciales cambios en el régimen de prevención del LA, incluyendo cambios en la legislación, regulación o medidas exigibles; ii) ayudar en la asignación y priorización de recursos por parte de las autoridades encargadas de la lucha contra el LA; iii) hacer que la información necesaria para la evaluación del riesgo de LA por parte de las instituciones financieras y los demás negocios o profesiones controladas esté disponible.

Los países deben mantener su evaluación de riesgo de LA actualizada y deben tener mecanismos para proveer la información apropiada de los resultados a las autoridades competentes, a los organismos de autorregulación, a las instituciones financieras y a los negocios y profesiones controladas.

- Los organismos encargados de supervisar a las instituciones financieras, así como a los demás negocios o profesiones controlados, deben asegurarse de que estos cumplan la obligación de identificar, evaluar, medir y tomar medidas efectivas para administrar el riesgo de LA.
- Las autoridades deben tomar en consideración las evaluaciones de riesgo de LA elaboradas por las instituciones financieras, así como por los demás negocios o profesiones controlados, en el proceso de evaluación del riesgo país.

Necesidad de diseñar una metodología de evaluación de riesgo país para Colombia

El Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud) es un organismo intergubernamental de base regional, que agrupa a doce países del continente. Fue creado el 8 de diciembre del 2000 en Cartagena de Indias (Colombia) mediante un memorando de entendimiento suscrito por Argentina, Bolivia,

Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Más tarde, en el 2006, se incorporó México, en el 2010 Costa Rica y Panamá, y el miembro más reciente que es Cuba fue aceptado el 13 de diciembre del 2012 (Gafisud, 2013). El objetivo del Gafisud es apoyar a sus miembros en la creación de un sistema regional de prevención del LA que cumpla cabalmente las 40 Recomendaciones del GAFI. Para tal efecto, el Grupo centra su misión en dos grandes grupos de actividades: capacitación y evaluaciones mutuas (Gafisud, 2013).

En relación con esto último, el Gafisud lleva a cabo de manera permanente la revisión por pares de cada miembro, a efectos de evaluar los niveles de implementación de las 40 Recomendaciones, proporcionando una descripción detallada y un análisis del sistema de prevención adoptado por cada país (GAFI, 2013). Este proceso de revisión se lleva a cabo a través de la metodología de evaluaciones mutuas, que consiste en que unos organismos independientes –llamados organismos evaluadores– llevan a cabo una evaluación del nivel de implementación de cada una de las recomendaciones en el país evaluado, a través de un procedimiento público, transparente, documentado y con base en criterios objetivos (Gafisud, 2009). A través de esta metodología se pretende evaluar no solo el cumplimiento de las 40 Recomendaciones, sino también su incidencia en el riesgo de LA al que está expuesto el país evaluado.

Mediante un cuestionario las autoridades del país evaluado suministrarán toda la información necesaria al equipo de evaluadores para analizar la situación del país ex situ. En un segundo paso un grupo de expertos integrados por representantes de otros países miembros y países u organismos observadores completa sus estudios mediante entrevistas in situ con los organismos involucrados.

En general cada equipo de evaluación cuenta con un experto jurídico, un experto operativo, dos expertos financieros y el apoyo de dos representantes de la Secretaría Ejecutiva.

La evaluación se realiza mediante los criterios y las pautas establecidas en el Manual para Evaluadores de GAFISUD y se finaliza con la elaboración de un informe de evaluación.

Aquel está verificado y comentado por un grupo de revisión antes de presentarlo al Pleno de Representantes por su aprobación.

El proceso de las evaluaciones mutuas no termina con el informe de evaluación, sino que el trabajo que lleva a cabo GAFISUD en apo-

yo de los países evaluados para mejorar sus sistemas ALA/CFT recién comienza con éste. Al aprobarse un informe se decide la aplicación de un proceso de seguimiento para cada uno de los países por el cual en forma continua se verifica el adelanto que van realizando a fin de superar las principales deficiencias identificadas en su informe.

Además, todos los países bajo seguimiento deben presentar un plan de acción con fechas previstas y medidas concretas para el cumplimiento de los principales estándares internacionales en la materia. (GAFISUD, 2012)

Dentro del proceso de evaluaciones mutuas, el organismo evaluador debe evaluar cada una de las 40 Recomendaciones, señalando para cada una de ellas el nivel de cumplimiento dentro de una escala de cuatro niveles previamente definida, como se muestra en la tabla 1 (Gafisud, 2009, p. 6).

Tabla 1

Cumplida	La recomendación está plenamente cumplida desde el punto de vista de todos los criterios esenciales
Mayoritariamente cumplida	Existen solo pequeñas deficiencias; una gran mayoría de los criterios esenciales están plenamente cumplidos
Parcialmente cumplida	El país ha tomado algunas medidas de fondo y cumple con algunos de los criterios esenciales
No cumplida	Existen graves deficiencias; una gran mayoría de los criterios esenciales están sin cumplir
No aplicable	Una obligación es inexigible en su totalidad o en parte debido a características estructurales, jurídicas o institucionales de un país; por ejemplo, no existe un determinado tipo de institución financiera

Fuente: Gafisud (2009, p. 6)

A través de las evaluaciones mutuas y como consecuencia de sus resultados, el GAFI determina cuáles son los países que cumplen sus recomendaciones y cuáles hacen parte de los países no cooperantes en materia de lucha contra el LA. Estos últimos son clasificados por el GAFI en dos grandes categorías, que se hacen públicas ante la comunidad internacional para ayudar a proteger el sistema financiero internacional (GAFI, 2012).

- En primer lugar están los países que no cooperan en materia de lucha contra el LA, y por consiguiente representan un alto riesgo para

el sistema financiero internacional. El GAFI recomienda a los países miembros del Grupo que tomen medidas permanentes y substanciales para protegerse del riesgo de LA que emana de los países incluidos en esta categoría (GAFI, 2012). Y en segundo lugar están los países que tienen deficiencias estructurales en la implementación de todas o algunas de las recomendaciones, pero que han hecho un compromiso político de alto nivel y han suscrito un acuerdo para entrar en un programa de asistencia dirigido a cumplir todas las recomendaciones. Respecto de estos países, el GAFI llama la atención de sus miembros para que tomen en consideración los riesgos asociados o derivados de las deficiencias de esos países (GAFI, 2012).

Cualquiera sea la categoría en que se incluya a los países no cooperantes, o que representan alto riesgo de LA, la evaluación negativa tiene consecuencias sobre su capacidad para establecer relaciones económicas con los demás miembros del GAFI. Ello se debe a que el hecho de que el GAFI llame la atención de sus miembros respecto de los elevados riesgos de LA asociados o derivados del incumplimiento de las 40 Recomendaciones por parte de esos países tiene como consecuencia el desenvolvimiento de un proceso de aislamiento, causado por las barreras jurídicas que imponen los demás países al establecimiento de relaciones comerciales con ellos. Por esa razón, una calificación negativa de parte del GAFI puede ocasionar graves perjuicios a la economía de un país no cooperante o que no cumpla satisfactoriamente las 40 Recomendaciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el EBR es esencial para la comprensión y aplicación adecuada de las 40 Recomendaciones del GAFI, la medición del riesgo país se ha convertido desde el 2012 en un requisito esencial para el éxito de la política contra el LA en la región. Por esta razón es previsible que el cumplimiento de la primera recomendación tenga un peso significativo dentro del próximo proceso de evaluaciones mutuas al que deberá someterse Colombia. De allí la importancia, la necesidad y la urgencia de que las autoridades colombianas desarrollen una metodología adecuada para la medición del riesgo país, en orden a ajustar todo el sistema nacional de prevención del LA al EBR exigido por la comunidad internacional.

Aplicación del Enfoque Basado en Riesgo

El GAFI publicó en junio del 2007 un documento titulado: *Guía del enfoque basado en riesgo para combatir el LA y la financiación del terrorismo* (GAFI, 2012). El propósito de ese documento es servir como herramienta para que los países miembros de la organización puedan implementar adecuadamente las 40 Recomendaciones con un enfoque basado en la administración del riesgo de LA (GAFI, 2012, p. 1). La sección 2 de ese documento es una guía dirigida especialmente a las autoridades públicas, que contiene los principios generales que es preciso tener en cuenta para crear un sistema de prevención enfocado en la administración del riesgo de LA y la forma de implementarlo. En ese documento el GAFI propone cinco principios generales que deben tener en cuenta las autoridades nacionales competentes para asegurarse de que el sistema de prevención del LA tenga un enfoque basado en riesgo. Dichos principios son los siguientes:

1. Entender y responder a las amenazas y vulnerabilidades: una evaluación del riesgo nacional.
2. Un marco legal/regulatorio que soporte la aplicación del enfoque basado en riesgo.
3. Diseñar un marco de supervisión para soportar la aplicación del enfoque basado en riesgo.
4. Identificar los principales actores y asegurar la consistencia.
5. Intercambio de información entre los sectores público y privado.

En relación con el primer principio, el GAFI sostiene que el éxito en la aplicación del enfoque basado en riesgo depende de un adecuado entendimiento de las amenazas y vulnerabilidades, porque ello contribuye en gran medida a entender los riesgos que enfrenta el país y es la base fundamental para la evaluación del riesgo nacional en materia de LA (GAFI, 2012, p. 11; Wolfsberg Group, 2006).

Sumado a lo anterior, el GAFI destaca que la evaluación del riesgo debe ser ajustada a las circunstancias de cada país, debido a una gran variedad de razones; por ejemplo: la estructura de las autoridades competentes, la naturaleza de los servicios ofrecidos por el sector financiero o las particularidades de cada sistema regulatorio. Como consecuencia de lo anterior, la conclusión de cada país acerca del nivel de riesgo al que se encuentra expuesto es única,

como también lo es la manera en que se implementa la evaluación del riesgo país en la práctica (GAFI, 2012, p. 11).

En ese documento el GAFI advierte además que la evaluación del riesgo país no debe ser entendida como un documento, sino como un proceso específicamente diseñado para obtener un resultado. Dicho resultado debe ser que la asignación de responsabilidades y recursos en el país sea consecuente con una amplia y actualizada comprensión de los riesgos a los que se enfrenta en materia de LA. Para alcanzar ese objetivo las autoridades deben consultar al sector privado y tomar en consideración la información disponible acerca de las vulnerabilidades del sistema financiero a los lavadores de dineros, financiadores de terroristas y otro tipo de criminales (GAFI, 2012, p. 11).

Ahora bien, en cuanto a la forma de llevar a cabo la evaluación del riesgo país, el GAFI sostiene que el enfoque basado en riesgo puede y debe ser aplicado en diferentes escalas: a escala nacional y a escala de instituciones privadas individuales. Cualquiera sea la escala en que se pretenda hacer la evaluación del riesgo de LA al que se está expuesto, esta comienza por una identificación y evaluación de las amenazas (GAFI, 2012, p. 14).

Cuando la escala a la que se hace la evaluación es nacional, las amenazas que enfrentan las instituciones privadas individualmente consideradas tienen incidencia en la magnitud del riesgo global al que está expuesto el país. Por tal razón, la identificación y evaluación de las amenazas que enfrenta cada sector, cada tipo de institución, cada empresa o cada profesión son esenciales para la evaluación del riesgo país en materia de LA. De allí que la evaluación del riesgo país se deba llevar a cabo a partir de la información suministrada no solo por los organismos de supervisión (superintendencias), las autoridades de policía, la Fiscalía General de la Nación y los organismos de inteligencia (especialmente de inteligencia financiera-FIU), sino también con base en la información suministrada por las instituciones financieras y todas las demás Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) (Gafisud, 2013).² La cooperación entre el sector público y el sector privado es funda-

² Las APNFD son profesiones, institutos no financieros en riesgo de lavado de activos o financiamiento del terrorismo. Se trata de profesiones y actividades que tradicionalmente tratan con clientes que buscan el anonimato y suelen pagar en efectivo:

- Casinos
- Agentes inmobiliarios
- Comerciantes de piedras preciosas y metales preciosos

mental para identificar las amenazas y, por consiguiente, para determinar el nivel de riesgo al que se está expuesto. Entre los factores que deben considerarse para evaluar el riesgo de LA en el país se encuentran los siguientes (GAFI, 2012, p. 15):

- Ambiente político
- Ambiente legal
- Estructura económica del país
- Factores culturales y naturaleza de la sociedad civil
- Fuentes, ubicación y concentración de la actividad criminal
- Tamaño del sector financiero
- Composición del sector financiero
- Propiedad sobre la estructura del sistema financiero
- Existencia y características de los programas de gobierno corporativo en el sector financiero y en toda la economía
- Naturaleza del sistema de pagos y prevalencia de las transacciones en efectivo
- Distribución geográfica de las operaciones financieras y de los clientes
- Tipos de productos y servicios ofrecidos por el sector financiero
- Tipo de clientes del sector financiero
- Tipo de delitos fuentes de LA
- Cantidad de dineros ilícitos generados domésticamente
- Cantidad de dineros ilícitos generados en el extranjero y lavados domésticamente
- Principales canales e instrumentos utilizados para lavar activos y financiar el terrorismo
- Sectores de la economía legal afectados
- Áreas subterráneas de la economía.

En relación con lo anterior, es importante señalar que el estudio de cada uno de los factores mencionado puede suponer la realización de juicios de

-
- Notarios
 - Abogados
 - Contadores públicos
 - Proveedores de servicios societarios y de fideicomisos.

valor por parte de la autoridad encargada de la evaluación. Dichos juicios de valor, para que sean válidos, deben estar sustentados en información objetiva y contrastable. Por esa razón, las fuentes de información y los procesos de análisis llevados a cabo deben ser controlados y confiables. En esta materia, la información suministrada por los organismos de inteligencia tiene un alto valor estratégico, siempre que sea apropiada, completa, actualizada y soportada en fuentes objetivas y confiables (GAFI, 2012, p. 15).

Un aspecto importante de esta evaluación es que no debe ser estática. Los países deben asegurarse de que los sistemas y metodologías de evaluación del riesgo de LA sean dinámicos, de manera que ella pueda actualizarse periódicamente. Para ello, los sistemas y mecanismos de intercambio de información entre la autoridad competente para la evaluación y las entidades del sector público, y entre aquella y los particulares, deben institucionalizarse. La información requerida para realizar y actualizar la evaluación de riesgo país debe fluir automáticamente, para que el sistema de evaluación se comporte de manera dinámica arrojando resultados de manera permanente (GAFI, 2012, p. 15).

Sobre la base de la evaluación y como resultado de sus conclusiones, las autoridades competentes deben distribuir responsabilidades y recursos, así como adoptar las medidas que sean necesarias, en orden a mitigar la exposición al riesgo de LA que tiene el país. Las decisiones tomadas como consecuencia de la evaluación del riesgo deben ser coherentes con otros objetivos de política pública, para garantizar que los recursos y las responsabilidades se distribuyan de manera eficiente entre las diferentes instituciones públicas o privadas y que ellas los ejecuten adecuadamente (GAFI, 2012, p. 15).

Adicionalmente, la evaluación del riesgo país también debe orientar a las autoridades acerca de la relación existente entre el régimen de supervisión y regulación de los sectores, actividades o profesiones controladas, por un lado, y la obligación de estos de cooperar en la identificación, control, mitigación o administración de los riesgos a los que están expuestos, por el otro. Si se impone a los particulares demasiadas cargas en materia de prevención del LA, el efecto obtenido puede ser contraproducente. Exigir que los particulares adopten sistemas de administración del riesgo muy exigentes puede ser irracional, porque ello eleva los costes asociados a la prevención del LA y los resultados pueden ser contrarios al interés público; por ejemplo, limitando o restringiendo el acceso de algunos segmentos de la sociedad a ciertos bienes o servicios importantes, en razón al aumento considerable de su precio (GAFI, 2012, p. 16).

Finalmente, el GAFI explica que una parte importante de la evaluación del riesgo es la determinación de la autoridad encargada de hacerla, qué tan formal debe ser la evaluación y si esta debe ser pública. Aspectos que deben ser considerados por la autoridad competente, en función del alcance que pretenda darle a la evaluación o del impacto que espere causar en la sociedad.

Ahora bien, la teoría del enfoque basado en el riesgo también ha tenido importantes desarrollos gracias a los trabajos elaborados por el Grupo Wolfsberg (Wolfsberg Group, 2006), en los cuales se ha explicado la importancia y el alcance de ese enfoque, no solo en materia de elaboración de políticas públicas contra LA, sino también para el diseño e implementación de programas de cumplimiento por parte las empresas e instituciones vinculadas a los sectores regulados, particularmente en el sector financiero.

En relación con esto último, la posición del Grupo Wolfsberg ha sido defender el EBR, por considerar que a diferencia de otros enfoques precedentes (como por ejemplo el de auditoría), este evita que se les impongan a las entidades controladas cargas desproporcionadas que elevan sus estructuras de costos, afectando con ello su capacidad de competir en el mercado. El Grupo Wolfsberg recomienda la aplicación del EBR porque ello le permite a las entidades financieras incrementar la efectividad del sistema de prevención de LA mediante el direccionamiento de esfuerzos hacia las áreas de mayor vulnerabilidad, haciendo un uso más racional y eficiente de los recursos disponibles (Wolfsberg Group, 2006).

Metodologías existentes para la medición del riesgo país en materia de LA

Metodología del Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha desarrollado una metodología para evaluar el riesgo nacional de lavado de activos y financiación del terrorismo (National Risk Assessment-NRA), que busca permitir que los gobiernos cumplan adecuadamente la recomendación número 1 del GAFI. El punto de partida de esta metodología es la definición del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT), como “la probabilidad de que eventos de LA o FT ocurran exitosamente en una jurisdicción, multiplicado por las consecuencias de esos eventos. La probabilidad es representada como una función (la coexistencia) de la amenaza de LA/FT y la vulnerabilidad de

LA/FT” (IMF, 2011). Partiendo de esta definición, la metodología de medición del riesgo nacional de LA/FT se basa en un modelo que responde a la siguiente ecuación (IMF, 2011):

$$R = f [(T), (V)] \times C$$

Donde:

R = riesgo (*risk*),

T = amenaza (*threat*),

V = vulnerabilidad (*vulnerability*), y

C = consecuencias (*consequence*)

Esta metodología está diseñada para medir el riesgo neto de LA/FT, entendido como el riesgo resultante después de tomar en cuenta los efectos de los controles implementados por el Gobierno sobre el riesgo inherente. A tal efecto, esta metodología toma en cuenta no solo los controles generales implementados por el Gobierno, sino también y muy especialmente los controles específicos existentes para prevenir el LA/FT (por ejemplo: la implementación de las 40 Recomendaciones del GAFI) (IMF, 2011). La metodología de evaluación del riesgo nacional que propone el FMI se basa en un sistema de calificación semicualitativa, que se concentra en los eventos claves de riesgo asociados con el proceso de LA/FT que sean capaces de tener efectos en el perfil de riesgo del país. Para ello, el primer paso de la evaluación del riesgo es la elaboración de una lista de riesgos genéricos o eventos de riesgo. Esos riesgos genéricos se derivan de tres eventos que coexisten para permitir el LA/FT (IMF, 2011):

- i) Los lavadores y los financiadores del terrorismo tienen en su poder activos de origen lícito o ilícito que necesitan procesar (amenaza), y el perpetrador advierte que existe la posibilidad de utilizar productos, bienes o servicios que se ofrecen en el circuito económico legal para satisfacer esas necesidades de procesamiento (vulnerabilidad).
- ii) Los lavadores y financiadores perciben que la probabilidad de ser descubiertos por las autoridades es baja, debido a la vulnerabilidad.

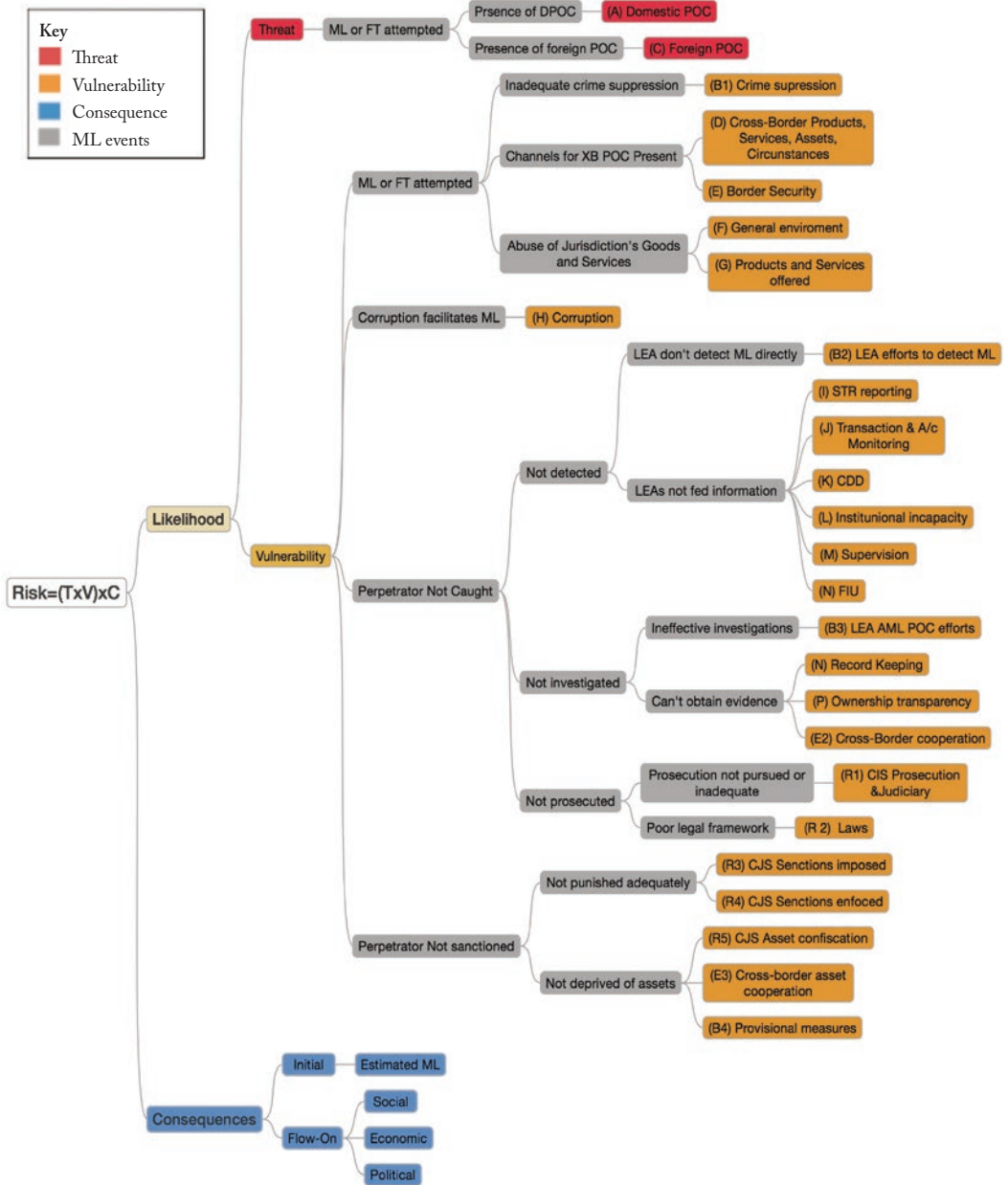
- iii) Los lavadores perciben que aun en el evento de ser descubiertos, la probabilidad de ser sancionados o de perder los activos de origen ilícito es baja, lo que representa una vulnerabilidad adicional del sistema.

La probabilidad de que esos riesgos genéricos ocurran se estima a partir de unos módulos de análisis de riesgo (MAR, Risk Analysis Modules-RAMS) elaborados por el FMI, que contienen la relación de factores de riesgo, subfactores de riesgo e indicadores para cada factor y subfactor. Cada MAR identifica un único factor de riesgo que está asociado a amenazas y vulnerabilidades particulares, capaces de afectar la probabilidad de que un evento de riesgo ocurra durante un periodo típico de un año, tomando en cuenta la efectividad de los controles existentes. A su turno, cada factor de riesgo es orientado por indicadores que son analizados y calificados por expertos con base en criterios predeterminados de decisión.

Adicionalmente, cada indicador es determinado por un conjunto de datos crudos (*raw data*) que debe obtener el evaluador, los cuales le permiten asignar una calificación en una escala ordinaria semicualitativa de siete puntos, a partir de criterios de medición previamente definidos. A tal efecto, los MAR utilizan indicadores tanto cuantitativos (datos objetivos) como cualitativos (percepciones subjetivas de expertos), obtenidos tanto del sector público como del sector privado. De esa forma, la calificación correspondiente a cada factor de riesgo identificado es el producto de la agregación de las calificaciones de cada uno de sus indicadores. Una calificación alta indica que la probabilidad de que un evento de LA/FT ocurra exitosamente en el país es alta (IMF, 2011). La figura 1 muestra de forma resumida la metodología descrita.

De otra parte, la metodología del FMI también produce dos indicadores aproximados de las consecuencias que podría ocasionar la ocurrencia de eventos de LA/FT. Esos dos indicadores son: indicador de consecuencias de corto plazo e indicador de consecuencias a largo plazo. El indicador de consecuencias a corto plazo se relaciona con el objetivo de minimizar la cantidad de LA/FT que puede ocurrir en un periodo típico de un año, y es utilizado para analizar el riesgo de cada sector de la economía. Este indicador tiene que ver con los efectos potenciales que podría tener la ocurrencia de LA/FT sobre los objetivos sociales, económicos o políticos del Estado (IMF, 2011).

Figura 1. Summary Diagram of IMF Staff ML Risk Assessment Framework (FT has a separate diagram)



Fuente: tomada de IMF (2011)

Para estimar las posibles consecuencias del LA/FT, el FMI propone seleccionar funcionarios públicos específicamente escogidos por sus conocimientos y experiencia, y solicitarles que evalúen el grado de afectación que pueden tener los objetivos del Estado por la ocurrencia de LA/FT. Para ello, los funcionarios públicos evaluadores deben asignar una calificación en una escala semicualitativa de siete puntos, basados en su familiaridad con el entorno de LA/FT del país y en un conjunto de criterios de decisión predeterminado. Una vez hecho todo lo anterior, el nivel general de riesgo para cada evento se deriva de combinar la calificación de la probabilidad de ocurrencia y la calificación de las consecuencias a largo plazo. Los resultados son presentados a las principales autoridades nacionales responsables de las políticas públicas, mediante un mapa que ayuda a identificar el nivel relativo de riesgo entre eventos y su prioridad de mitigación (IMF, 2011).

Esta metodología tiene un subcomponente opcional, consistente en la evaluación del riesgo para uno o varios subsectores específicos de la economía. Ello permitiría a las autoridades identificar los sectores más riesgosos, en orden a enfocar sus esfuerzos de prevención del LA/FT allí, y los menos problemáticos para crear excepciones o regímenes más flexibles. En resumen, la metodología para la evaluación del riesgo nacional propuesta por el FMI está compuesta de siete fases, y depende de la habilidad de las autoridades nacionales para recolectar la información necesaria para su aplicación, utilizando herramientas de bases de datos. El proceso de evaluación exige la interacción entre los diferentes evaluadores expertos, quienes deben reevaluarte constantemente, durante todo el proceso que se lleva a cabo en el territorio del país que es evaluado. Las siete fases del proceso son las siguientes (IMF, 2011):

- 1) Fase preliminar y preparación del análisis de la amenaza
- 2) Análisis de la amenaza de LA/FT
- 3) Preparación del análisis de vulnerabilidad
- 4) Análisis de la vulnerabilidad y de la probabilidad de LA/FT
- 5) Preparación de la calificación del riesgo general y de las consecuencias
- 6) Análisis del riesgo general y de las consecuencias
- 7) Fase de conclusión

Metodología del Banco Mundial

El Banco Mundial (BM) ha reconocido la importancia de la aplicación del EBR para la prevención del LA, y por esa razón ha venido ayudando intensamente a sus países clientes a desarrollar herramientas para evaluar el grado de su exposición al riesgo de LA/FT. Para hacerlo, ha desarrollado dos herramientas para la evaluación del riesgo nacional: herramientas de primera generación y herramientas de segunda generación. Asimismo, ha desarrollado un proceso estándar de evaluación, aplicable incluso en aquellos países con dificultades para obtener información y datos estadísticos (World Bank, 2011).

Tanto las herramientas como el procedimiento han sido diseñados a partir de un concepto de riesgo de LA que va en la misma línea de toda la doctrina dominante en la materia, y que lo define como una función de la vulnerabilidad, la amenaza y las consecuencias. No obstante, a diferencia de otras metodologías, como por ejemplo la propuesta por el FMI, las consecuencias no son analizadas como una variable independiente dentro de la ecuación, sino como un factor que es necesario considerar, con un peso específico determinado dentro de la evaluación tanto de la amenaza como de la vulnerabilidad (World Bank, 2011).

Primera generación

Las herramientas de primera generación consisten fundamentalmente en una plantilla en Excel que fue desarrollada por el BM y luego integrada al marco de la Programación Estratégica de Implementación (Strategic Implementation Programming-SIP), la cual es una iniciativa conjunta del BM y el Grupo de Prevención de Lavado de Activos de Asia Pacífico (Asia Pacific Group on Money Laundering-APG) para llevar la evaluación de riesgo nacional de LA/FT a los países de esa región. Esta herramienta utiliza una matriz enfocada en la evaluación del riesgo LA/FT, mediante plantillas dirigidas a recolectar datos que permiten evaluar la vulnerabilidad y la amenaza, así como los principales componentes de este riesgo (World Bank, 2011). La *Plantilla SIP NRS*³ es un archivo de Excel con cinco áreas de evaluación: una para evaluar la amenaza y cuatro para evaluar la vulnerabilidad; estas son:

³ Strategic Implementation Programming - National Risk Assessment Template.

1. Tipologías prevalentes de LA y análisis de la amenaza de FT
2. Marco institucional, judicial y legal
3. Entorno económico y geográfico
4. Instituciones financieras
5. APNFD.

Cada una de estas áreas de evaluación cuenta con indicadores cuidadosamente diseñados para evaluar sus respectivas amenazas y vulnerabilidades. No obstante, el riesgo de LA y el riesgo de FT se evalúan por separado, utilizando una estructura simétrica de evaluación del riesgo. Dicha simetría se logra mediante plantillas de trabajo separadas (unas para LA y otras para FT), que siguen sin embargo la misma metodología de evaluación (tabla 2).

Tabla 2

National ML Risk Assessment Template	National TF Risk Assessment Template
Threat Analysis	Threat Analysis
1. Prevailing Crime Type	1. TF Threat Analysis
Vulnerability Analysis	Vulnerability Analysis
2. Legal/Judicial/Institutional Framework	2. Legal/Judicial/Institutional Framework
3. Economic and Geographical Environment	3. Economic and Geographical Environment
4. Financial Institutions	4. Financial Institutions
5. DNFBPs	5. DNFBPs

Fuente: tomada de World Bank (2011)

La metodología propuesta por el BM evalúa la amenaza de LA y FT por separado, de la siguiente manera: por un lado, se identifican las tipologías de LA más comunes, para ayudar a las autoridades nacionales a identificar sus principales amenazas y tomar decisiones de políticas públicas dirigidas a enfocar sus esfuerzos en ellas; y por otro lado, se buscan datos y estadísticas que permitan identificar casos de FT y fuentes de FT, para determinar el tamaño de la amenaza en esta materia (World Bank, 2011). Por su parte, la vulnerabilidad se evalúa mediante cuatro matrices de evaluación, una para cada una de las siguientes áreas: marco institucional, judicial y legal; entorno económico y geográfico; instituciones financieras; y APNFD. Las dos primeras áreas se enfocan en la vulnerabilidad nacional en general y las dos restantes

en la vulnerabilidad de los sectores económicos más expuestos al riesgo LA/FT en particular (World Bank, 2011).

Las matrices para evaluar cada una de las áreas son diferentes. Especialmente las matrices para la evaluación de la vulnerabilidad de las instituciones financieras y las APNFD, ya que ellas se enfocan tanto en la medición de la vulnerabilidad inherente como en la medición de la vulnerabilidad residual o neta (la vulnerabilidad resultante después de tomar en cuenta las medidas de control implementadas), para permitir su comparación. El nivel de riesgo, vulnerabilidad o amenaza debe ser evaluado para cada uno de los indicadores de la matriz, utilizando la información y la estadística suministradas.

Dicha información debe ser introducida en las celdas de las plantillas diseñadas para la evaluación, y a continuación el evaluador debe justificar detalladamente por escrito las razones para la calificación asignada a cada indicador, con base en la información introducida. Esta justificación es importante para asegurar la calidad y credibilidad de la evaluación. Las plantillas incluyen indicadores preseleccionados de manera cuidadosa por el BM para evaluar el riesgo LA/FT. Sin embargo, pueden ser ajustadas a las características de cada país, adicionando indicadores o redefiniendo los existentes.

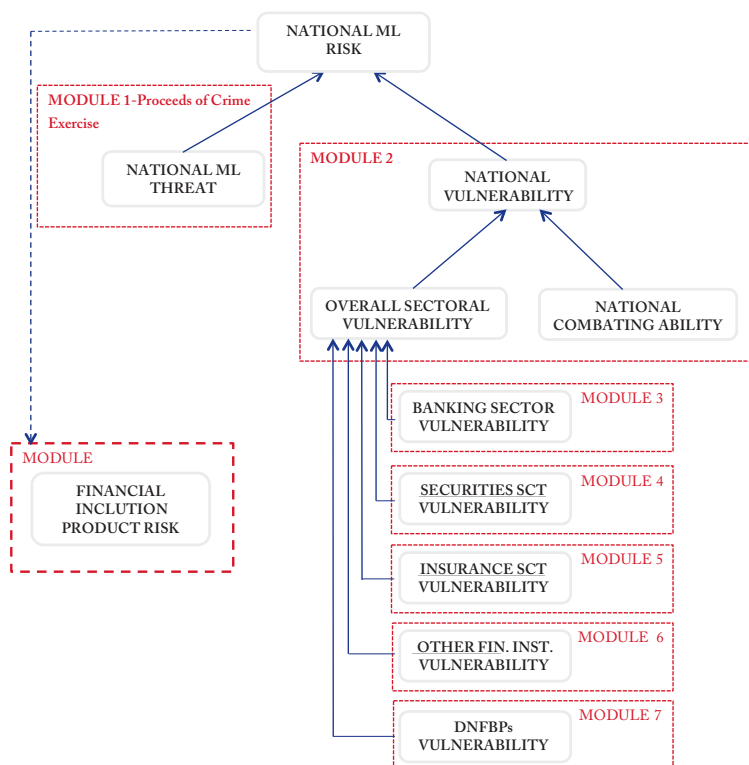
Segunda generación

La segunda generación de herramientas fue diseñada por el BM con el propósito de permitir una evaluación de riesgo más sofisticada y rigurosa. Esta metodología para la evaluación del riesgo nacional está basada en el modelo de red bayesiana, que utiliza las leyes de la probabilidad como núcleo para el modelaje y análisis de las fuentes y causas del riesgo. Para tal efecto, el BM ha tratado de modelar una secuencia estrictamente lógica de relaciones de eventos y causas entre las diferentes variables que determinan el nivel de riesgo país. El propósito es capturar los principales determinantes del riesgo de LA, describir y entender su complejo contexto –tomando en cuenta la interacción entre los diferentes componentes del riesgo y la vulnerabilidad–, y generar una medida final del nivel de riesgo y vulnerabilidad. Y para hacer la herramienta más amigable, el BM ha sustituido los complejos cálculos de probabilidad por una tabla en Excel que se alimenta de los pesos promedios de las variables (World Bank, 2011).

El punto de partida de esta segunda generación de herramientas es la definición del riesgo de LA como una combinación de la amenaza nacional y

la vulnerabilidad nacional. El módulo de evaluación de la amenaza nacional se basa en un ejercicio de análisis de las actividades ilícitas de las cuales proceden los activos lavados. Por su parte, la evaluación de la vulnerabilidad nacional consiste en la selección y análisis de un conjunto de variables determinantes (*input variables*). Todas esas variables son los ladrillos de una red que en última instancia alimenta el nodo de la vulnerabilidad nacional. La figura 2 muestra la estructura general de esta herramienta.

Figura 2



Fuente: tomada de World Bank (2011)

La segunda generación de herramientas para la medición del riesgo nacional consta de ocho módulos. Los dos módulos principales, llamados Análisis de la Amenaza Nacional y Análisis de la Vulnerabilidad Nacional, alimentan el módulo de Riesgo Nacional de LA y determinan la posición del país en el mapa de riesgo que se muestra en la figura 3.

Figura 3

		Overall money laundering risk in a jurisdiction				
Overall threat	M	M	M	MH	H	H
	MH	M	M	MH	MH	H
	M	ML	M	M	MH	MH
	ML	ML	ML	M	M	M
	L	L	ML	ML	M	M
		L	ML	M	MH	H
		Overall vulnerability				

Fuente: tomada de World Bank (2011)

Los módulos de amenaza y vulnerabilidad son diferentes por naturaleza. El módulo de amenaza no sigue el modelo probabilístico, pero ofrece elementos de juicio para que la autoridad pueda identificar la amenaza proveniente de los delitos fuente de LA. Para evaluar esta amenaza el BM creó una plantilla en Excel que le permite a los países entender los delitos fuentes y su relación con el lavado de activos.

El módulo de vulnerabilidad y los módulos sectoriales sí siguen el modelo bayesiano de probabilidad. La metodología de evaluación indica cómo debe evaluarse cada una de las variables determinantes (*input variables*) de vulnerabilidad. Estas son identificadas y definidas en una plantilla, que además contiene los criterios que debe tener en cuenta el evaluador al calificar cada una de ellas en un rango entre 0,0 y 1,0. El evaluador asigna a cada variable la calificación que considera justa, pero debe explicar las razones que justifican el puntaje asignado. Esta justificación es crucial para asegurar la calidad y rigor de la evaluación, y por ello debe apelar a la información y datos estadísticos más confiables posibles.

Los puntajes asignados por el evaluador son ingresados a una hoja de cálculo de Excel que ha sido previamente programada para combinarlos, con base en la interacción de diferentes factores, sus pesos promedio y prerrequisitos definidos. La vulnerabilidad nacional resulta de combinar el resultado final de cada módulo de análisis de la vulnerabilidad sectorial, y los puntajes asignados a otras 24 variables específicas para este módulo.

Metodología del Instituto de Gobierno de Basel

El Instituto de Gobierno de Basel (IGB),⁴ a través de su Centro Internacional para Recuperación de Activos (International Center for Assets Recovery), publicó recientemente un índice en el que se evalúa el nivel de riesgo de LA/FT de 149 países alrededor del mundo: The Basel AML Index (Basel Institute on Governance, 2012). La evaluación del riesgo de LA/FT de esos países se llevó a cabo a través de una metodología de datos compuestos, que consiste en agregar y sintetizar diferentes medidas generadas por terceras partes. Es decir, la metodología del IGB no utiliza datos obtenidos por ellos mismos, ni datos suministrados por las autoridades de los países sujetos a evaluación, sino los ofrecidos por organizaciones internacionales independientes (Basel Institute on Governance, 2012). Las principales fuentes de datos que consulta el IGB son las siguientes (Control Capital, 2013; Basel Institute on Governance, 2012):

- Bertelsmann Stiftung Transformation Index 2012 - Rule of Law Scores
- Euromoney* - Political Risk Score
- FATF - Member Countries Mutual Evaluation Reports
- Freedom House - Freedom in the World & Press Freedom Index
- International IDEA Political Finance Database - selected questions
- International Budget Partnership - Open Budget Index
- Tax Justice Network - Financial Secrecy Index
- Transparency International - Corruption Perception Index (CPI)
- US State Department - International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Volume II Money Laundering and Financial Crimes
- World Bank Doing Business Ranking – Business Extent of Disclosure Index
- World Bank - IDA Resource Allocation Index - Selected categories
- World Economic Forum - Global Competitiveness Report 2011-2012 - selected scores from the Executive Opinion Survey.

Para obtener la medida de riesgo de los países evaluados, el primer paso fue la definición de un marco de referencia que capturara los factores deter-

⁴ Basel Institute on Governance (BIG).

minantes del LA, las mediciones existentes y las relaciones entre unas y otras. Para elaborar ese marco de referencia, el Basel AML Index no tomó en consideración indicadores como el desarrollo económico, el nivel de educación, la política económica etc., sino que se centró únicamente en los estándares e indicadores relacionados específicamente con la prevención del LA/FT.

El marco de referencia fue elaborado por un grupo de expertos que aplicaron el EBR, enfocados principalmente en los factores de riesgo geográficos. Como producto de esta evaluación de expertos, el IGB decidió adoptar un enfoque multidimensional y distinguir entre las siguientes cinco categorías, que fueron identificadas como claves para la medición del riesgo de LA/FT:

1. LA/FT
2. Riesgo de corrupción
3. Estándares y transparencia financiera
4. Contabilidad y transparencia pública
5. Riesgo legal y política

Esas cinco categorías fueron escogidas porque: i) se consideran componentes críticos de la evaluación de riesgo de LA/FT; y ii) es posible asignar pesos individuales a cada una de ellas a pesar de que están relacionadas. La idea de esta metodología es obtener una calificación de riesgo general para el país, a partir de las calificaciones individuales de cada una de estas categorías. De manera que para obtener la calificación final de riesgo del país, una vez definido el marco de referencia, el IGB siguió el siguiente procedimiento:

- Paso 1: selección de datos
- Paso 2: estandarización
- Paso 3: asignación de pesos a las variables
- Paso 4: agregación.

La selección de los datos consistió en identificar las fuentes de información más confiables para llevar a cabo la evaluación de cada una de las categorías que, según el marco de referencia, determinan el riesgo de LA/FT. Dichas fuentes fueron escogidas bajo criterios como la independencia de las entidades que las producen, el rigor metodológico, la confiabilidad de sus resultados, la relación entre las conclusiones y el LA/FT, etc. (Basel Institute on

Governance, 2012). Las fuentes de datos seleccionadas para cada categoría se presentan en la tabla 3.

Tabla 3

Money Laundering/Terrorism Financing Risk	<ul style="list-style-type: none"> FATF Rec. 1-40 on Anli Money Laundering FATF SR 1-9 on Counter Terrorism Financing TIN - Financial Secretary Index US INCSR - Volume II on Money Laundering
Corruption Risk	<ul style="list-style-type: none"> TICPI - Perception of Public Corruption
Financial Transparency & Standards	<ul style="list-style-type: none"> WB Doing Business - Business Disclosure WXX GCR - Strength of auditing & reporting WXX GCR - Regulation of securities WB IDA IRAI - Financial Sector
Public Transparency & Accountability	<ul style="list-style-type: none"> Int. IDEA - Political Finance Database IBP - Open Budget Index WB IDA IRAI - Transparency Account & Corr.
Political & Legal Risk	<ul style="list-style-type: none"> Euromoney Political Risk FH Press Freedom & Freedom in the World WEF GCR Institutional Strength BTI Rule of Law

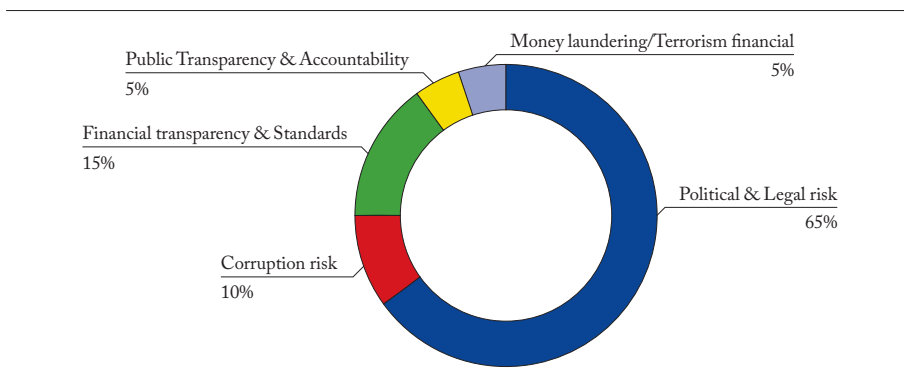
Fuente: tomada de Basel Institute on Governance (2012)

Como puede apreciarse, la metodología del IGB evalúa cada categoría de manera independiente, a partir de una agregación de los resultados de las calificaciones asignadas por las fuentes seleccionadas en sus respectivas áreas. Luego agrega los puntajes obtenidos por cada categoría y así se obtiene la calificación general de riesgo del país. Ahora bien, uno de los principales problemas encontrados fue que cada una de las fuentes seleccionadas utiliza sistemas de calificación diferentes. Por consiguiente, para poder comparar, combinar o agregar los datos era necesario estandarizar los sistemas de calificación. A tal efecto, el IGB resolvió asignar a cada uno de los indicadores de las fuentes escogidas una calificación entre 0 y 10, donde 0 indica un bajo riesgo de lavado y 10 un riesgo alto.

A continuación, el IGB asignó a cada categoría un peso específico para agregar las calificaciones de los indicadores de las fuentes en una sola. El

método escogido para la asignación de peso a cada categoría fue el “juicio de experto”, que consiste en solicitar a un experto que apelando a su profundo conocimiento y experiencia en materia de LA/FT, asigne el peso o importancia que considere más adecuado a cada categoría. El peso asignado a cada categoría se puede apreciar en la figura 4.

Figura 4



Fuente: tomada de Basel Institute on Governance (2012)

El Basel AML Index ubicó a Colombia en el puesto 122 entre 148, lo cual sitúa al país en la zona de riesgo medio del *ranking*.

Descripción del modelo: riesgo (R), vulnerabilidad (V) y amenaza (A)⁵

El GAFI insiste en que el EBR debe informar la aplicación de las 40 Recomendaciones, y para ello es esencial la evaluación del riesgo país, prevista en la primera de estas. Asimismo, sostiene que la evaluación del riesgo de LA al que está expuesto un país depende de que se entiendan y midan adecuadamente las amenazas y vulnerabilidades que enfrenta el sistema de prevención existente. Como corolario de lo anterior, puede sostenerse que el modelo de medición del riesgo sugerido por el GAFI está determinado por dos variables: vulnerabilidad y amenaza. Un modelo como este podría expresarse de la siguiente manera:

⁵ El propósito de este documento es recoger y sintetizar las definiciones del modelo de riesgo, vulnerabilidad y amenaza siguiendo las discusiones internas del grupo de trabajo sobre LA, conformado por la Universidad del Rosario, la UIAF y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Enviado para discusión el 22 de agosto del 2012.

$$R = A * V$$

Donde:

R = riesgo,

A = amenaza, y

V = vulnerabilidad.

Para mejor comprensión de esta ecuación ($R = V \times A$) deben entenderse dos cosas:

- Primero: cuál es el significado o definición de cada una de las variables en la ecuación (riesgo, vulnerabilidad y amenaza).
- Y segundo, que cada una de las variables a la derecha de la ecuación (V y A) está determinada por factores, los cuales tienen a su vez pesos relativos que determinan la inferencia en la respectiva variable del modelo.

El riesgo

El riesgo, la variable a la izquierda de la ecuación, “se refiere a la posibilidad de que una contingencia [ocurrencia o presencia de un evento, característica o proceso] entrañe efectos adversos para la unidad de referencia (comunidad, hogar, persona, empresa, ecosistema u otra). [...] El riesgo no alude a un acontecimiento intrínsecamente negativo, sino a uno que puede generar daño o incertidumbre y cuyas consecuencias concretas pueden ser ambiguas o mixtas, combinando adversidad y oportunidad...” (Cepal, Celade, 2002, p. 3).

En este sentido, debemos entender el riesgo como resultado de una combinación de fuerzas o factores. Igualmente, de esta definición se desprende que el riesgo es independiente de las consecuencias específicas que la materialización de ese riesgo produce. A modo de ejemplo, las autoridades encargadas de prevenir las catástrofes por huracanes deben distinguir entre el riesgo de que un huracán azote determinada población y las pérdidas humanas o materiales que puedan derivarse de la llegada de un huracán. La posibilidad de que el huracán arribe es en este caso el riesgo, y las pérdida humanas o materiales son las consecuencias de la realización de ese riesgo.

Al aplicar este concepto a nuestro modelo, el riesgo de LA se refiere a la posibilidad de que los recursos producidos por las actividades delictivas calificadas como delitos fuente de lavado de activos ingresen exitosamente

al circuito económico legal (Blanco Crodero, 2012, p. 101; Fabián Caparros, 1998, p. 76; Bajo Fernández, 1993, p. 147).⁶

Para comprender a profundidad el riesgo de LA es necesario tener en cuenta que la bibliografía especializada en materia de LA ofrece una gran cantidad de modelos explicativos de este delito (L'Express, p. 56).⁷ El más reconocido en el ámbito internacional es el propuesto por el GAFI, que divide este delito en tres fases, a saber: la de colocación, la de ocultamiento y la de integración. Este modelo puede explicarse de la siguiente manera:

Fase Uno: Colocación - La disposición física del dinero en efectivo proveniente de actividades delictivas.

Durante esta fase inicial, el lavador de dinero introduce sus fondos ilegales en el sistema financiero. A menudo, esto se logra poniéndolos en circulación a través de instituciones financieras, casinos, negocios, tiendas y otros negocios, tanto nacionales como internacionales.

[...]

Fase Dos: Estratificación - La separación de fondos ilícitos de su fuente mediante “capas” de transacciones financieras cuyo fin es desdibujar la transacción.

La segunda etapa supone la conversión de los fondos procedentes de actividades ilícitas a otra forma y crear capas complejas de transacciones financieras para disimular el rastro documentado, la fuente y la propiedad de los fondos.

[...]

⁶ BLANCO CORDERO, Isidoro. *El delito de blanqueo de capitales*, p. 101: “el proceso en virtud del cual los bienes de origen ilícito se integran en el sistema económico legal con apariencia de haber sido obtenidos de forma lícita”; FABIAN CAPARROS, Eduardo. *El delito de blanqueo de capitales*, p. 76: “un proceso tendiente a obtener la aplicación en actividades lícitas de una masa patrimonial derivada de cualquier género de conductas ilícitas, con independencia de cuál sea la forma que esa masa adopte, mediante la progresiva concesión a la misma de una apariencia de legalidad”; BAJO FERNÁNDEZ, Miguel. *Política criminal y reforma penal*, p. 147: “estratagema por la que un sujeto poseedor de dinero sustraído al control de las Haciendas Públicas, lo incorpora al discurrir de la legitimidad, ocultando la infracción fiscal implícita, en su caso, el origen delictivo de la riqueza”.

⁷ Agencia L'Express, *Revista Summa*, n° 86, p. 56: “El término ‘blanqueo’ nos trasporta al Chicago de los años veinte. En aquella época, un ‘financista’ compraba una cadena de lavanderías automáticas, donde no se paga sino en efectivo. Cada noche, no tenía más que agregar dinero sucio a las ganancias del día. Antes de declarar al fisco, el dinero era blanqueado de esa forma”.

Fase Tres: Integración – Dar apariencia legítima a riqueza ilícita mediante el reingreso en la economía con transacciones comerciales o personales que aparentan ser normales.

Esta fase conlleva la colocación de los fondos lavados de vuelta en la economía para crear una percepción de legitimidad. El lavador podría optar por invertir los fondos en bienes raíces, artículos de lujo o proyectos comerciales. En la fase de integración, es extremadamente difícil distinguir la riqueza legal de la ilegal. Esta fase le ofrece al lavador la oportunidad de incrementar su riqueza con los productos del delito. La integración es generalmente difícil de detectar, a menos que exista una gran discrepancia entre el empleo, los negocios o las inversiones legítimas de una persona o compañía y la riqueza de la persona o los ingresos o activos de la compañía. (Acams, 2011, p. 18)

La aproximación a través del modelo de fases permite apreciar que el LA es un proceso que culmina cuando los activos provenientes de las actividades ilícitas designadas como delitos fuente adquieren apariencia de legalidad. Esto es importante para diferenciar el riesgo de LA de las consecuencias negativas que produce su realización. En efecto, este riesgo consiste en la posibilidad de que activos provenientes de actividades ilícitas designadas como delitos fuente sean introducidos al circuito económico legal. Cuando ello ocurre se ocasionan consecuencias negativas para la economía nacional, como las siguientes (World Bank, 2009; GAFI, 2010):

- Revaluación
- Inflación
- Aumento de las tasas de interés
- Aumento del contrabando
- Disminución de la producción interna
- Aumento del desempleo
- Disminución de la inversión extranjera (a causa de la relación entre LA y FT)
- Inseguridad
- Terrorismo.

En relación con lo anterior es importante aclarar, no obstante, que todas las consecuencias mencionadas pueden ser causadas por la convergencia de múltiples factores distintos del LA. Por ejemplo, la revaluación o la inflación en una economía no se explican únicamente como consecuencia de aquel, sino que hay otro tipo de factores macroeconómicos relacionados por ejemplo con la política cambiara, la política monetaria, la política fiscal, la estabilidad económica, el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) etc., que concurren a su producción. Esto significa que el LA no se considera la única causa o la causa principal de las circunstancias que afectan negativamente una economía, pero sí un factor importante que puede contribuir a su producción: cuando el nivel de LA en una economía es alto, ello genera una presión que contribuye de manera importante a producir consecuencias negativas como las mencionadas anteriormente.

Teniendo en cuenta lo dicho, el EBR no pretende atacar directamente las circunstancias que afectan negativamente una economía, tales como la inflación o el desempleo. El EBR parte de la premisa fundamental de que todos los países están expuestos en algún grado al riesgo de LA, ya que no hay ninguna economía completamente inmune o impermeable a los recursos de origen ilícito. Por esa razón, lo que busca es ofrecer herramientas para reducir la probabilidad de que ello ocurra, mitigando a su vez la posibilidad de ocurrencia de las consecuencias negativas producidas por el LA.

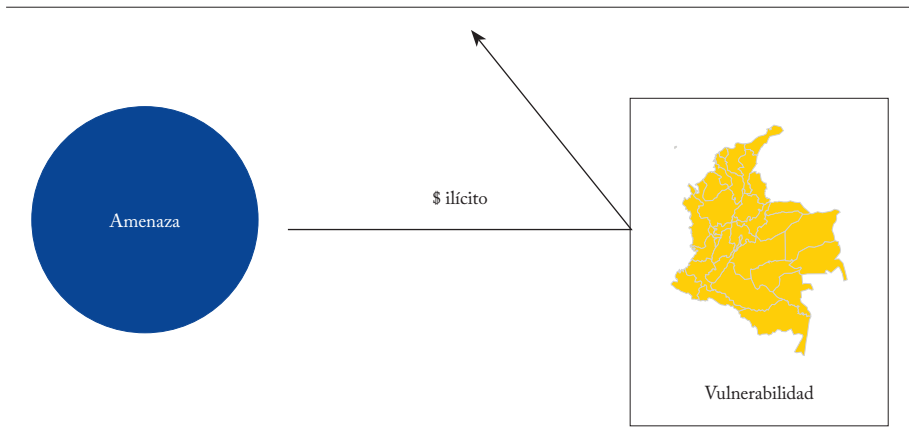
Ahora bien, el tamaño del riesgo de LA depende en buena parte de un conjunto de factores que contribuyen a potenciarlo o mitigarlo. Estos factores son, por ejemplo, la cantidad de delitos fuente, la frecuencia de comisión de esos delitos, la existencia de organizaciones criminales transnacionales, la existencia de organizaciones insurgentes o terroristas, la existencia de grupos o facciones religiosas o políticas radicales, la inestabilidad política, la pobreza, los bajos niveles de escolaridad, la desigualdad social, etc. Todos estos factores sociales, culturales, económicos y hasta religiosos constituyen una AMENAZA en materia de LA, porque dependiendo de ellos la probabilidad de que la economía legal reciba recursos provenientes de actividades ilícitas puede aumentar o disminuir ostensiblemente.

Por ejemplo, cuando un país tiene presencia de gran cantidad de organizaciones criminales transnacionales dedicadas al narcotráfico, el riesgo de LA aumenta de manera significativa. La razón de ello es que el narcotráfico produce una gran cantidad de dinero y las organizaciones dedicadas a dicha

actividad necesitan introducir los recursos provenientes de esta en el circuito económico legal, para darles apariencia de legalidad. En esa medida, cuantas más organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico haya en un país, tanto más aumentará el riesgo de LA.

De otra parte, es importante subrayar también que hay ciertas condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales que crean una barrera de protección contra el LA. Por ejemplo, la voluntad política del gobierno, el marco regulatorio existente, los mecanismos de control adoptados por el sector privado, la fortaleza institucional de las entidades públicas responsables y la cantidad de recursos asignados, entre otros, son determinantes para proteger al país del LA. La manera como se conjugan esas condiciones en un momento y lugar específico determina el grado de VULNERABILIDAD del sistema social al LA. En este sentido, la vulnerabilidad puede ser entendida como “las características inherentes de un sistema que generan el potencial para un daño” (Sarewitz, Pielke Jr y Keykhah, 2003). En nuestro caso, la vulnerabilidad está dada por la combinación de las condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales que facilitan o impiden el LA (figura 5).

Figura 5. Relación amenaza vs. vulnerabilidad en el análisis de riesgo país



Fuente: elaboración propia

Como corolario de lo anterior, el riesgo de LA al que está expuesta la sociedad puede medirse en función de la amenaza que este supone y de la vulnerabilidad del sistema social a ella. Por consiguiente, el modelo de evaluación de este riesgo puede expresarse así:

$$R = A * V$$

Donde:

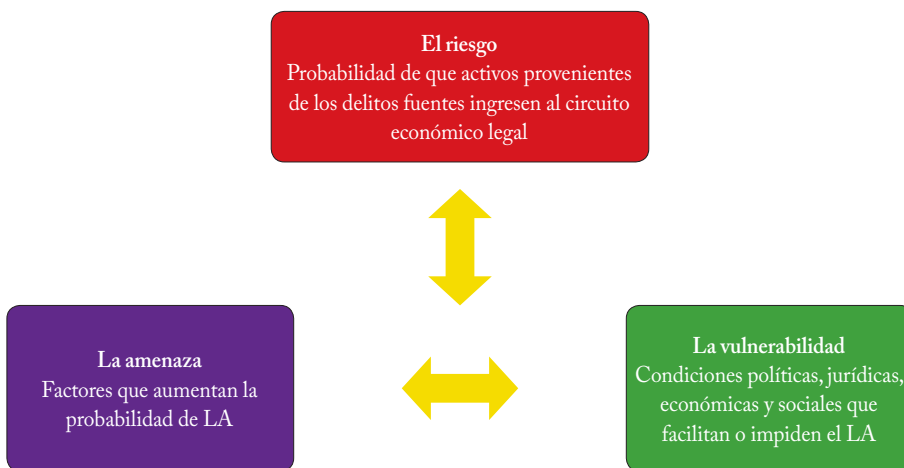
R = riesgo,

A = amenaza, y

V = vulnerabilidad.

En relación con este modelo conviene aclarar que “La definición clásica de riesgo lo propone como una función compuesta por la amenaza (probabilidad de sufrir una perturbación) en su interacción con la vulnerabilidad (probabilidad de sufrir daño por la amenaza); la amenaza configura entonces el evento que puede tener efectos sobre el sistema considerado, mientras que la vulnerabilidad se enfoca en las condiciones internas determinadas por el nivel de exposición a la amenaza, y por la capacidad del sistema para manejar esta perturbación en caso de que se presente” (UNODC-MJYD, 2011, p. 9) (figura 6).

Figura 6



Fuente: elaboración propia

Modelos cuantitativos versus modelos cualitativos

La evaluación del riesgo de LA enfrenta un gran problema, consistente en la carencia de información estadística confiable que permita aproximarse a una medición cuantitativa exacta del nivel de exposición que tiene la economía al ingreso de activos ilícitos en su circuito económico legal.

En Colombia, por ejemplo, la normatividad administrativa le impone a las entidades financieras la obligación de adoptar un Sistema para la Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLA/FT), que esté en capacidad de identificar y medir el riesgo de LA al que se encuentran expuestas. Una parte importante de la medición del riesgo exigida por la norma es la medición del riesgo inherente y del riesgo residual. El riesgo inherente es el riesgo al que se encuentra expuesta la entidad financiera, a causa de los productos que ofrece, los clientes que atiende y el mercado en el que se mueve; y el riesgo residual es aquel al que se encuentra expuesta la entidad después de haber implementado el SARLA/FT. La medición del riesgo residual es importante para las autoridades gubernamentales, porque indica qué tan eficaz es el SARLA/FT para gestionar el riesgo inherente al que se encuentra expuesta la entidad.

El problema es que no hay una metodología estándar para la evaluación del riesgo, porque la normatividad administrativa establece que cada entidad debe diseñar su propia metodología para medir el riesgo inherente y el riesgo residual. Esa normatividad simplemente prescribe que las entidades tienen la obligación de definir la metodología más apropiada para la medición del riesgo, sin indicar cómo debe ser esa metodología o cuáles han de ser sus características mínimas.

Una alternativa de solución sería utilizar las metodologías existentes para la medición de los riesgos a los que se encuentran tradicionalmente expuestas las entidades financieras (riesgos de tasa, riesgos de mercado, riesgos de crédito, riesgos de devaluación etc.), como las que se encuentran previstas por ejemplo en el estándar australiano/neozelandés (AS/NZS Committee OB-007, 2004) o en el estándar canadiense (DOF-CANADÁ) de administración de riesgos. Sin embargo, estas metodologías no fueron diseñadas específicamente para medir el riesgo de LA, y por eso no pueden ser utilizadas para ese propósito sin un proceso de ajuste previo.

Una forma aparentemente plausible de solucionar este problema es tomar las metodologías existentes como modelo, para desarrollar una que permita mediciones del riesgo de LA. A tal efecto debe tenerse en cuenta que en esta materia no existe información estadística disponible para hacer una medición puramente cuantitativa del nivel de exposición al riesgo de LA, como sí existe para hacer mediciones de otros tipos de riesgos financieros. Por esta razón, la metodología que se vaya a proponer debe orientarse hacia una medición cua-

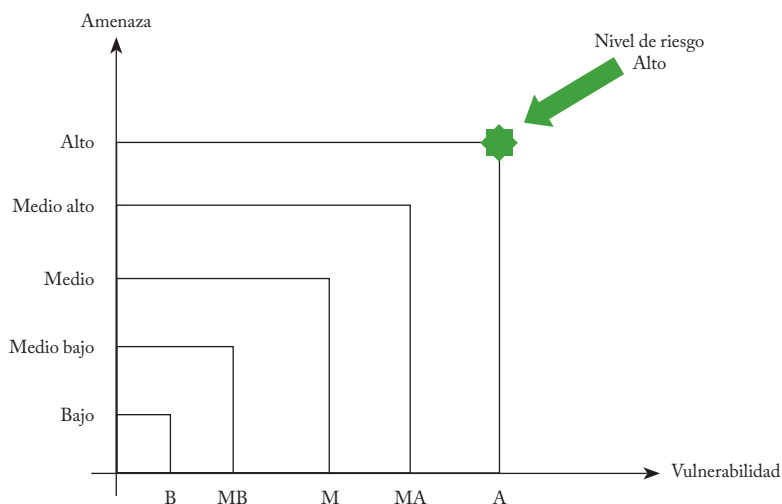
litativa del riesgo de LA. Ello puede obtenerse clasificando el nivel de riesgo de LA en diferentes categorías creadas “normativamente”⁸ (por ejemplo: riesgo alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo) y asignando valores numéricos entre 0 y 1 a cada una de esas categorías.

Ahora bien, para poder medir el riesgo de manera cualitativa en la forma mencionada, es necesario hacer ese mismo tipo de evaluación de cada una de las variables que componen el modelo “Riesgo, vulnerabilidad, amenaza”. Es decir, tanto la vulnerabilidad como la amenaza deben ser medidas cualitativamente, mediante la definición de niveles o categorías para cada una de ellas: niveles de amenaza y niveles de vulnerabilidad. En consecuencia, la medida del riesgo será la resultante de la combinación del nivel de vulnerabilidad y del nivel de amenaza al que está expuesta la economía, estos últimos también medidos de forma cualitativa mediante criterios normativos.

Es muy importante tener en cuenta que la medición cualitativa del riesgo puede resultar arbitraria, debido a que la definición de los niveles o categorías de riesgo se establece normativamente. Para evitar tal arbitrariedad, cada nivel o categoría de riesgo debe ser definido claramente, así como también los criterios para clasificar un factor de vulnerabilidad o de amenaza en determinado nivel deben estar previamente definidos de manera objetiva. Adicionalmente, la evaluación de los factores de vulnerabilidad y amenaza debe sustentarse en datos o evidencias objetivas y contrastables, que reduzcan al mínimo posible el nivel de subjetividad del evaluador en la clasificación dentro de las categorías o niveles previamente definidos (figura 7).

⁸ Es decir, categorías creadas como consecuencia de un acuerdo intersubjetivo entre los diferentes expertos o autoridades encargadas de la evaluación.

Figura 7



Fuente: elaboración propia

Referencias

- ANTI-MONEY LAUNDERING SPECIALISTS (ACAMS) (2011). *Guía de estudio para el exámen de certificación CAMS* (5ª ed.). Miami: Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists.
- AS/NZS COMMITTEE OB-007 (2004). *AS/NZS ISO 31000:2009. Risk management—Principles and guidelines*. Recuperado el 23 de julio del 2013, de <http://sherq.org/31000.pdf>
- BAJO FERNÁNDEZ, M. (1993). Política criminal y reforma penal: delitos patrimoniales económicos. En *Política criminal y reforma penal: homenaje a la memoria del prof. Dr. D. Juan del Rosal*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas (Edersa).
- BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE (2012). *The Basel AML Index 2012*. Recuperado el 25 de julio del 2013, de <http://index.baselgovernance.org/Index.html>
- BLANCO CRODERO, I. (2012). *El delito de blanqueo de capitales* (3ª ed.). Madrid: Aranzandi.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CELADE) (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Celade, ONU- Cepal, Brasilia. Recuperado el 9 de septiembre del 2012.

CONTROL CAPITAL (25 de mayo del 2013). *El Instituto de Basilea publica el Índice de riesgo por país sobre lavado de dinero*. Recuperado el 25 de julio del 2013, de <http://www.controlcapital.net/noticia/1306/ANTI-LAVADO/instituto-basilea-publica-indice-riesgo-pa%C3%83%C2%ADs-sobre-lavado-dinero-20456-lecturas.html>

DOF-CANADÁ. (s.f.). *Government of Canada. Treasury Risk Management Framework*. Recuperado el 23 de julio del 2013, de <http://www.fin.gc.ca/treas/frame/gctrmf06e.pdf>

FABIÁN CAPARROS, E. (1998). *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid: Constitución y Leyes.

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) (1990). *The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering*. Financial Action Task Force (GAFI).

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) (1996). *The Forty Recommendations*. Financial Action Task Force (GAFI).

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI). (2003). *The Forty Recommendations*. Financial Action Task Force (GAFI).

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) (julio del 2010). *Global Money Laundering and Terrorism Financing. Threat Assessment. A View of How and Why Criminals and Terrorists Abuse Finances, the Effects of this Abuse and the Steps to Mitigate these Threats*. Recuperado el 23 de julio del 2013, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Global%20Threat%20assessment.pdf>

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) (2012). *Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing: High Level Principles and Procedures*. Recuperado el 5 de febrero del 2013, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf>

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) (19 de octubre del 2012). *HIGH-RISK and non-Cooperative Jurisdictions: FATF Public Statement*. (Financial Action Task Force - GAFI) Recuperado el 5 de febrero del 2013, de <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-19october2012.html>

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) (16 de febrero del 2012). *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation - the FATF Recommendations*. Recuperado el 5 de

- febrero del 2013, de <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/internationalstandardsoncombatingmoneylaunderingandthefinancingofterrorismproliferation-thefatfrecommendations.html>
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) (7 de septiembre del 2012). *The 40 Recommendations, Published October 2004*. Recuperado el 13 de julio del 2013, de <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/the40recommendationspublishedoctober2004.html>
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL DE SUDAMÉRICA (GAFISUD) (2013). *Mutual Evaluations*. Recuperado el 5 de febrero del 2013, de <http://www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/>
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL DE SUDAMÉRICA (GAFISUD) (julio del 2009). *Manual para evaluadores y países del Gafisud*. Recuperado el 5 de febrero del 2009, de http://www.gafisud.info/documentos/esp/Manual_para_Evaluadores_2009.pdf
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL DE SUDAMÉRICA (GAFISUD) (2009). *Principios claves de las evaluaciones mutuas*. Recuperado el 5 de febrero del 2013, de http://www.gafisud.info/pdf/PrincipiosClavesenEvaluacionesMutuas_2.pdf
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL DE SUDAMÉRICA (GAFISUD) (2012). *Evaluaciones mutuas*. Recuperado el 5 de febrero del 2013, de <http://www.gafisud.info/evaluaciones.php>
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL DE SUDAMÉRICA (GAFISUD) (2013). Recuperado el 5 de febrero del 2013, de <http://www.gafisud.info/quienes.php>
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL DE SUDAMÉRICA (GAFISUD) (2013). *Preguntas frecuentes: ¿Qué son las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD)?* Recuperado el 22 de julio del 2013, de <http://www.gafisud.info/preguntas.php>
- INTERNATIONAL MONETARY FOUND (IMF) (11 de mayo del 2011). *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT)—Report on the Review of the Effectiveness of the Program. Anexo 3*. IMF, Legal Department, Washington D.C. Recuperado el 25 de julio del 2013, de <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/051111.pdf>
- INTERNATIONAL MONETARY FOUND (IMF) (2011). *The International Monetary Found Staffs' ML/FT NRA methodology*. IMF, Legal Department, Washington

- D.C. Recuperado el 24 de julio del 2013, de http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk_Assessment_IMF.pdf
- L'EXPRESS. (s.f.). Así opera el lavado mundial de dinero sucio. *Revista Summa* (86).
- SAREWITZ, D., PIELKE Jr, R. y KEYKHAH, M. (2003). Vulnerability and Risk: Some Thoughts from a Political and Policy Perspective. *Risk Analysis*, 23(4), 805.
- OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (MJYD) (noviembre del 2011). *Indicadores para el seguimiento de la consolidación de zonas libres de cultivos ilícitos*. Recuperado el 5 de febrero del 2013.
- WOLFSBERG GROUP (2006). *Wolfsberg Statement. Guidance on a Risk Based Approach for Managing Money Laundering Risk*. Recuperado de [http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_RBA_Guidance_\(2006\).pdf](http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/Wolfsberg_RBA_Guidance_(2006).pdf)
- WORLD BANK (2009). *Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: a Comprehensive Training Guide. Effects on Economic Development and International Standards*. Recuperado el 23 de julio del 2013, de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2659/499600v10PUB0C101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>
- WORLD BANK (2011). *The World Bank Risk Assessment Methodology*. Recuperado el 25 de julio del 2013, de http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk_Assessment_World_Bank.pdf

Actores del sistema y política pública antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo: Coordinación y resultados *

Luis Edmundo Suárez Soto^{**}
Javier Alberto Gutiérrez López^{***}

* Se agradece el apoyo de Gloria Pinilla, Mercedes Salom, Ángela María Hurtado y Claudia Andrea Soracá, funcionarias de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), en la elaboración de este documento.

** Abogado de la Universidad de los Andes, con especialización en Economía de la misma Universidad y en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Igualmente, ha cursado estudios de Maestría en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. Ha ejercido diversos cargos en el sector público y privado, entre esos, consultor y Director Jurídico del Departamento Nacional de Planeación (DNP); jefe de la Unidad Técnico-Científica de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación; y Gerente de Suárez & Asociados, donde asesoró y litigó en asuntos de derecho económico, constitucional y administrativo. Desde noviembre de 2010, ejerce como director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde inspiró y lideró la construcción e implementación de un nuevo enfoque basado en la innovación para enfrentar el lavado de activos, obteniendo importantes resultados para el sistema nacional. Como Director de la UIAF, ha sido autor del libro *Las Unidades de Inteligencia Financiera y el Sistema Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo. Un nuevo modelo de gestión: Sistémico, Amplio y Bidireccional (SAB)* y coautor de *La Dimensión Económica del Lavado de Activos*, ambos publicados en segunda edición en el año 2014. Actualmente, en representación del gobierno nacional preside el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat), compuesto por 16 países de la región y, separadamente, lidera la Secretaría Técnica de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (Ccicla). En el ámbito académico, se ha desempeñado como catedrático en la maestría de Derecho Bancario y Bursátil de la Universidad Externado de Colombia, profesor y conferencista en temas de Derecho Económico en la Universidad de los Andes y profesor invitado en la Universidad Javeriana.

*** Economista de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Economía de la misma universidad. Ha hecho cursos de doctorado en Economía en la Universidad Complutense de Madrid,

Introducción

Hay dos elementos fundamentales para el diseño, construcción, implementación y fortalecimiento del Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo (en adelante sistema ALA/CFT), la identificación, caracterización y evaluación de los actores del sistema ALA/CFT y la política pública ALA/CFT, la cual debe estar enfocada en la obtención de resultados que tienen que ver con efectividad en la desarticulación de organizaciones criminales, no solamente a partir de capturas, que son importantes, sino también haciendo daño a las estructuras financieras de dichas organizaciones, bloqueándoles los dineros mediante medidas cautelares –instrumento con el cual el ordenamiento jurídico protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso– y acciones de extinción de dominio –mecanismo que permite al Estado quitar los bienes muebles e inmuebles a cualquier ciudadano que haya obtenido tales ganancias a través de actividades delictivas y/o las destine a dicho fin–.

con énfasis en investigación en macroeconomía, economía de la información y economía experimental. Experiencia profesional como subdirector de Análisis estratégico en la UIAF; director de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); asesor del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), Ministerio de Hacienda y Crédito Público; director de Estudios Económicos en la Secretaría de Hacienda de Bogotá; jefe de División de Medición y Proyecciones Macroeconómicas en el Departamento Nacional de Planeación y asistente de Investigación en Fedesarrollo y en el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional. Experiencia docente en la Pontificia Universidad Javeriana, en la Universidad Jorge Tadeo Lozano y en la Universidad del Rosario en las cátedras de Economía Pública, Política Fiscal y Finanzas Públicas, Economía Neo-Keynesiana e Imperfecciones en los Mercados, Desarrollo Local y Regional, Econometría, Macroeconomía Avanzada y Microeconomía. Cuenta con 21 publicaciones en revistas especializadas. Conferencista experto internacional en la III Conferencia sobre Seguridad y Defensa Hemisférica, organizada por la Asociación Peruana de Egresados del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), con Sede en Washington D.C., Estados Unidos, Lima-Perú. II Congreso Suramericano sobre Prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, organizado por Forum Executive Information, Buenos Aires, Argentina. Organización de los Estados Americanos (OEA). Representante de Colombia a la XXXII Reunión del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos, Presentación del Nuevo Enfoque de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) contra Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, en Washington D.C., Estados Unidos, Escuela de Verano de Gobierno y Políticas Públicas, curso sobre Indicadores Estadísticos para la Toma de Decisiones, tema “Integración y Armonización de los Instrumentos para las Estadísticas Sociales”. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) e Instituto Nacional de Estadística de España (INE), Madrid, España. Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico (ENDE), Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE), La Paz y Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Lo anterior debido a que el factor financiero es el centro de gravedad de cualquier tipo de organización, ya que representa el motor que permite su desarrollo, fortalecimiento y sostenibilidad. La carencia de estos recursos económicos o un problema de liquidez la hacen inviable. En este sentido, resulta esencial maximizar el número y el nivel de efectividad de instrumentos y mecanismos que lleven a su mínima expresión la generación de dineros de origen ilícito y el lavado de activos (dar apariencia de legalidad a dineros de origen ilícito), para lo cual debe haber un engranaje óptimo y una articulación firme y continua entre los actores del sistema y entre estos y la política pública, de modo que coordinadamente se luche contra las organizaciones delictivas a través de la creación de barreras de entrada al circuito económico de los flujos financieros ilícitos, disminuyendo así la probabilidad de ser lavados y logrando con ello proteger la economía, el empleo y el bienestar de los ciudadanos.

Es necesario que cada una de las piezas del sistema ALA/CFT, de forma efectiva y significativa, aporte a un esquema de responsabilidad compartida, desde su función, papel o posición dentro del sistema, para que el agregado logre el efecto deseado: la desarticulación financiera de las organizaciones criminales. El objetivo de este capítulo es entender el funcionamiento del sistema ALA/CFT en Colombia, el papel de cada uno de los actores del sistema, su asociación con la política pública y las perspectivas de la lucha ALA/CFT en el marco de las acciones de los actores y la implementación de la política.

Este capítulo consta de cinco secciones: la primera es esta introducción, la segunda sección presenta algunos antecedentes nacionales e internacionales y aspectos generales del sistema ALA/CFT, para contextualizar las siguientes secciones. En la tercera sección se expone el esquema de actores, su caracterización y participación en la lucha contra el lavado de activos. En la cuarta sección se explica la política nacional ALA/CFT y se asocia su plan de acción con la participación de los actores en un esquema de responsabilidad compartida, haciendo énfasis en la articulación y coordinación entre actores y entre estos y la política pública. La quinta sección presenta algunas conclusiones y recomendaciones.

Algunos antecedentes y aspectos generales

Una parte importante de las transacciones financieras tiene el propósito de ocultar la fuente originalmente criminal o ilegal de la actividad que generó los recursos (Masciandaro, Takáts, & Unger, 2007). Dicha acción es más conocida

como lavado de activos y es el principal objetivo de los delincuentes al momento de hacer uso de las significativas cuantías que resultan de la comisión de delitos tales como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, la extorsión, la corrupción, entre otros considerados fuente de lavado de activos.

La comunidad internacional ha puesto atención, especialmente en las últimas tres décadas, al lavado de activos y ha generado diferentes iniciativas desde los años setenta para enfrentar este flagelo que afecta a las economías y al bienestar de los ciudadanos. A nivel internacional y en Colombia, el primer sector de la sociedad y de la economía en tomar medidas contra el lavado de activos fue el sector financiero, principalmente el bancario.

Con la iniciativa de conformación del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en 1975 por parte del G10,¹ se formularon estándares, lineamientos de supervisión y declaraciones de mejores prácticas, con el propósito de fortalecer la solidez del sistema financiero, entre los cuales se encuentra la Declaración de Principios en 1988, “cuyo objetivo es impedir que los bancos y otras instituciones financieras sean utilizadas para transferencias o depósitos de fondos de procedencia ilícita”.² Al no tener carácter vinculante supranacional, las declaraciones y estándares formulados por este comité se realizan con el fin de que las autoridades de supervisión de cada país tomen medidas que permitan su adopción o adaptación e implementación en cada uno de los países.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha recalcado su preocupación con respecto a los recursos ilícitos de las organizaciones criminales. Esto se vio reflejado en la promulgación de la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas en 1988 y en la Convención Internacional contra el Crimen Organizado Transnacional en 1994. La primera (1988) tiene el propósito de promover la cooperación entre las partes para hacer frente a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos relacionados, pero es con la Convención Internacional contra el Crimen Organizado Transnacional (2000) que la ONU reconoce la problemática y las posibles implicaciones que estas organizaciones pueden tener sobre la seguridad de los países.

¹ El G10, conformado por Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania y Suiza.

² Ver: http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/Documentos/basilea.htm

Con la conformación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)³ en 1989, se promulgaron estándares para combatir específicamente el lavado de activos a partir de las 40 Recomendaciones,⁴ publicadas en 1990, que cuentan con el reconocimiento del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dichas recomendaciones se concentraron en el sector financiero, no en la protección de todos los sectores de la economía. Posteriormente, en el año 2001, el GAFI se pronunció sobre la financiación del terrorismo, a través de 9 Recomendaciones Especiales. En el 2012 modificó y sintetizó las anteriores 40 (LA) más 9 Recomendaciones (FT) en 40 Recomendaciones, dentro de las cuales presentó cambios significativos relacionados con el Enfoque Basado en Riesgos (EBR), con el cual los países deben identificar, evaluar, entender y mitigar los riesgos que enfrentan; adicionalmente, se hace énfasis en la transparencia e identificación del beneficiario final.

Los países deben obligarse a disponer de información confiable sobre la propiedad y el control de las empresas, fideicomisos y otras entidades jurídicas. La cooperación internacional debe facilitar el intercambio eficaz de información para la investigación, monitoreo y persecución penal de estos delitos. Respecto al funcionamiento de las unidades de inteligencia financiera (UIF) y las autoridades, las modificaciones tienen por objeto aclarar el papel y las funciones de los organismos operativos responsables de la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, así como definir el conjunto de técnicas de investigación y competencias que deben estar disponibles. En cuanto a las nuevas amenazas y nuevas prioridades, amplía el alcance del concepto de *personas políticamente expuestas* (PEP) e incluye como nueva amenaza la proliferación de armas de destrucción masiva. Finalmente, en lo que tiene que ver con delitos tributarios, los países deberán tener la capacidad de investigar el lavado de activos que se deriva de delitos fiscales como el contrabando y la evasión.

³ El GAFI es un grupo intergubernamental que establece estándares y desarrolla y promueve políticas para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (tomado de Las 40 Recomendaciones, GAFI, 20 de junio del 2003).

⁴ 1996: revisión de las 40 Recomendaciones contra el Lavado de Activos; 2001: incorporación de 9 Recomendaciones contra el Financiamiento del Terrorismo; 2003: revisión de las 40 Recomendaciones contra el Lavado de Activos y las 9 Recomendaciones Especiales contra el Financiamiento del Terrorismo; 2012: revisión y unificación de las 40 más 9 Recomendaciones.

A partir de las anteriores iniciativas se edificaron los sistemas nacionales antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT), basados en la cadena de prevención, detección, investigación y juzgamiento. El esquema anterior lleva a dos críticas: la primera, no considera a todos los actores del sistema, puesto que la responsabilidad recae fundamentalmente sobre el Gobierno; y la segunda, no se diseñó para medir y presentar resultados en la lucha ALA/CFT, es decir, detección efectiva de operaciones de lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo, sentencias condenatorias y extinciones de dominio.

En Colombia, en 1995 mediante el Decreto 950 se creó la Comisión Interinstitucional Contra el Lavado de Activos (CCICLA), decreto modificado en 1996 y en el 2003, hasta la más reciente modificación en el 2004 con el Decreto 3420, como órgano consultivo vigente del alto gobierno para los temas de lavado de activos. Cuando no está el vicepresidente de la República, lo preside el ministro de Justicia y del Derecho, y la UIAF ejerce su secretaría técnica. En la CCICLA se define la política nacional ALA/CFT, se le hace seguimiento y se tratan temas sensibles para enfrentar estos delitos.

En 1999, mediante la Ley 526,⁵ se creó la UIAF,⁶ cuya misión es la prevención y detección de operaciones de lavado de activos. A partir del 2006, esta unidad también tiene como objetivo trabajar contra la financiación del terrorismo (Ley 1121 del 2006). Recientemente, la Ley 1621 de 2013 confirma a la UIAF como organismo de inteligencia y miembro de la comunidad de inteligencia. De esta forma, la Unidad trabaja con otras agencias a nivel nacional e internacional, además de compartir, a través de un canal seguro, información con 139 unidades de inteligencia financiera alrededor del mundo.

Desde sus inicios, la UIAF hace parte fundamental del esquema general (disposiciones internacionales y nacionales) del sistema ALA/CFT, estructurado en tres componentes o fases: reportes, análisis y difusión.

Esta estructura unidireccional para enfrentar los flagelos de lavado de activos y financiación del terrorismo, entiende los reportes como los sujetos

⁵ Reglamentada por el Decreto 1497 de 2002 y modificada en algunos de sus apartes por la Ley 1121 de 2006 “Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones”.

⁶ La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) es una unidad administrativa especial del Estado colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

obligados a reportar información subjetiva (reportes de operaciones sospechosas-ROS⁷) e información objetiva (operaciones en efectivo, transacciones cambiarias, entre otras) a la UIAF. En la siguiente fase, la Unidad lleva a cabo la centralización de la información para realizar un *análisis* riguroso con el propósito de producir información de inteligencia financiera, destinado a la fase de *difusión*, en la cual esta información es entregada a la Fiscalía General de la Nación para avanzar en procesos de judicialización, en apoyo con la policía judicial.

Originalmente, cada fase, componente y tipo de actor involucrado actúa según su función y, en dicha cadena, entrega información a la siguiente fase sin que se articule más allá del cumplimiento de su proceso y sin la evaluación de la calidad de cada uno de los productos derivados de las distintas fases, y mucho menos se observa interés, por lo menos explícito, en la verificación de resultados del sistema ALA/CFT, del que todos los actores y fases hacen parte.

Teniendo en cuenta el anterior esquema (reportes, análisis y difusión), a finales del 2010 la UIAF diseñó e implementó un enfoque proactivo denominado SAB⁸ (por las siglas de sistémico, amplio y bidireccional), en el que todos los actores del sistema deben actuar de manera articulada, coordinada y comprometida (sistémico). Se suman actores activos al sistema ALA/CFT (amplio: más reportantes, más instrumentos y mecanismos para generar información y conocimiento) y se retroalimentan las distintas fases (bidireccional) para mejorar la calidad de los productos derivados de los reportes, del análisis y la difusión. Además, se estima el valor de la amenaza y se mide la efectividad del sistema frente a dicha amenaza (resultados en detección, judicialización y especialmente en medidas cautelares y extinción de dominio) y se convierte el sistema ALA/CFT colombiano en una estructura SAB por resultados.

En Colombia, la concepción del Sistema Nacional ALA/CFT debe profundizar su visión integral, tener en cuenta a todos los actores del sistema, sus papeles, sus especialidades y sus capacidades, converger hacia una visión

⁷ Es el informe mediante el cual el sujeto obligado comunica a la UIAF los detalles de la operación sospechosa, entendida como aquella que por su número, cantidad o características no se enmarca dentro de los sistemas y prácticas normales de los negocios de una industria o sector determinado y, además, que de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad que se trate, no ha podido ser razonablemente justificada.

⁸ Para una mayor comprensión y explicación más detallada del sistema SAB, remitirse al documento “Nuevo Enfoque UIAF” publicado en la página web de la Unidad.

sistémica y de alianzas estratégicas, con instrumentos y mecanismos para la generación de conocimiento, enfatizando en la coordinación y cooperación y en la obtención de resultados efectivos contra las organizaciones criminales.

Los actores del sistema

Así como el sistema económico es el conjunto de decisiones que adoptan en una sociedad agentes o instituciones que interactúan a través de los mercados, el sistema ALA/CFT se presenta desde esta misma perspectiva, por cuanto se refiere a las decisiones concertadas y eficientes que se toman en los hogares, las empresas y el Estado, así como en el sector externo, en la medida en que se relacionan entre sí para lograr un objetivo común. A continuación se exponen los papeles e interacciones entre los distintos actores del sistema ALA/CFT.

Sector público: Gobierno y reportantes

El actor articulador es el Gobierno nacional, que debe realizar los análisis globales, sectoriales y subsectoriales del sistema ALA/CFT, evaluar sus resultados, centralizar y procesar la información y diseñar, formular y hacer seguimiento a las políticas públicas. Para desempeñar estas actividades, el Gobierno cuenta con la CCICLA, órgano consultivo del alto gobierno, que agrupa a más de 25 entidades en varios comités operativos, entre los que se encuentran: prevención y detección, coordinado por la UIAF; cultura antilavado, coordinado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; e investigación y juzgamiento, coordinado por la Fiscalía General de la Nación (FGN).

Adicionalmente a estos, se encuentra vigente el comité operativo del Sistema Centralizado de Consultas de Información (sccI-Pijao), coordinado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sistema que está en evaluación respecto a su efectividad y continuidad, básicamente por la obsolescencia del *software* y del *hardware* que lo soportan, por las leyes de Habeas Data, la Ley de inteligencia y en general por el marco jurídico, que restringe el intercambio de información en un sistema de este tipo, concebido en un contexto jurídico muy distinto al actual. De eliminarse este sistema, las posibilidades de intercambio de información siguen vigentes, pero en relaciones bilaterales (seguramente más efectivas) entre organismos del Gobierno, a partir del cumplimiento del marco jurídico por parte de las entidades involucradas y de acuerdo con la especialidad de estas entidades y de sus responsabilidades específicas en el sistema ALA/CFT.

Se ha planteado y está en estudio y a la espera de modificación, el Decreto 3420 de 2004, en el que se incluiría la creación en CCICLA de dos nuevos comités operativos, uno contra la financiación del terrorismo y otro anticontrabando. Los dos ampliarán el marco de acción de la Comisión y generarán nuevos frentes de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, fortaleciendo así la política y el sistema ALA/CFT.

En febrero del 2011 esta comisión diseñó la política nacional antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, política que convergió, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de las entidades que conforman la CCICLA, en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3793, aprobado el 18 de diciembre del 2013. En esta política se encuentran involucradas acciones fundamentales para enfrentar los flagelos del lavado de activos y la financiación del terrorismo, con acciones específicas para las distintas entidades públicas del sistema.

La UIAF, aparte de ejercer la secretaría técnica de CCICLA, es el eje que engrana al sistema antilavado, tiene funciones de prevención y detección del lavado de activos y la financiación del terrorismo (Ley 526 de 1996, Ley 1121 de 2006, Ley 1621 de 2013), centraliza, procesa y analiza la información del sistema y difunde información de inteligencia a la FGN y a unidades homologas en otros países. La Unidad realiza funciones de intervención del Estado y de regulación, sobre todo para incrementar el número de sujetos obligados a reportarle y tener así una visión completa del sistema ALA/CFT, especialmente en sectores y subsectores de la economía donde se registren mayores amenazas, vulnerabilidades y riesgos frente al lavado de activos o la financiación del terrorismo.

Aunque la UIAF puede emitir normatividad (resoluciones) para obligar a reportar información objetiva y reportes de operaciones sospechosas a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, trabaja articulada y coordinadamente con supervisores (superintendencias, ministerios, otras entidades) que tengan funciones de inspección, vigilancia y control, para producir la normatividad relevante y estratégica (normalmente circulares externas expedidas por los supervisores) para generar nuevos reportes a la UIAF, fundamentales para la prevención y detección de operaciones de LA/FT.

Así, los supervisores son actores fundamentales en el Gobierno y para el sistema ALA/CFT. Tienen la facultad de sanción por incumplimiento a la UIAF (no reporte o extemporaneidad en el reporte). Además, socializan y

discuten antes de su expedición, con apoyo de la UIAF, las distintas normas con los respectivos sujetos obligados. El proceso es participativo y fortalece la responsabilidad compartida entre los distintos actores del sistema.

Las demás entidades públicas deben asumir compromisos fundamentales en la implementación de la Política Nacional ALA/CFT, en la cooperación y los flujos de información hacia las entidades que por su misión y especialidad pueden hacer uso óptimo de los datos, bases de datos, series y en general información clave para los procesos de prevención y detección de LA/FT. Adicionalmente, deben construir esquemas de prevención, con sistemas de administración de riesgo que les permitan identificar señales de alerta, tipologías y operaciones sospechosas de LA/FT para, desde su misión, protegerse, proteger al Gobierno, a la economía y a la sociedad.

Sumado a lo anterior, los gobiernos regionales y locales deben vincularse activamente a la lucha ALA/CFT, a las campañas de cultura antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, capacitarse en estas materias, contar con sistemas de administración de riesgo de LA/FT, aportar la información objetiva y enviar reportes de operación sospechosa a la UIAF.

Sector privado: empresas, sector financiero, sector real de la economía, gremios, reportantes

Es necesario hacer una distinción entre el sector financiero y el sector real de la economía para entender el pasado, el presente y las expectativas del sistema ALA/CFT. En las economías de la región y en particular en la economía colombiana, el valor agregado es generado en aproximadamente un 20% por el sector financiero (bancos, fiduciarias, aseguradoras, bolsa), mientras que el 80% lo genera el sector real (el PIB por el lado de la oferta: agricultura, minería, industria, comercio, construcción, transporte y comunicaciones, entre otros). Sin embargo, históricamente los sistemas ALA/CFT han concentrado sus esfuerzos y recursos en sistemas de prevención y administración de riesgo en el sector financiero, lo que es sumamente importante porque por este circulan en su mayoría los dineros de la economía, entendiendo que los procesos de lavado de activos se realizan mediante *modus operandi* fundamentalmente implementados en el sector financiero.

Esta protección y enfoque en el sector financiero ha sido importante y ha conllevado una regulación fuerte en dicho sector, que en el pasado ha sido vulnerable al lavado de activos y que ha enfrentado amenazas consistentes

en volúmenes importantes de dinero de origen criminal que quieren dar apariencia de legalidad a dineros de origen ilícito. Así, actualmente el sector financiero es el más protegido por la normatividad y por sus sistemas altamente desarrollados de prevención. En la medida en que se ha regulado el sector financiero y que se han creado instrumentos y mecanismos para su protección, los delincuentes han desarrollado *modus operandi* de lavado en el sector real de la economía, considerando la menor regulación, menos sistemas de administración de riesgo y en general mayores vulnerabilidades del sector real.

En vista de lo anteriormente expuesto, la UIAF consideró fundamental comenzar a observar y actuar sobre el sector real de la economía para, entre otros objetivos, tener una mirada completa de la economía y de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos que enfrentan tanto el sector financiero como el sector real, y enfocó buena parte de sus actuaciones de política pública, intervención del Estado y regulación, sobre los subsectores y actividades más vulnerables y con mayores riesgos dentro del sector real, para generar los instrumentos y mecanismos que ayuden a cerrar distintos frentes de ataque de los lavadores. Con esta política, en dos años se registró un crecimiento de 51% en el número de reportantes a la UIAF, concentrado en actividades del sector real de la economía. Estas acciones, de manera gradual, deben expandirse a más subsectores, con sustentos técnicos para producir la regulación que se requiera, con apoyo de los supervisores.

Adicionalmente, la Evaluación Nacional de Riesgo que desarrolló el país, con el liderazgo de la UIAF y la participación de 37 entidades entre públicas y privadas, con vinculación al proceso de aproximadamente cien personas y el apoyo técnico del Banco Mundial, mediante la metodología de juicio de experto, se convierte en una herramienta fundamental para priorizar el accionar de las autoridades, la política regulatoria y, en general, las acciones de diseño, formulación, seguimiento y evaluación de lo que se debe hacer en materia de prevención y detección de lavado de activos en el país.

Hogares

La referencia a los hogares⁹ tiene que ver con dos aspectos básicos y estratégicos para el sistema ALA/CFT. El primero se refiere a la cultura antilavado de

⁹ Son considerados como unidades que ofertan su trabajo y que demandan en el mercado de bienes y servicios. A través de sus actuaciones determinan la dinámica del flujo monetario y real de la economía.

activos y contra la financiación del terrorismo y el segundo a la participación de estos en procesos de reporte de operaciones sospechosas a las autoridades. Estos reportes deben ser consecuencia del fortalecimiento de los procesos de cultura ALA/CFT, del entendimiento de los fenómenos de lavado de activos y financiación del terrorismo y del conocimiento de los hogares acerca de los efectos perversos que estos flagelos tienen sobre el bienestar de cada uno de los ciudadanos.

Es importante que los hogares y en general toda la ciudadanía entienda que estos delitos los pueden afectar directa o indirectamente, que la lucha ALA/CFT no es y no debe ser solamente del Gobierno, la FGN, los jueces y los sujetos obligados a reportar a la UIAF. Estos son fenómenos que afectan el crecimiento económico, la generación de empleo y el bienestar de todos los colombianos. Adicionalmente, los ciudadanos deben saber que pueden colaborar con las autoridades informando sobre operaciones sospechosas a la UIAF, por canales seguros que garantizan plenamente la reserva de quien reporta, o ir directamente a la FGN a denunciar sobre posibles delitos de lavado de activos o financiación del terrorismo.

El conocimiento y la participación de los ciudadanos, sumados a las acciones de política pública y a los instrumentos y mecanismos cada vez más sofisticados que han diseñado, desarrollado e implementado las autoridades, en una articulación plena contra la delincuencia y en procesos de construcción de tejido social y responsabilidad compartida, harán cada vez menos viable que el país, su economía y su población dejen espacios por donde se pueda filtrar cualquier proceso de lavado de activos y/o financiación del terrorismo.

Sector externo: organismos internacionales

El Grupo Egmont es el organismo internacional que reúne a las UIF del mundo. El 9 de junio de 1995, representantes de 24 países y 8 organizaciones internacionales se reunieron en el Palacio de Egmont en Bélgica para discutir sobre las organizaciones especializadas en la lucha contra el lavado de dinero, conocidas en ese entonces como *disclosures receiving agencies*, que correspondían a las actuales UIF.

Para el Pleno de junio del 2006, realizado en Chipre, el Grupo contaba con 101 unidades. Entre los requisitos para ser miembro se ha incluido recientemente que la UIF esté legalmente capacitada para recibir ROS relacionados con financiación del terrorismo. La UIAF de Colombia es miembro desde el

año 2000 y cumple con todos los requisitos. La Reunión de Directores de UIF es el máximo órgano decisorio que se convoca una vez al año.

Egmont cuenta con un comité que se reúne ordinariamente, tres veces al año, con los grupos de trabajo. Este comité está compuesto por el presidente del Grupo Egmont, que es el Subdirector de la UIF de los Estados Unidos (Fincen), los coordinadores de los grupos de trabajo y los representantes y correpresentantes de los grupos regionales de Europa, las Américas y Asia. El principal objetivo del grupo es facilitar el intercambio de información entre las UIF de los países miembro, con el fin de combatir los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo. Asimismo, el Grupo promueve la firma de acuerdos conocidos como *memorandos de entendimiento*, para facilitar el intercambio de información bilateral.

El Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud) es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 16 países para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Tiene personalidad jurídica y estatus diplomático en su sede de Buenos Aires, donde se sitúa la Secretaría Ejecutiva permanente del Grupo. Su acción se basa en la adopción colectiva de los estándares internacionales más avanzados en la materia y el compromiso de incorporación normativa y operativa de estos en cada Estado miembro. El objetivo regional de Gafisud se dirige a combatir los delitos, evitar las amenazas y costos sociales, políticos y económicos que generan, poniendo el acento en la prevención y fortalecimiento de la capacidad institucional de los países.

Gafisud se creó formalmente el 8 de diciembre del 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, mediante la firma del memorando de entendimiento constitutivo del grupo por los representantes de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. También asisten a las reuniones del Grupo, como organizaciones afines, el GAFI, el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC) y la OEA, a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Sus órganos de funcionamiento son el Pleno de Representantes, el Consejo de Ministros y la Secretaría Ejecutiva del Grupo. Participan como observadores los países de apoyo y cooperación que prestan ayuda técnica y financiera: Alemania, España, Estados Unidos, Francia, México y Portugal. También participan como observadores algunas organizaciones internacionales y multilaterales que refuerzan técnica y financieramente las actividades

del Gafisud: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la CICAD/OEA.

La OEA cuenta con la (CICAD) que es el foro político del hemisferio occidental para tratar el problema de las drogas. La Secretaría Ejecutiva de la CICAD apoya a la Comisión mediante el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales y la canalización de los esfuerzos colectivos de sus Estados miembros para reducir la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales.

La Estrategia Hemisférica sobre Drogas, aprobada en mayo del 2010, expresa el firme compromiso de los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias del tráfico de drogas, que supone una creciente amenaza para la salud, el desarrollo económico, la cohesión social y el cumplimiento de la ley. La Sección Antilavado de Activos nació a fines de 1999, por el notable incremento de las actividades de CICAD en materia de capacitación y asistencia para el control del blanqueo de capitales. Concentra sus esfuerzos en brindar apoyo técnico y capacitación a los Estados miembros de la CICAD en las áreas financiera, jurídica y de aplicación coercitiva de la ley, y ejerce funciones de Secretaría Técnica del Grupo de Expertos de la CICAD para el Control del Lavado de Activos que se creó en 1990.

La Sección Antilavado de Activos trabaja de cerca con diferentes instituciones internacionales y nacionales para el desarrollo de actividades de capacitación. Se destacan como socios principales en la implementación de los programas de asistencia técnica, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Oficina para Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y el Cumplimiento de las Leyes (INL) de los Estados Unidos, el Ministerio del Interior de España y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).

El Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) tiene como propósito principal promover y desarrollar la cooperación entre los Estados miembros para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, de acuerdo con los principios de la Carta de la OEA, con la Convención Interamericana contra el Terrorismo y con pleno respeto a la soberanía de los países, al Estado de derecho y al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

El CICTE está integrado por todos los Estados miembros de la OEA y organiza una sesión regular anual, a través de un foro de discusión y toma de decisiones en temas contra el terrorismo y de cooperación. Los Estados miembros designan a las autoridades nacionales competentes, al representante titular, a los suplentes y a los asesores que estimen convenientes para representarlos ante el CICTE. De igual manera, designan a uno o más puntos de contacto nacionales con competencia en materia de prevención y eliminación del terrorismo, para servir como enlace principal entre los gobiernos de los Estados miembros para desarrollar la cooperación entre estos y el CICTE.

En cuanto a las competencias de este organismo regional, la Resolución RC.23/RES.1/01 incluyó, entre otras, las siguientes: i) exhortar a los Estados miembros a reforzar la cooperación, en los planos regional e internacional, para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y cuando corresponda, acelerar la extradición de los perpetradores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas, así como fortalecer la cooperación judicial recíproca y el intercambio oportuno de información; ii) identificar acciones urgentes dirigidas a fortalecer la cooperación interamericana para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en el hemisferio; y iii) instar a los Estados a estudiar la repercusión jurídica internacional de la conducta de las autoridades gubernamentales que apoyan o financian a personas y grupos terroristas.

En cuanto a la ONU, la Carta de las Naciones Unidas estableció seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. Sin embargo, la institución de las Naciones Unidas es mucho más amplia, abarca quince agencias y varios programas y organismos.

El Consejo Económico y Social se estableció en el marco de la Carta de las Naciones Unidas como principal órgano para coordinar la labor económica, social y conexas de los catorce organismos especializados de las Naciones Unidas, las comisiones orgánicas y las cinco comisiones regionales.

Actúa como foro central para el debate de cuestiones internacionales de índole económico y social y para la formulación de recomendaciones sobre políticas dirigidas a los Estados miembros y al sistema de las Naciones Unidas. Se encarga asimismo de promover niveles de vida más elevados, pleno empleo y progreso económico y social; buscar soluciones a los problemas internacionales de tipo económico, social y sanitario; facilitar la cooperación

cultural y educativa internacional; y fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Está facultado para realizar o iniciar estudios e informes sobre estos temas. También tiene competencia para prestar asistencia en los preparativos y las organizaciones de conferencias internacionales importantes en las esferas económicas, sociales y conexas y facilitar un seguimiento coordinado de estas.

La Comisión de Estupefacientes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal son las dos comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social. Sus decisiones y resoluciones proporcionan orientación en sus respectivas áreas a los Estados miembros y a la UNODC. Esta última tiene como objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional. Este objetivo se lleva a cabo a través de tres funciones primarias: investigación, persuasión a los gobiernos para que adopten leyes contra el crimen y las drogas, así como los tratados y la asistencia técnica a dichos gobiernos. En octubre del 2002, el United Nations Drug Control Programme (UNDCP) se unió con la UNODC. Entre sus logros se encuentran las resoluciones que dieron origen a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y sus protocolos, destinados a combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de armas a nivel internacional.

Fiscalía General de la Nación y jueces

El sistema penal busca la persecución y castigo de las conductas punibles, y para ello las autoridades, especialmente las encargadas de investigar (fiscales y policía judicial), deberán estar conformadas por equipos interdisciplinarios, que les permitan de manera oportuna, no solo la recolección de elementos probatorios, sino también el análisis de la información con la cual se pretende demostrar o lograr el convencimiento del juez respecto de la posible comisión de una conducta punible, con el fin de reducir los tiempos para lograr sentencias, efectividad en estas, debilitamiento financiero y desarticulación de las organizaciones criminales. En Colombia, el delito de lavado de activos está tipificado en el artículo 323 del Estatuto Penal colombiano como:

...El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, re-

belión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sico-trópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de seiscientos cincuenta (650) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales vigentes...¹⁰

De acuerdo con esta definición, la conducta de lavado de activos debe concebirse no solo como un delito autónomo, sino también como un delito “multidisciplinario y multidimensional”; es decir, no solamente corresponde al fiscal especializado de lavado de activos, sino que se requieren fiscales especializados en extorsión, secuestro, terrorismo, corrupción y demás delitos de la definición. Sumado a lo anterior se requiere intensificar el trabajo coordinado entre estos, policía judicial y jueces con los demás actores del sistema, para enfrentar de forma óptima a los delincuentes, a partir del entendimiento de los distintos modus operandi para el lavado de activos, y el levantamiento de pruebas robustas que conlleven casos exitosos contra las organizaciones criminales.

La política pública

La CCICLA diseñó la política nacional ALA/CFT, aprobada por la Comisión en febrero del 2011 y plasmada en el documento del Conpes 3793, aprobado a su vez el 18 de diciembre del 2013. A través del documento del Conpes se coordinó a todas las entidades del Estado colombiano que luchan contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, de tal manera que el cumplimiento de la política nacional ALA/CFT se evidenciará en la ejecución del plan de acción establecido.

¹⁰ Código Penal Colombiano, capítulo V: “Del lavado de activos”, artículo 323, modificado por el artículo 42 de la Ley 1453 del 2011.

La implementación de la política nacional le permitirá al país lograr mayor efectividad en el sistema ALA/CFT y, adicionalmente, dar cumplimiento a las nuevas recomendaciones emitidas en febrero del 2012 por el GAFI, especialmente la recomendación 2, a través de la cual se exhorta a los países a:

contar con políticas ALA/CFT a escala nacional, que tomen en cuenta los riesgos identificados, las cuales deben ser sometidas a revisión periódica, y deben designar a una autoridad o contar con un mecanismo de coordinación o de otro tipo que sea responsable de dichas políticas.

Los países deben asegurar que, las autoridades que hacen las políticas, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), las autoridades del orden público, los supervisores y otras autoridades competentes relevantes, tanto a nivel de formulación de políticas como operativo, cuenten con mecanismos eficaces establecidos que les permita cooperar y, cuando corresponda, entablar entre sí una coordinación a nivel interno en el desarrollo e implementación de políticas y actividades para combatir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

La política nacional ALA/CFT tiene como objetivo central contar con un sistema único, coordinado, dinámico y efectivo para la prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos y la financiación del terrorismo, que le proporcione al país las herramientas necesarias para identificar y valorar adecuadamente las amenazas y los riesgos de lavado de activos y la financiación del terrorismo y los medios para mitigarlos, y perfeccionar las medidas normativas que enmarcan estos delitos para proporcionar a las entidades responsables de esta lucha las capacidades e interacciones requeridas (articulación) para la obtención de resultados efectivos que protejan a la economía y a la sociedad.

En el diseño de la política se analizaron e identificaron aquellos problemas que se consideraban fundamentales, necesarios de resolver, para fortalecer el sistema ALA/CFT. Se definieron los efectos más importantes del problema central identificado, con el propósito de categorizar su importancia y se analizaron las consecuencias del problema central. Para el cumplimiento del objeto central de la política nacional ALA/CFT, es necesario generar articulación entre los actores del sistema ALA/CFT, disponer de recursos tecnológicos y de

información completa, oportuna y de óptima calidad y desarrollar capital humano calificado en todas las entidades que enfrentan el LA/FT, promoviendo la capacitación técnica apropiada.

Adicionalmente, se vio la necesidad de modificar la normatividad para solucionar los vacíos normativos existentes en materia de LA/FT, fortalecer los esquemas de supervisión de los distintos sectores de la economía y generar facultades efectivas de regulación. Se destaca la necesidad de promover valores culturales y prácticas sociales en contra del LA/FT.

Para generar articulación entre los actores del sistema ALA/CFT se debe desarrollar una estrategia de comunicación que garantice la participación efectiva de los comités operativos de la CCICLA, promover la lucha ALA/CFT como tema primordial en los aspectos misionales de las entidades del gobierno, particularmente en aquellas facultadas con las funciones de inspección, control y vigilancia, incluyendo la política nacional ALA/CFT en sus planes estratégicos y operativos, y realizar un diagnóstico sobre las necesidades de intercambio y acceso a la información de LA/FT de las entidades de la CCICLA, teniendo en cuenta su marco jurídico actual.

A fin de desarrollar recurso humano calificado en las entidades que enfrentan el LA/FT, promoviendo la capacitación técnica apropiada, se deben identificar aliados estratégicos y diseñar una estrategia priorizada de capacitación dirigida a las entidades que luchan contra el LA/FT, diseñar y ejecutar un plan de capacitación basado en un enfoque de riesgos para los sectores reportantes más vulnerables, de manera coordinada con el supervisor respectivo y realizar periódicamente capacitaciones virtuales y presenciales de actualización de alto nivel a los miembros.

Otro aspecto fundamental consignado en la política pone el acento en definir una metodología que permita medir y comparar los mecanismos de gestión del riesgo ALA/CFT en los ministerios y sus entidades adscritas o vinculadas, y presentar los resultados anualmente a la CCICLA. Asimismo, liderar la elaboración de mapas de riesgo de LA/FT en los sectores correspondientes a las entidades adscritas a los ministerios que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control y con respecto a sus sujetos vigilados, para entregarlos a la CCICLA.

Es necesario realizar una autoevaluación sobre el cumplimiento de las nuevas recomendaciones del GAFI, impulsar la expedición del Proyecto de modificación al Decreto 3420 de 2004, poner en funcionamiento un Centro

de Coordinación Contra las Finanzas de las Organizaciones Terroristas y la Delincuencia Transnacional, definiendo los protocolos que se requieran para ello y elaborar un plan de sensibilización para la efectiva articulación interinstitucional en la implementación de la Estrategia Nacional contra las Redes de Apoyo al Terrorismo.

La política también enfatiza en la necesidad de diseñar e implementar un sistema de seguimiento estadístico sobre la financiación del terrorismo con la información proporcionada por los organismos de inteligencia, así como diseñar e implementar el observatorio del sistema antilavado de activos. Para modificar la normatividad y realizar ajustes para solucionar los vacíos normativos existentes en materia de LA/FT, se debe elaborar un proyecto de ley para modificar el tipo penal de lavado de activos (artículo 323 del Código Penal), en concordancia con las nuevas recomendaciones del GAFI. Además, es necesario elaborar un estudio técnico que permita armonizar y complementar la reglamentación relacionada con el lavado de activos, la financiación del terrorismo y el congelamiento de activos según estándares internacionales y realizar un estudio técnico sobre las dificultades que se presentan para la investigación, judicialización y obtención de sentencias condenatorias tanto de LA como de FT.

Con el propósito de fortalecer los esquemas de supervisión de los distintos sectores de la economía y generar facultades efectivas de regulación para estos, se debe presentar a la CCICLA un informe donde se relacionen las entidades que requieren ser dotadas con mayores facultades de supervisión y sanción específicas en ALA/CFT, definir el medio normativo por el cual se hará la gestión para otorgar las facultades de supervisión y sanción específicas en ALA/CFT a las respectivas entidades supervisoras y fortalecer las funciones de inspección, vigilancia y/o control en temas de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo. Para promover valores culturales y prácticas sociales contra el LA/FT, se debe diseñar y poner en práctica una estrategia educativa y cultural ALA/CFT, dirigida a la ciudadanía en general.

Conclusiones y recomendaciones

Los sistemas ALA/CFT se concibieron y derivaron en cumplimiento de normas internacionales y locales, recomendaciones del GAFI, convenciones, leyes, decretos, circulares, entre otros, que no han tenido efectos contundentes contra las organizaciones criminales transnacionales. Estos sistemas no se diseñaron

para obtener resultados, sino para aprobar procesos de evaluación del cumplimiento de listas de chequeo normativo, que han permitido que paralelamente a la generación de dineros de origen criminal por distintas vías, modus operandi y tipos de delitos, proliferen a lo largo y ancho del planeta, con concentración en algunos países pero con efectos nocivos en todas las economías, forma directa o indirecta, en un mundo globalizado, donde se han estructurado y desarrollado organizaciones delincuenciales transnacionales que afectan el crecimiento económico, la generación de empleo y el bienestar de los ciudadanos, con efectos que van más allá de lo económico y alcanzan alarmantes impactos en lo social (inflación, pobreza, mala distribución del ingreso, cultura de la ilegalidad, pérdida de valores y de principios) y medioambiental.

Parte de la explicación está en el desconocimiento de la amenaza, partiendo del enfoque normativo desde donde erróneamente se originan los sistemas ALA/CFT, de la falta de entendimiento de los aspectos sociales y económicos que originan los delitos fuente de lavado de activos. No se cuenta con metodologías plenamente desarrolladas para estimación y análisis de la amenaza (Colombia tiene avances importantes) y por lo tanto es difícil que las metodologías para estimar vulnerabilidad y riesgo sean robustas. Hay que trabajar, por lo tanto, en entender la amenaza, estimarla, georreferenciarla, tener mapas de riesgo sectoriales y regionales y grupos dedicados al pensamiento y a la generación de conocimiento sobre estos fenómenos destructivos y las formas más adecuadas para enfrentarlos.

Hay que contar con la arquitectura completa del sistema ALA/CFT y sobre esta construir esquemas y procesos, instrumentos y mecanismos que faciliten la ofensiva contundente contra los orígenes de los delitos; que minimicen los dineros de origen criminal; que coordinen y articulen a todos los actores del sistema para la desarticulación de las organizaciones criminales transnacionales y que evalúen los resultados del sistema ALA/CFT. La normatividad es importante, la captura también, pero lo fundamental es impedir que los dineros de origen criminal surjan y, en segunda instancia, que si estos se originan se cuente con las herramientas para su detección y neutralización. El modelo SAB es un avance significativo que hay que profundizar.

Es necesario propiciar, financiar e implementar observatorios integrales (observatorio LA y FT), que permanentemente, recurrentemente y con metodologías cualitativas y cuantitativas permitan tener información sobre los fenómenos, generar metodologías para prevención y detección del lavado de

activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo. Que apoyen el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas ALA/CFT.

Debe haber una política pública integral para la prevención y detección de operaciones de lavado de activos. Colombia ha avanzado en esto, cuenta con una política nacional ALA/CFT y con políticas paralelas igual de importantes (anticorrupción, anticontrabando, entre otras) que se deben integrar, así como se debe integrar y centralizar la información y los esfuerzos de la institucionalidad para enfrentar de forma óptima a los delincuentes, maximizando los resultados efectivos del sistema ALA/CFT.

La cultura ALA/CFT es fundamental tanto para la prevención como para la detección y el juzgamiento. Todos los actores del sistema, incluidos los hogares, deben conocer estos fenómenos delincuenciales y entender que la lucha es una responsabilidad compartida, de acuerdo a las competencias de cada uno de los actores, y que los efectos negativos no son contra un gobierno o contra unas empresas solamente, sino contra la sociedad. Los efectos sobre los hogares son aún más significativos.

La política regulatoria y de intervención del Estado es fundamental si parte de modelos robustos de entendimiento de las dinámicas macroeconómicas, sectoriales y de las conductas y tendencias delincuenciales, para que las normas se enfoquen en sectores, subsectores, actividades y regiones con mayores amenazas, vulnerabilidades y riesgos y así se blinde cada vez más a toda la economía, a las empresas y a los ciudadanos y se mitiguen o eliminen los impactos que tienen los dineros de origen ilícito y el lavado de activos en los ciudadanos.

El trabajo sistémico de todos los actores del sistema debe desembocar en sentencias condenatorias, en medidas cautelares y en acciones de extinción de dominio. La probabilidad de que un delincuente pueda hacer uso en el circuito económico de los dineros originados en actividades ilícitas debe tender a cero, hasta que el incentivo a delinquir sea el mínimo. El delincuente lo es porque quiere el dinero para disfrutarlo, para utilizarlo mayoritariamente en la economía legal. Si no lo puede hacer, el incentivo a delinquir baja. Una pieza fundamental de este andamiaje, al final de la cadena del sistema, son los fiscales, su policía judicial y los jueces, quienes además del apoyo permanente de los demás actores, principalmente del análisis de inteligencia (UIAF), deben contar con los recursos necesarios físicos, económicos, normativos y de formación para llevar a feliz término los procesos contra los delincuentes,

especialmente contra el lavado de activos. Si esta última parte falla, habiendo sido óptimos los procesos en notificación, análisis y acompañamiento (difusión), el sistema no da resultados y la delincuencia y los dineros sucios siguen rampantes, atentando contra el orden económico y el bienestar.

Referencias

- COMITÉ DE BASILEA (1988). *Declaración de Principios*. Recuperado de http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/Documentos/basilea.htm
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES (2013). *Política Nacional Anti Lavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo*. Documento Conpes 3793 aprobado el 18 de diciembre del 2013.
- DECRETO 950 DE 1995 (modificado por los decretos 754 de 1996, 200 de 2003 y 3420 de 2004). *Por el cual se crea la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos y se le asignan funciones*.
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) (2001). *Recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo*. Recuperado de <http://www.fatf-gafi.org/>
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMÉRICA GAFISUD (2003). *Las 40 Recomendaciones*. Recuperado de <http://www.gafisud.info/>
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMÉRICA GAFISUD (2012). *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Las recomendaciones del GAFI*. Recuperado de <http://www.gafisud.info/>
- LEY 526 DE 1999. *Por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero*.
- LEY 599 DE 2000. *Por la cual se expide el Código Penal*.
- LEY 600 DE 2000. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*.
- LEY 1121 DE 2006. *Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones*.
- LEY ESTATUTARIA 1621 DE 2013. *Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones*.
- MASCIANDARO, D., TAKÁTS, E. y UNGER, B. (2007). *Black Finance: The Economics of Money Laundering*. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

Estudio de sentencias sobre lavado de activos proferidas entre los años 2005 y 2013

Wilson Alejandro Martínez Sánchez*

Paula Fernanda Pardo Torres**

Omar Alejandro Vera López***

Objetivo general

El marco jurídico existente en Colombia para combatir el lavado de activos está integrado por dos grupos de normas: a) normas penales para la represión

* Abogado egresado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Doctor (Ph.D.) en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España) con mención *cum laude*. Máster (Diploma de Estudios Avanzados-DEA) en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España). Especialista en Prevención de Lavado de Activos certificado por la Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists (Acams). Especialista en Investigación Criminal (Egsan). Curso de especialización en Operaciones Bursátiles (CESA, Incolta, BVC). Investigador invitado al Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal (Institut für Strafrecht und Strafprozessrecht) de la Universidad Albert-Ludwig en Freiburg i Br (Alemania). Investigador visitante en el Instituto Max Plank para el Derecho Penal Extranjero y Derecho Penal Internacional (Max-Plank-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht) en Freiburg i Br (Alemania). Becario de la Fundación Roberto Michelsen Lombana. Becario del Servicio de Intercambio Académico Alemán (Deutscher Akademischer Austausch Dienst- DAAD). Becario de Colfuturo. Becario, profesor de carrera académica, director del Grupo de Investigación en Derecho Penal y director de la línea de investigación en derecho penal económico de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Exfiscal delegado ante el Tribunal de Justicia y Paz, con funciones como asesor del Fiscal General de la Nación. Exvicefiscal General de la Nación.

** Abogada egresada de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Especialista en Derecho Penal de la misma universidad.

*** Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

de los diferentes comportamientos que pueden llegar a ser constitutivos de lavado de activos; y b) normas administrativas que obligan a los particulares a implementar mecanismos para la prevención del lavado de activos y que imponen sanciones por el incumplimiento de esta obligación.

El objeto de este trabajo recae sobre el primer grupo de normas, es decir, sobre el régimen de represión existente, y consiste esencialmente en presentar los resultados del estudio de una muestra representativa de sentencias de lavado de activos, estudio realizado por los investigadores de la Línea de Investigación en Derecho Penal Económico, que hace parte de Grupo de Investigación en Derecho Penal de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Este trabajo solo ofrece la información cuantitativa levantada, sin realizar análisis, interpretaciones o valoraciones sobre el sentido o significado de las cifras. La idea es presentar la información cuantitativa en su estado más puro, para que sea objeto de análisis, interpretación o valoración por la comunidad académica. En todo caso, el Grupo de Investigación en Derecho Penal de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario prepara un artículo separado, en el cual analizará, interpretará y valorará los datos obtenidos.

La razón para no hacer análisis, interpretación o valoración es elevar al mayor nivel posible la confiabilidad sobre las conclusiones del estudio de sentencias, y no contaminarlo con consideraciones que puedan resultar discutibles.

Objetivos específicos

El estudio de sentencias realizado tuvo como objetivo específico levantar la siguiente información cuantitativa:

- Recolectar una muestra suficientemente representativa de sentencias relativas al delito de lavado de activos proferidas entre el 2005 y el 2013.
- Establecer el número de sentencias que están en firme, esto es, que han dado tránsito a cosa juzgada.
- Establecer el número de sentencias proferidas por cada sala de decisión penal de los tribunales superiores de distrito judicial competente y por la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia.

- Discriminar entre sentencias condenatorias y absolutorias, para determinar cuántas de cada una se han producido.
- Identificar los delitos fuente más comunes en las sentencias.
- Identificar las tipologías de lavado de activos más comunes en las sentencias.
- Identificar la cuantía de los dineros lavados en los casos a que se refieren las sentencias.
- Identificar en cuántos casos el delito de lavado de activos fue cometido por miembros de organizaciones criminales.
- Identificar en cuántos casos el lavado de activos tuvo contacto o pasó por el sector financiero.
- Discriminar entre las sentencias producidas en procesos penales seguidos por el procedimiento de la Ley 600 de 2000 y de la Ley 906 de 2004, para establecer cuántas se han producido en cada caso.
- Establecer cuánto tardan los procesos de lavado de activos en promedio.

Descripción del delito de lavado de activos

El delito de lavado de activos se encuentra descrito actualmente en nuestra legislación, de la siguiente manera:

Artículo 323. Lavado de activos.- El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y

multa de seiscientos cincuenta (650) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales vigentes.

La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada.

El lavado de activos será punible aun cuando las actividades de que provinieren los bienes, o los actos penados en los apartados anteriores, se hubiesen realizado, total o parcialmente, en el extranjero.

Las penas privativas de la libertad previstas en el presente artículo se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando para la realización de las conductas se efectuaren operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introdujeran mercancías al territorio nacional.

El aumento de pena previsto en el inciso anterior, también se aplicará cuando se introdujeran mercancías de contrabando al territorio nacional.

Metodología

El estudio realizado estuvo organizado en tres etapas:

1. Recolección de la información
2. Lectura de sentencias y extracción de información
3. Clasificación, agregación y tabulación de información
4. Elaboración del informe final.

Recolección de la información

Esta etapa consistió en la búsqueda, identificación, ubicación y recolección de las sentencias de lavado de activos proferidas en Colombia entre el 2005 y el 2013. El año 2005 se eligió como punto de inicio del estudio, porque la Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de Naciones Unidas (UNODC en sus siglas en inglés) hizo un estudio similar para el periodo 1997-2004. De manera que era innecesario repetir el esfuerzo de un estudio ya realizado por otra entidad tan prestigiosa. Para la búsqueda, identificación, ubicación y recolección de las sentencias se procedió de la siguiente manera:

- En primer lugar, se sacó un listado de todos los tribunales superiores de distrito judicial del país, con sus números de teléfono y direcciones.

Ello como quiera que las salas de decisión penal de esos tribunales son la segunda instancia de los procesos de lavado de activos, por virtud de lo dispuesto en los artículos 76 de la Ley 600 del 2000 y 33 de la Ley 906 del 2004.

- A continuación se entró en contacto personal, telefónico o mediante comunicación escrita con los secretarios de todos los despachos judiciales identificados. A estos secretarios se les solicitó la información de las sentencias de lavado de activos proferidas por los respectivos despachos, en el periodo comprendido entre el 2005 y el 2013. Como producto de esta actividad se obtuvo el listado de los números de los procesos y los datos de las sentencias proferidas.
- No obstante lo anterior, es importante mencionar que hubo dificultades en el proceso de identificación y ubicación de las sentencias. Los principales obstáculos consistieron en que (i) varios de los tribunales no tenían providencias relacionadas con lavado de activos y (ii) algunos de ellos no enviaron respuesta alguna. A continuación se resumen:
 - a) Los tribunales de los cuales no se obtuvo información son los siguientes: Antioquia, Arauca, Bucaramanga, Cúcuta, Florencia, Mocoa, Neiva, Pamplona, Quibdó, Riohacha, San Gil, Santa Marta, Santa Rosa de Viterbo, Sincelejo, Valledupar, Villavicencio y Yopal.
 - b) El Tribunal Superior de Cartagena respondió que si bien se habían emitido algunas providencias sobre el tema, estas no reposan en sus archivos, toda vez que son de hace varios años. Por otro lado, el Tribunal de Tunja respondió que aun cuando ha proferido una sentencia relacionada con la investigación, en estos momentos está surtiendo trámite un recurso de casación.
- Inmediatamente, se procedió a solicitar copia de las sentencias identificadas. Algunas de ellas fueron facilitadas en medio físico y otras en medio electrónico. Para recolectarlas se recurrió en algunos casos a la colaboración de los secretarios de despacho para que fueran enviadas por correo electrónico, y en otros casos se fue directamente hasta los despachos a obtener personalmente las copias físicas.

- Además de tribunales, también se llevó a cabo una búsqueda de sentencias en la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. La ubicación de estas sentencias era sumamente importante, por tratarse del órgano de cierre en esta materia y tribunal de casación con funciones de unificación de la jurisprudencia. En este caso se contó con la ayuda de personal de la relatoría de la Sala Penal, para asegurar que no se quedaran sentencias por fuera.

Lectura de sentencias y extracción de información

Antes de proceder a la lectura completa de las sentencias y a la extracción de la información se llevó a cabo un proceso de depuración. Este tenía como propósito:

- i) Identificar las sentencias que se referían al mismo caso, para restringir el estudio solo a las sentencias de la instancia de cierre. Ello era necesario por cuanto es posible encontrar sentencias de primera instancia, segunda instancia y casación referentes al mismo caso. En esos eventos, el estudio se concentró exclusivamente en la sentencia de última instancia y se obviaron las sentencias de las instancias precedentes.
- ii) Identificar las sentencias que se encuentran en firme y que han dado tránsito a cosa juzgada penal, para diferenciarlas de aquellas que se encuentran impugnadas o en trámite de casación ante la Corte Suprema de Justicia. Ello por cuanto el presente estudio se contrae por principio solamente a las sentencias en firme, ya que estas son las únicas que proveen seguridad jurídica respecto a sus conclusiones.
- iii) Separar las sentencias de otro tipo de providencias judiciales, tales como autos interlocutorios o de sustanciación, o sentencias de tutela en casos de lavado de activos. Ello era necesario por cuanto la información que suministraron las secretarías de los tribunales y la relatoría de la Sala de Casación Penal contenía datos de sentencias y de autos de manera indiscriminada. Este paso permitió que el estudio se concentrara en las sentencias y obviar los autos.

Como resultado de ese proceso de depuración se obtuvo lo siguiente:

1. De las 55 providencias recolectadas en la Corte Suprema de Justicia se logró estudiar 44, toda vez que las otras once hacían referencia, entre otras cosas, a conflictos de competencias entre juzgados o tribunales.
2. De las 91 providencias recolectadas en el Tribunal Superior de Bogotá, solo 26 cumplían con los objetivos de la investigación, porque ocho ya había sido revisadas por la Corte Suprema de Justicia y 54 hacían referencia a fallos de tutela y autos interlocutorios o de sustanciación.
3. Las dos sentencias emitidas por el Tribunal de San Andrés y Providencia se estudiaron en su totalidad.
4. De las ocho sentencias allegadas por el Tribunal de Pereira se estudiaron seis, ya que la providencia restante resolvía el impedimento de un juez dentro de un proceso por lavado de activos.
5. La única sentencia allegada por el Tribunal de Barranquilla no pudo ser estudiada, dado que no reunía los requisitos necesarios para la investigación.
6. De las cinco sentencias recolectadas en el Tribunal de Cali se estudiaron dos, toda vez que una de ellas se refería a una prescripción de la acción penal, otra providencia guardaba relación con un proceso por enriquecimiento ilícito y la última sentencia era sobre el delito de testaferrato.
7. Las dos sentencias allegadas por el Tribunal de Cundinamarca reunieron los requisitos necesarios para ser estudiadas.
8. De las tres sentencias allegadas por el Tribunal de Medellín solo se estudió una, en la medida que: (i) una de las providencias fue proferida con anterioridad al 2005; y (ii) la providencia restante era un fallo de primera instancia contra un juez, por los delitos de peculado por apropiación y cohecho propio.
9. De las cuatro sentencias enviadas del Tribunal de Pasto solo se estudiaron dos, toda vez que entre estas había dos autos interlocutorios.
10. Ninguna de las tres sentencias enviadas por el Tribunal de Manizales pudo estudiarse, en la medida que: i) la primera sentencia era la apelación de un auto interlocutorio proferido por un juzgado de ejecución de penas, ii) la segunda hacía referencia a una decisión de la

- sala laboral y iii) la tercera, si bien es de la Sala Penal, hacía referencia al delito de concierto para delinquir.
11. De las ocho sentencias enviadas por el Tribunal de Ibagué solo se estudiaron dos, porque: i) tres de estas fueron casos revisados por la Corte Suprema de Justicia en sede de casación (las cuales ya estaban entre las sentencias recolectadas en la Corte); ii) una sentencia correspondía a una acción de tutela; iii) otra se refería al delito de testaferrato; y iv) una se pronunciaba sobre los delitos de concierto para delinquir y porte ilegal de armas, además de la extinción de la acción penal por causa de muerte a Wilber Varela alias *Jabón*.
 12. Ninguna las siete providencias enviadas por el Tribunal de Pereira pudieron estudiarse, por las siguientes razones: seis de estas son autos en los cuales se hace alusión, entre otras cosas, a nulidades de pruebas y solicitudes de cambio de radicación, y la providencia restante hacía referencia a una acción de tutela por violación del derecho al debido proceso en un proceso por lavado de activos.
 13. De las cuatro sentencias allegadas por el Tribunal Superior de Popayán solo se estudió una, toda vez que dos de ellas hacían referencia a apelaciones contra autos interlocutorios de solicitud de libertad condicional, por un lado, y de orden de captura, por otro lado. A su turno, una de las sentencias enviadas hacía mención de una banda de crimen organizado dedicada al concierto para delinquir con fines de narcotráfico y lavado de activos, pero ni en la narración de los hechos ni en la actuación procesal se citan datos de interés para el desarrollo de la investigación, por lo cual no satisfacía los objetivos de esta.
 14. Finalmente, las cinco sentencias enviadas por el Tribunal de Buga fueron estudiadas en su totalidad, pues cumplían con los requisitos de la investigación.

En consecuencia, de un total de 183 providencias recolectadas, 93 clasificaron como satisfactorias para los objetivos de la investigación después del proceso de depuración.

Una vez realizada esta depuración se procedió a diseñar e imprimir un formato estandarizado de extracción de información. Este formato es el que se adjunta como anexo de este informe, y en él se encuentran campos para obtener la siguiente información:

- Fecha de la sentencia
- Fecha de los hechos
- Sentido del fallo
- Cuantía del lavado
- Delito fuente
- Tipología de lavado utilizado
- Si los activos pertenecían a alguna organización criminal
- Si los activos pasaron por el sistema financiero
- Si para llevar a cabo el lavado de activos se utilizaron productos financieros
- Procesos regidos por la Ley 600 del 2000 o por la Ley 906 del 2004.

El formato diseñado e impreso fue entregado a un estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, quien pertenece al semillero del Grupo de Investigación en Derecho Penal y quien previamente fue capacitado por el director de esta investigación en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo. Como parte de esa capacitación, el estudiante tomó un curso de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo que se impartió en la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario durante el primer semestre del 2013.

La labor del estudiante fue leer en su integridad todas y cada una de las sentencias seleccionadas como parte de la muestra y diligenciar el formato estandarizado de extracción de información para cada una de ellas.

- Autoridad judicial que emite la decisión
- Fecha de la sentencia
- Fecha de los hechos
- Sentido del fallo
- Cuantía del lavado
- Delito fuente
- Tipología de lavado utilizado
- Si los activos pertenecían a alguna organización criminal
- Si los activos pasaron por el sistema financiero

- Si para llevar a cabo el lavado de activos se utilizaron productos financieros
- Procesos regidos por la Ley 600 del 2000 o por la Ley 906 del 2004.

Una vez extraída y clasificada esa información se procedió a su agregación. Para tal efecto se elaboraron tablas en Excel que permitieran calcular totales y promedios. Los resultados de esa agregación fueron luego puestos en gráficas y tablas para apreciar de forma sintética los datos.

Clasificación, agregación y tabulación de la información

Los formatos estandarizados de extracción de información diligenciados fueron recibidos por el Grupo de Investigación, y de inmediato se procedió a su clasificación, agregación y tabulación. A tal efecto se llevó a cabo un trabajo en equipo en el que participaron, además del director del proyecto, una abogada titulada especializada en derecho penal y previamente capacitada en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo. Esta abogada también tomó el curso de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo impartido en la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario durante el primer semestre del 2013.

La primera labor fue clasificar los formatos estandarizados, extraer la información contenida y clasificarla en cada uno de los campos. Así se obtuvo parte la información correspondiente a cada uno de los campos que se explican a continuación.

Unificación de datos

Los datos más importantes de este estudio son los siguientes:

1. Cantidad de sentencias por año y por jurisdicción

Como se dijo antes, para llevar a cabo el estudio se buscaron las sentencias de lavado de activos proferidas por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales superiores de Bogotá, Medellín, Pereira, Armenia, Cali, Buga, Pasto, Manizales, Ibagué, Popayán, Cundinamarca, Bogotá, San Andrés y Armenia.

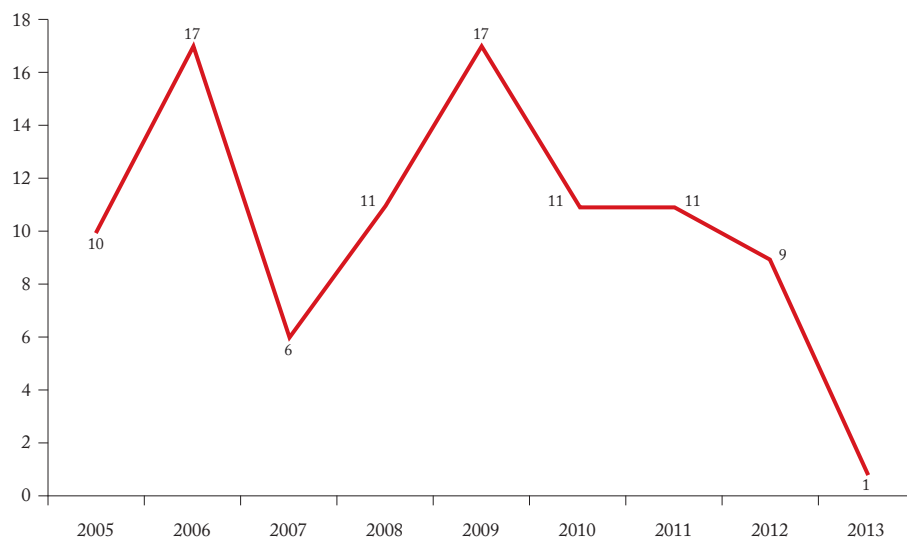
Debe tenerse en cuenta que las 93 sentencias encontradas por el grupo de investigación comprenden un periodo de tiempo entre el año 2005 y el primer semestre del 2013. Estas se clasifican como se muestra en la tabla 1 y en la figura 1.

Tabla 1. Fallos por años

Tribunal	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
CSJ	1	3	5	10	13	3	4	5	0	44
Armenia	1	1	0	1	0	3	0	0	0	6
Bogotá	8	10	1	0	2	2	3	0	0	26
Buga	0	0	0	0	0	1	3	1	0	5
Cali	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Cundinamarca	0	1	0	0	1	0	0	0	0	2
Ibagué	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
Medellín	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Pasto	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Popayán	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
San Andrés	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Total	10	17	6	11	17	11	11	9	1	93

Fuente: Elaboración propia

Figura 1. Fallos anuales



Fuente: Elaboración propia

2. Sentido de la decisión

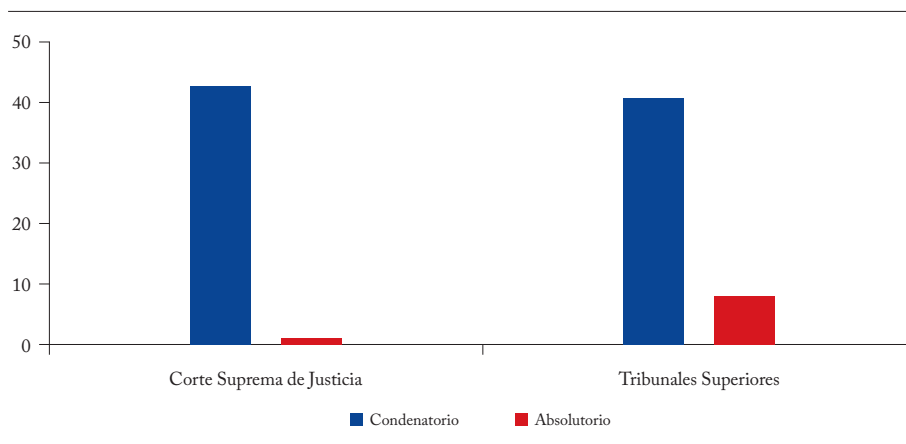
El 98% de los casos estudiados fueron fallos con sentencias condenatorias. De 44 casos que llegaron a la Corte Suprema, esta emitió fallo condenatorio en 43; por su parte, de 49 casos que llegaron a los tribunales superiores, 41 fueron fallados con sentencia condenatoria (tabla 2, figura 2).

Tabla 2. Fallos por el delito de lavado de activos (2005-2013)

Corporación	Fallos condenatorios	Fallos absolutorios	Total condenas
Corte Suprema de Justicia	43	1	44
Tribunales superiores	41	8	49
Total	84	9	93

Fuente: Elaboración propia

Figura 2. Sentido del fallo



Fuente: Elaboración propia

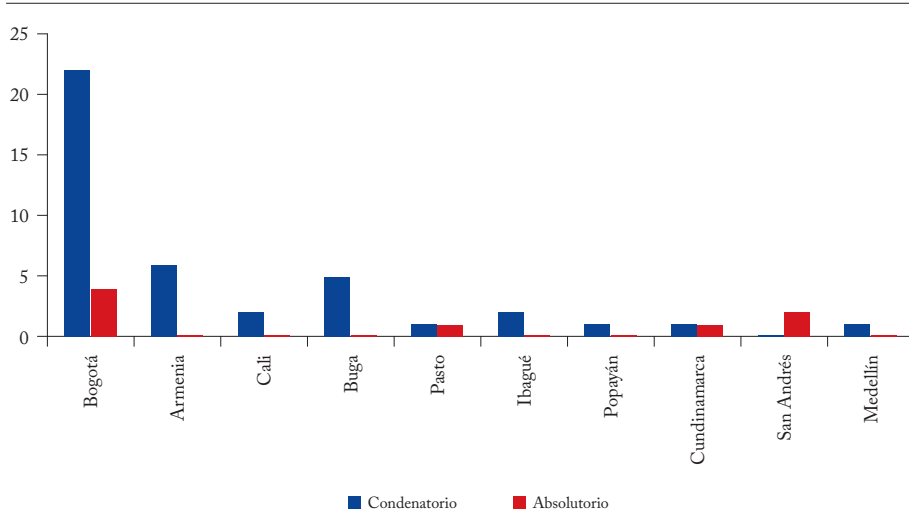
En lo que respecta a cada uno de los tribunales de los cuales se obtuvo información, se puede concluir que el Tribunal Superior de Bogotá es el que más registra condenas por el delito de lavado. Este Tribunal emitió el 54% de las condenas, seguido por el Tribunal Superior de Armenia con el 15% y el Tribunal Superior de Buga con el 12% (tabla 3, figuras 3 y 4).

Tabla 3. Sentido del fallo por Tribunales

Tribunal superior	Fallos condenatorios	Fallos absolutorios	Total
Bogotá	22	4	26
Armenia	6	0	6
Cali	2	0	2
Buga	5	0	5
Pasto	1	1	2
Ibagué	2	0	2
Popayán	1	0	1
Cundinamarca	1	1	2
San Andrés	0	2	2
Medellín	1	0	1
Total	41	8	49

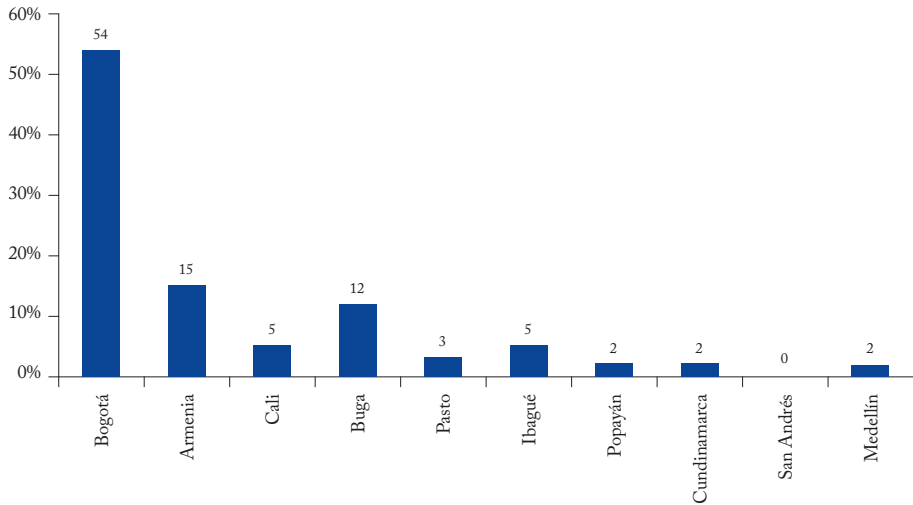
Fuente: Elaboración propia

Figura 3. Sentencias por tribunales



Fuente: Elaboración propia

Figura 4. Fallos por tribunales



Fuente: Elaboración propia

Cuantía del delito

En desarrollo del estudio se constató que no en todos los casos juzgados por la Corte Suprema de Justicia y por los tribunales superiores del país se establece la cuantía del lavado de activos. No obstante, en las sentencias estudiadas se encontraron casos de lavado de activos en dólares, pesos y euros, con los valores que se presentan en las tablas 4 y 5 y en las figuras 5, 6 y 7.

Tabla 4. Cuantía del lavado

	Pesos	Dólares	Euros
csj	48.545'318.895	19'442.900	1'157.200
Bogotá	1.303'739.001	13'638.146	1'158.500
Armenia	2.716'754.000	179.600	0
Cali	10.130'000.000	0	0
Buga	900'000.000	786.100	187.000
Pasto	39.290'000.000	0	0
Ibagué	234'700.000	0	0
Popayán	0	0	0

	Pesos	Dólares	Euros
Cundinamarca	106'990.000	0	0
San Andrés	0	230.000	0
Medellín	1.776'304,191	0	0
Total	\$ 105.003'806.087	USD\$ 34'276.746	€ 2'.202.700

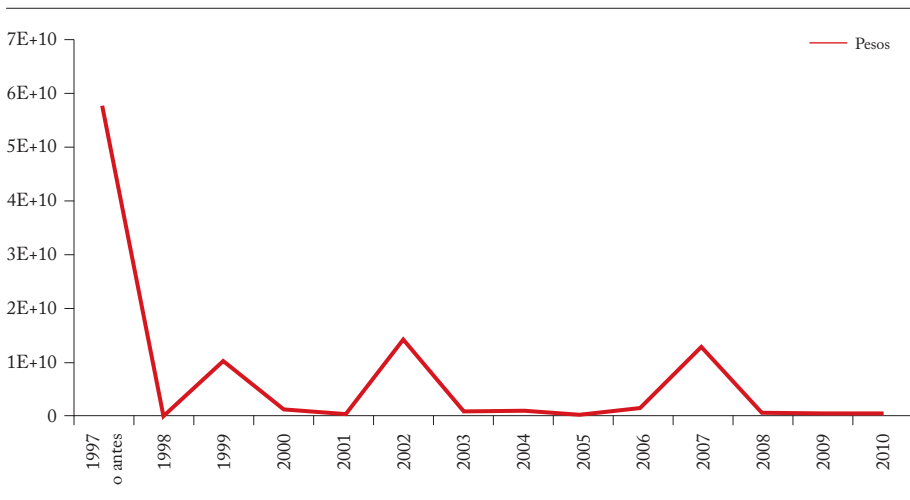
Fuente: Elaboración propia

Tabla 5. Cuantías lavadas por año

Año de ocurrencia de los hechos	Pesos	Dólares	Euros
1997 o antes	57311194251	0	0
1998	657375220	11985386	0
1999	10513000000	1478899	0
2000	1130050773	356200	0
2001	0	1031980	500000
2002	14563437662	14033941	0
2003	730990000	1239720	368100
2004	900000000	1678880	417000
2005	0	471700	0
2006	1776304191	66040	560650
2007	12920000000	0	399950
2008	234700000	1516400	0
2009	0	187.600	117000
2010	0	0	70000
TOTAL	\$ 105.003'806.087	USD\$ 34'276.746	€ 2'.202.700

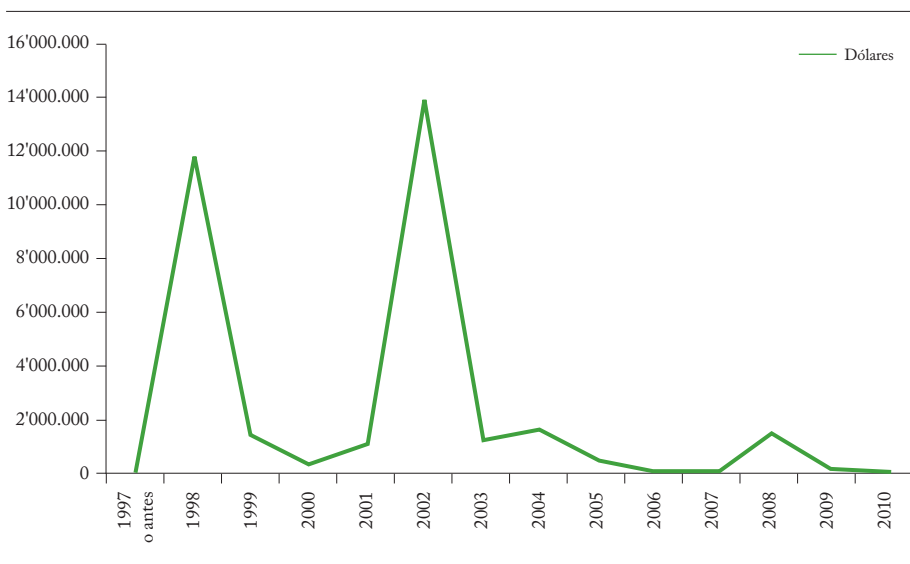
Fuente: Elaboración propia

Figura 5. Pesos



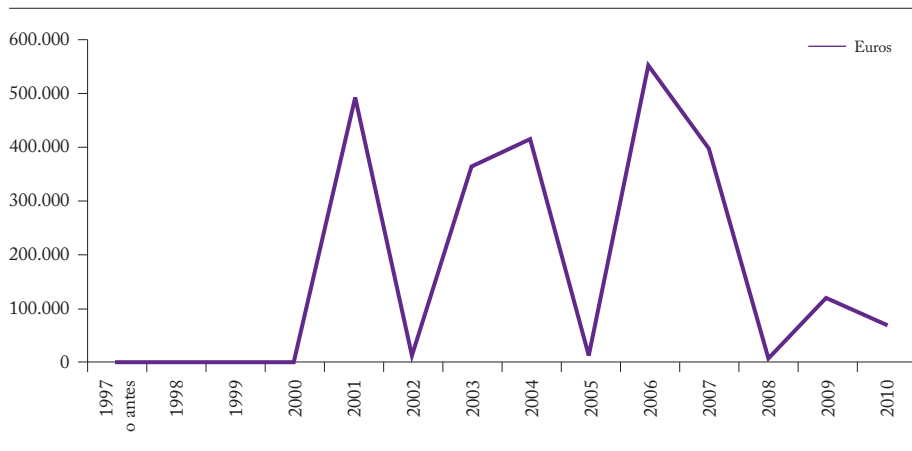
Fuente: Elaboración propia

Figura 6. Dólares



Fuente: Elaboración propia

Figura 7. Euros



Fuente: Elaboración propia

Delitos fuente

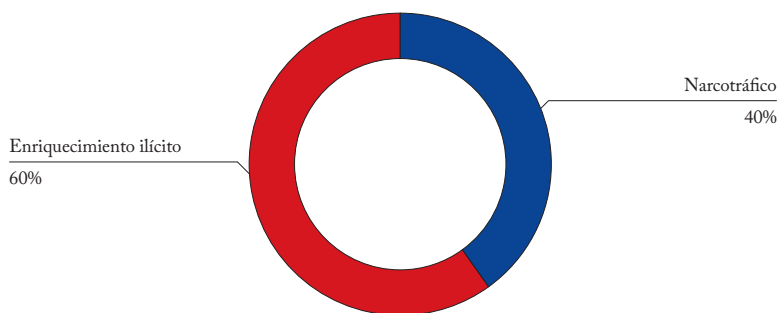
El estudio de las 93 sentencias demostró que el delito fuente más común por el cual se condena por lavado de activos es el de enriquecimiento ilícito, con un 60% de los casos. Este supera al narcotráfico, que registra un 40% de las condenas (tablas 6, 7 y 8, figuras 8-14).

Tabla 6. Fallos anuales por delitos fuente

Año	Narcotráfico	Enriquecimiento ilícito	Indeterminado	Total
2005	3	7	0	10
2006	6	11	0	17
2007	0	6	0	6
2008	1	10	0	11
2009	8	8	1	17
2010	5	5	1	11
2011	6	5	0	11
2012	6	3	0	9
2013	1	0	0	1
Total	36	55	2	93

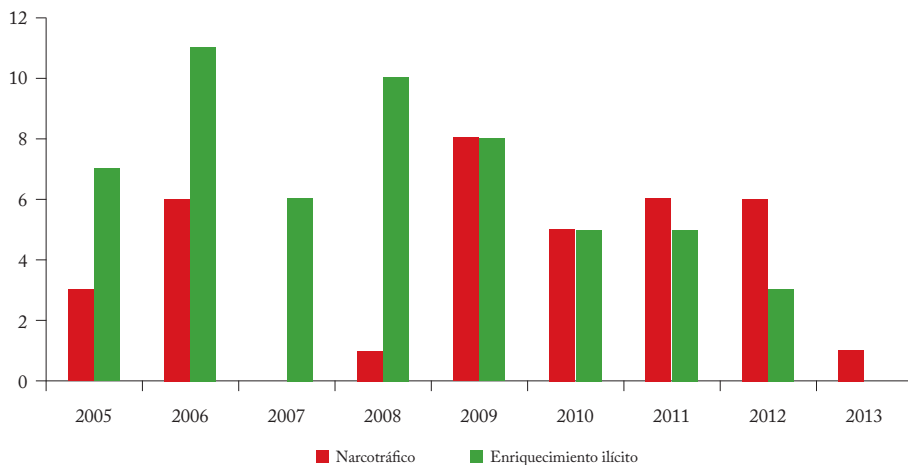
Fuente: Elaboración propia

Figura 8. Delitos fuente



Fuente: Elaboración propia

Figura 9. Delitos fuente por año



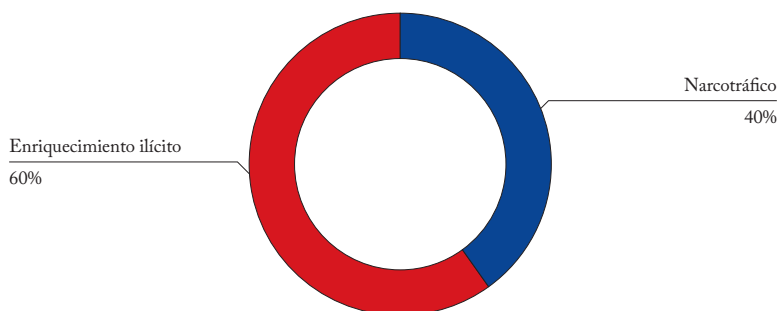
Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Delitos fuente

Delito fuente	Corte Suprema de Justicia	Tribunales superiores	Total
Narcotráfico	12	24	36
Enriquecimiento ilícito	32	23	55
Indeterminado	0	2	2
Total	44	49	93

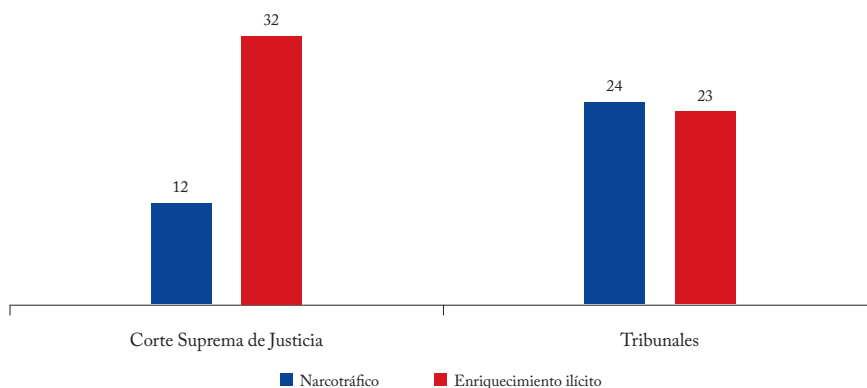
Fuente: Elaboración propia

Figura 10. Delitos fuente



Fuente: Elaboración propia

Figura 11. Delitos fuente por corporación



Fuente: Elaboración propia

Tabla 8. Delito fuente en tribunales

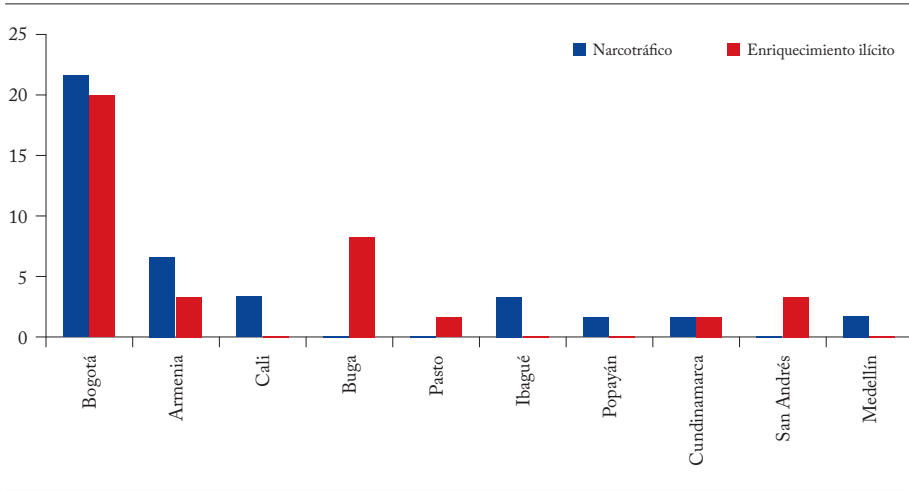
Tribunal	Narcotráfico	Enriquecimiento ilícito	Indeterminado	Total
Bogotá	13	12	1	26
Armenia	4	2	0	6
Cali	2	0	0	2
Buga	0	5	0	5
Pasto	0	1	1	2
Ibagué	2	0	0	2

Continúa

Tribunal	Narcotráfico	Enriquecimiento ilícito	Indeterminado	Total
Popayán	1	0	0	1
Cundinamarca	1	1	0	2
San Andrés	0	2	0	2
Medellín	1	0	0	1
Total	24	23	2	49

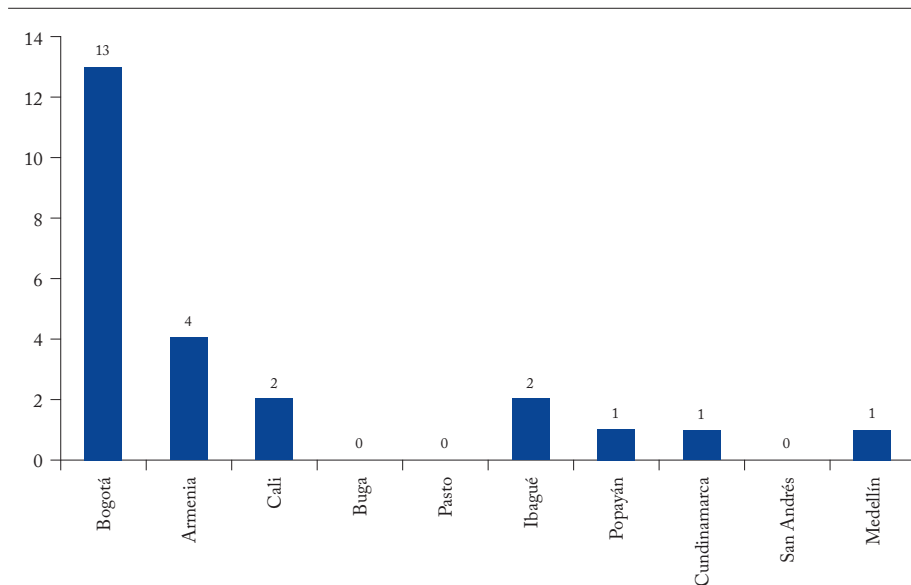
Fuente: Elaboración propia

Figura12. Delito fuente por tribunales



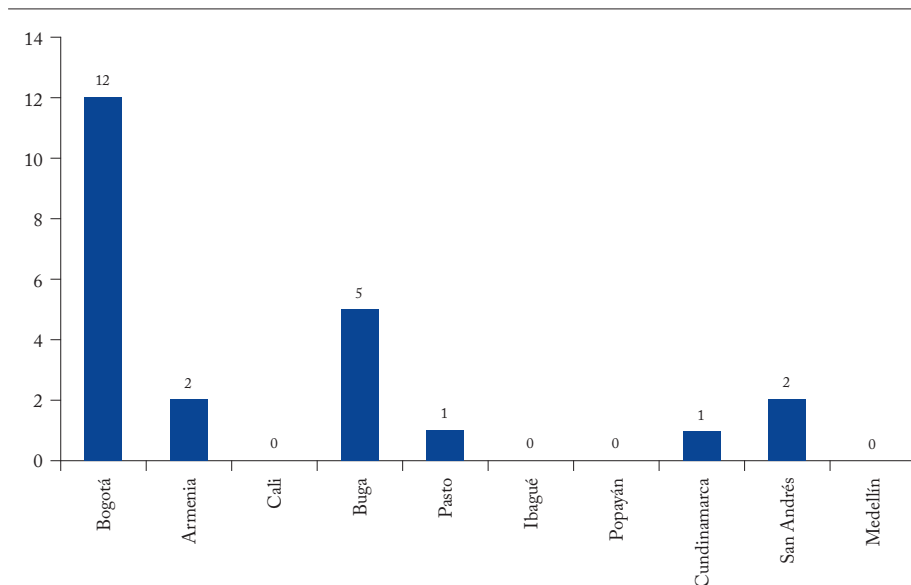
Fuente: Elaboración propia

Figura 13. Narcotráfico



Fuente: Elaboración propia

Figura 14. Enriquecimiento ilícito



Fuente: Elaboración propia

Tipologías

El estudio detectó 27 tipologías de lavado de activos. La tipología más recurrente en las sentencias estudiadas fue el ingreso de divisas mediante correos humanos. Las tipologías encontradas están distribuidas entre las sentencias estudiadas como se muestra en la tabla 9 y en la figura 15.

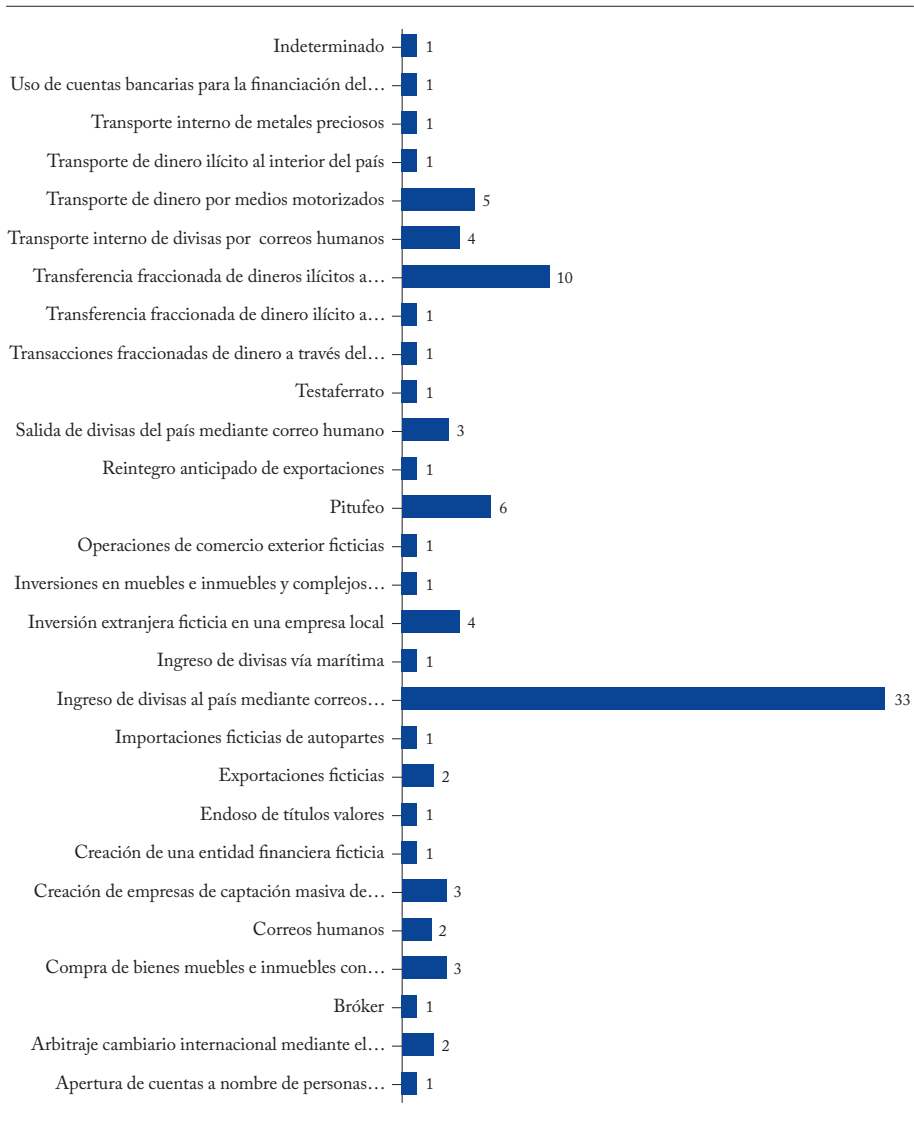
Tabla 9. Tipologías de lavado de activos

	Tipologías	CSJ	Tribunales										Total	
			BT	AR	CL	BG	PT	IB	PO	CM	SA	MD		
1	Apertura de cuentas a nombre de personas indeterminadas	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2	Arbitraje cambiario internacional mediante el transporte de dinero ilícito	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
3	Broker	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
4	Compra de bienes muebles e inmuebles con dinero procedente de narcotráfico	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
5	Correos humanos	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
6	Creación de empresas de captación masiva de dinero y casas de cambio	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
7	Creación de una entidad financiera ficticia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
8	Endoso de títulos valores	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
9	Exportaciones ficticias	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
10	Importaciones ficticias de autopartes	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
11	Ingreso de divisas al país mediante correos humanos	20	8	0	0	4	0	0	0	0	1	0	0	33
12	Ingreso de divisas vía marítima	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
13	Inversión extranjera ficticia en una empresa local	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4

	Tipologías	CSJ	Tribunales										Total		
			BT	AR	CL	BG	PT	IB	PO	CM	SA	MD			
14	Inversiones en muebles e inmuebles y complejos turísticos, sobregiros y créditos bancarios pagados con dinero ilícito	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
15	Operaciones de comercio exterior ficticias	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
16	Pitufeo	2	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	6
17	Reintegro anticipado de exportaciones	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
18	Salida de divisas del país mediante correo humano	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
19	Testaferrato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
20	Transacciones fraccionadas de dinero a través del giro de cheques	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
21	Transferencia fraccionada de dinero ilícito a cuentas nacionales e internacionales	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
22	Transferencia fraccionada de dineros ilícitos a través de giros nacionales e internacionales	3	1	3	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	10
23	Transporte interno de divisas por correos humanos	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
24	Transporte de dinero por medios motorizados	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	5
25	Transporte de dinero ilícito en el interior del país	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
26	Transporte interno de metales preciosos	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
27	Uso de cuentas bancarias para la financiación del terrorismo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
28	Indeterminado	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	Total	44	26	6	2	5	2	2	1	2	2	1	1	0	93

Fuente: Elaboración propia

Figura 15. Tipologías de lavado de activos



Fuente: Elaboración propia

Vinculación a organizaciones criminales

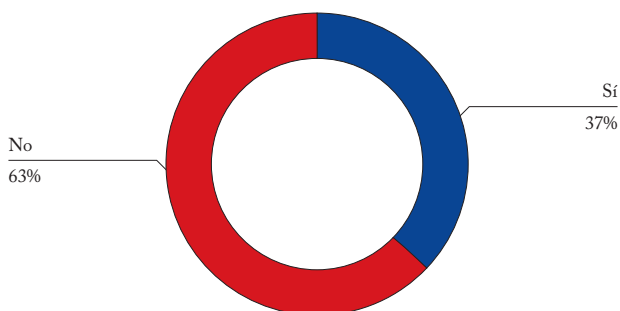
Al indagar en cuántos casos el lavado de activo era cometido por organizaciones criminales, el estudio de las sentencias arrojó los datos que se muestran en la tabla 10 y en la figura 16.

Tabla 10. Lavado de activos perteneciente a organizaciones criminales

	Si	No	Total
csj	14	30	44
Bogotá	11	15	26
Armenia	4	2	6
Cali	2	0	2
Buga	0	5	5
Pasto	0	2	2
Ibagué	2	0	2
Popayán	0	1	1
Cundinamarca	0	2	2
San Andrés	0	2	2
Medellín	1	0	1
Total	34	59	93

Fuente: Elaboración propia

Figura 16. Vinculación a organizaciones criminales



Fuente: Elaboración propia

Utilización del sistema financiero

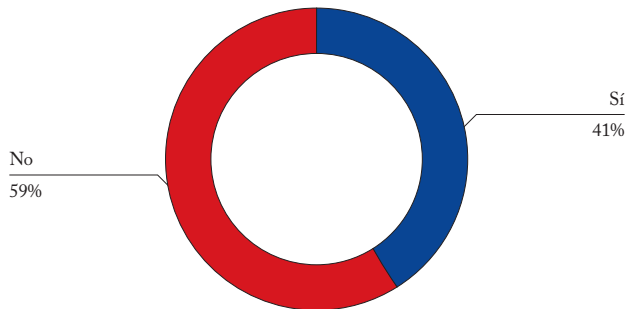
Al preguntar en cuántos casos el sistema financiero fue utilizado como medio o instrumento para lavar activos, el estudio arrojó datos que se presentan en la tabla 11 y en la figura 17.

Tabla 11. Lavado de activos que pasó por el sistema financiero

	Sí	No	Total
csj	14	30	44
Bogotá	11	15	26
Armenia	5	1	6
Cali	2	0	2
Buga	1	4	5
Pasto	1	1	2
Ibagué	2	0	2
Popayán	0	1	1
Cundinamarca	0	2	2
San Andrés	1	1	2
Medellín	1	0	1
Total	38	55	93

Fuente: Elaboración propia

Figura 17. Lavado de activos a través del sistema financiero



Fuente: Elaboración propia

Duración del proceso penal

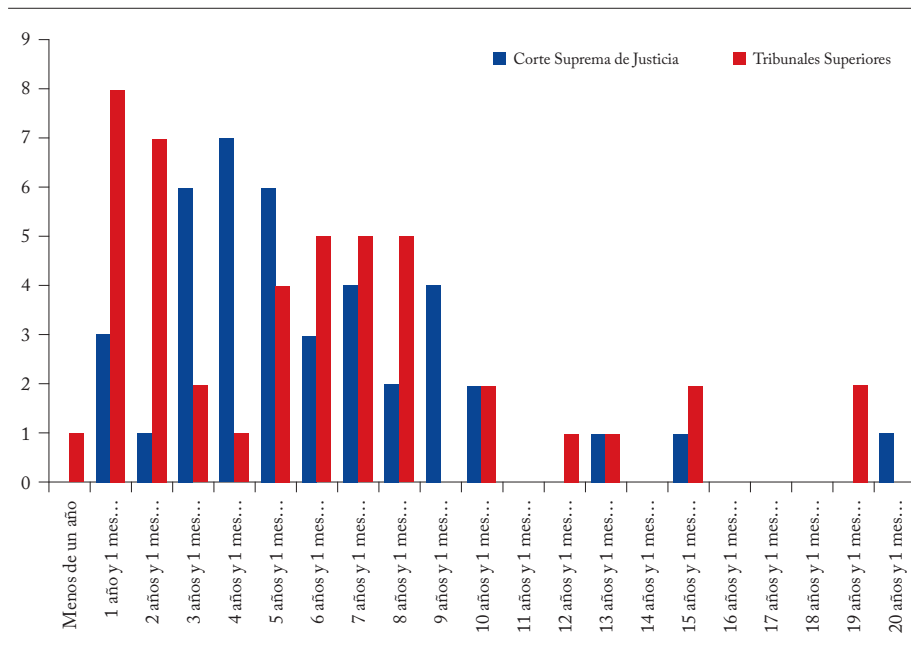
El estudio de las sentencias también permitió aproximarse a la duración de los procesos penales por lavado de activos. A este respecto se obtuvieron los datos que se presentan en la tabla 12 y en la figura 18.

Tabla 12. Duración por rango de años

Duración del proceso	Corte Suprema de justicia	Tribunales superiores	Total
Menos de un año	0	1	1
1 año y 1 mes - 2 años	3	8	11
2 años y 1 mes - 3 años	1	7	8
3 años y 1 mes - 4 años	6	2	8
4 años y 1 mes - 5 años	7	1	8
5 años y 1 mes - 6 años	6	4	10
6 años y 1 mes - 7 años	3	5	8
7 años y 1 mes - 8 años	4	5	9
8 años y 1 mes - 9 años	2	5	7
9 años y 1 mes - 10 años	4	0	4
10 años y 1 mes - 11 años	2	2	4
11 años y 1 mes -12 años	0	0	0
12 años y 1 mes - 13 años	0	1	1
13 años y 1 mes - 14 años	1	1	2
14 años y 1 mes - 15 años	0	0	0
15 años y 1 mes - 16 años	1	2	3
16 años y 1 mes - 17 años	0	0	0
17 años y 1 mes - 18 años	0	0	0
18 años y 1 mes - 19 años	0	0	0
19 años y 1 mes - 20 años	0	2	2
20 años y 1 mes - 21 años	1	0	1
Indeterminado	3	3	6
Total	44	49	93

Fuente: Elaboración propia

Figura 18. Duración de los procesos



Fuente: Elaboración propia

Procesos regulados por la Ley 600 y la Ley 906

Adicionalmente, en el desarrollo de la investigación se determinaron datos relacionados con el procedimiento bajo el cual se profririeron las 93 sentencias estudiadas (tabla 13).

Tabla 13. Distribución por régimen procesal

	Ley 600 del 2000	Ley 906 del 2004	Total
Corte Suprema de Justicia	37	7	44
Tribunal Superior de Bogotá	25	1	26
Tribunal Superior de Armenia	5	1	6
Tribunal Superior de Cali	2	0	2
Tribunal Superior de Buga	1	4	5
Tribunal Superior de Pasto	1	1	2
Tribunal Superior de Ibagué	1	1	2
Tribunal Superior de San Andrés	2	0	2

	Ley 600 del 2000	Ley 906 del 2004	Total
Tribunal Superior de Cundinamarca	2	0	2
Tribunal Superior de Medellín	1	0	1
Tribunal Superior de Popayán	1	0	1
Total	78	15	93

Fuente: Elaboración propia

Duración de los procesos bajo la Ley 906 del 2004 y la Ley 600 del 2000

A partir de los resultados expuestos en la tabla 13, en la investigación también se determinó el promedio de tiempo invertido en los procesos de lavado de activos regidos por la Ley 600 del 2000 y la Ley 906 del 2004. Para establecer tales cifras no se tuvieron en cuenta aquellos procesos en los cuales los implicados fueron sorprendidos en flagrancia, ni tampoco aquellos en los cuales las fechas eran indeterminadas (tabla 14).

Tabla 14. Promedio de duración de los procesos por régimen procesal

Total sentencias	93
Casos de flagrancia	48
Casos de fechas indeterminadas	3
Número de sentencias estudiadas, Ley 600	37
Número de sentencias estudiadas, Ley 906	5
Promedio de tiempo en Ley 600	81,57 meses
Promedio de tiempo en Ley 906	30,8 meses

Fuente: Elaboración propia

Estudio sobre la duración del procedimiento de extinción de dominio en Colombia

Wilson Alejandro Martínez Sánchez^{*}
Paula Fernanda Pardo Torres^{**}
Diego Mauricio Montoya Vacadiez^{***}
Omar Alejandro Vera López^{****}

* Abogado egresado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Doctor (Ph.D.) en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España) con mención *cum laude*. Máster (Diploma de Estudios Avanzados -DEA) en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España). Especialista en Prevención de Lavado de Activos certificado por la Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists (Acams). Especialista en Investigación Criminal (Egsan). Curso de Especialización en Operaciones Bursátiles (CESA, Incolta, BVC). Investigador invitado al Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal (Institut für Strafrecht und Strafprozessrecht) de la Universidad Albert-Ludwig en Freiburg i Br (Alemania). Investigador visitante en el Instituto Max Plank para el Derecho Penal Extranjero y Derecho Penal Internacional (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht) en Freiburg i Br (Alemania). Becario de la Fundación Roberto Michelsen Lombana. Becario del Servicio de Intercambio Académico Alemán (Deutscher Akademischer Austausch Dienst- DAAD). Becario de Colfuturo. Becario, profesor de carrera académica, director del Grupo de Investigación en Derecho Penal y director de la línea de investigación en derecho penal económico de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Exfiscal delegado ante el Tribunal de Justicia y Paz con funciones como asesor del Fiscal General de la Nación. Exvicefiscal General de la Nación.

** Abogada egresada de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Especialista en Derecho Penal de la misma universidad.

*** Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Especialista en Derecho Médico Sanitario y Derecho Penal de la misma universidad y profesor en esta.

**** Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Introducción

La Ley 1453 del 2011 introdujo una reforma al procedimiento de extinción de dominio. En opinión de algunos jueces,¹ fiscales e investigadores especializados en extinción de dominio, la reforma introducida afectaba negativamente los procesos de extinción de dominio. Esta reacción de los operadores jurídicos fue recogida por los medios de comunicación,² quienes llamaron la atención de las autoridades públicas sobre las dificultades que atraviesa la extinción de dominio en Colombia.

En respuesta a esta demanda de reforma, el Fiscal General de la Nación conformó a inicios del 2012 una comisión de expertos para redactar un proyecto de código de extinción de dominio. El objetivo de ese proyecto era subsanar, de manera definitiva, los problemas que venía enfrentando esta institución jurídica en Colombia, mediante una regulación unificada, moderna y sistemática. De esta comisión hizo parte el doctor Wilson Alejandro Martínez Sánchez, quien ya para entonces fungía también como Director del Grupo de Investigación en Derecho Penal de la Universidad del Rosario.

Desde el comienzo, la Comisión Redactora del Proyecto de Código de Extinción de Dominio se puso como meta diseñar un procedimiento más ágil, pues las principales críticas al trámite existente apuntaban a su excesiva duración. A tal efecto, varios miembros de la Comisión manifestaron en varias oportunidades que se necesitaba un estudio de campo acerca de la duración de los procesos de extinción de dominio, para identificar las etapas o actuaciones más problemáticas y así corregir los defectos del procedimiento aplicable. Fue así como el Director del Grupo de Investigaciones en Derecho Penal de la Universidad del Rosario tuvo la iniciativa de elaborar un proyecto de investigación de campo, consistente en el estudio físico de una muestra suficientemente representativa de expedientes de procesos de extinción de dominio, para determinar lo siguiente:

¹ Ver comunicación fechada el día 6 de septiembre del 2011, suscrita por los jueces de extinción de dominio (doctora Aydee López Fernández, doctor Diego Fabián Peñuela y doctor Sergio López Martínez), dirigida a la doctora Viviane Morales Hoyos, Fiscal General de la Nación, radicada en la Fiscalía el día 8 de septiembre del 2011 con el número DFGN-No2011611480762.

² Ver el siguiente documento: BUITRAGO, Sair. La Ley de Seguridad Ciudadana, freno para la extinción de dominio. *El Tiempo*, 27 de septiembre del 2011. Recuperado de http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10451284.html

1. El tiempo promedio que se toma un proceso de extinción del derecho de dominio en ser juzgado.
2. Los máximos y mínimos de tiempo que se han tomado en un proceso de extinción de dominio para ser juzgado.
3. El tiempo promedio que toma la Fiscalía General de la Nación en llevar a cabo las investigaciones pertinentes en un proceso de extinción del derecho de dominio.
4. Los máximos y mínimos de tiempo que se ha tomado la Fiscalía General de la Nación para llevar a cabo las investigaciones en procesos de extinción del derecho de dominio.

Metodología aplicada

El estudio de campo sobre la duración de los procesos de extinción de dominio se realizó entre los meses de junio, julio y agosto del 2012, en dos etapas:

La primera etapa consistió en una revisión física y aleatoria de los expedientes de 84 procesos completamente terminados, en los tres juzgados de extinción de dominio existentes para la fecha. La revisión realizada permitió obtener datos concretos acerca de la duración de las diferentes etapas que conforman el proceso de extinción de dominio, con miras a identificar aquellas que ocasionan dilaciones excesivas y problemáticas. Es decir, aquellos actos o etapas en los cuales el proceso se frena, se hace más lento y se dilatan los tiempos judiciales.

Seguidamente, la segunda etapa de la investigación consistió en una revisión de los expedientes de 36 procesos completamente terminados en la Sala de Decisión Penal de Extinción del Derecho de Dominio contra el Lavado de Activos y Enriquecimiento Ilícito del Tribunal Superior de Bogotá. Esta segunda revisión también permitió obtener la duración de las diferentes etapas que conforman el proceso de extinción de dominio.

La revisión física de los expedientes se llevó a cabo por parte de un grupo de estudiantes vinculados al semillero del Grupo de Investigación en Derecho Penal de la Universidad del Rosario, quienes fueron previamente capacitados en el procedimiento de extinción de dominio por parte del director del Grupo. Para extraer la información requerida, el director del Grupo diseñó e imprimió un formulario que tenía campos en los cuales se requería información relativa a las fechas en que se produjeron las diferentes actuaciones procesales que componen el trámite de extinción de dominio. Dicho formulario fue entre-

gado a cada estudiante, y cada uno de ellos debía diligenciar un formulario por cada expediente revisado.

El proceso de revisión de los expedientes estuvo supervisado todo el tiempo por el director del Grupo de Investigación y por un joven investigador adscrito al Grupo de Investigación. Este joven investigador es un abogado titulado, inscrito y con especialización en Derecho Penal, quien tiene conocimiento y experiencia en procesos de extinción de dominio. Tanto el director del Grupo como el joven investigador acompañaron el proceso de revisión, verificando que los estudiantes diligenciaran adecuadamente los formularios y aclarando las dudas que pudieran surgir en el terreno durante el proceso de levante de la información.

Los formularios diligenciados por los estudiantes fueron recogidos por el joven investigador, quien se encargó de ordenarlos, clasificarlos y agregar la información contenida en ellos. A tal efecto, el director del Grupo de Investigación y el joven investigador diseñaron una matriz en la cual se introdujeron de manera ordenada las fechas de las actuaciones surtidas dentro de los procesos revisados, y se procedió a calcular los tiempos de duración de cada una de las etapas en particular y del proceso de extinción de dominio en general. Primero, el cálculo se hizo de manera individual para cada uno de los procesos revisados, y luego se procedió a agregar los datos, calculando promedios, máximos y mínimos generales. Los datos arrojados por la matriz construida se sintetizaron en cuadros en Excel y en gráficas, para hacer más fácilmente comprensible las conclusiones.

Procedimiento de extinción de dominio

El procedimiento de extinción de dominio vigente es el previsto en la Ley 793 de 2002, con las modificaciones introducidas por las leyes 1395 de 2010 y 1453 de 2011. Este procedimiento puede sintetizarse brevemente así:

- Se trata de un procedimiento bifásico: tiene una etapa de investigación a cargo de la Fiscalía General de la Nación, y una etapa de juzgamiento a cargo de los jueces de extinción de dominio.
- La etapa a cargo de la Fiscalía General de la Nación se subdivide en dos fases: una fase inicial y una fase de investigación propiamente dicha.

- La fase inicial tiene por objeto que la Fiscalía General de la Nación lleve a cabo la investigación necesaria, tendiente a: ubicar e identificar los bienes; ubicar e identificar a los titulares de derechos reales sobre estos; ubicar y recolectar las pruebas necesarias para determinar si concurre alguna de las causales de extinción de dominio; y obtener la información y las pruebas necesarias para establecer si la acción de extinción de dominio es procedente.
- Cuando el fiscal de conocimiento dispone de pruebas de las cuales se desprende que los bienes objeto del proceso probablemente están incursos en una causal de extinción de dominio, procede a emitir resolución de inicio. En esta resolución no solo se comunica formalmente la existencia del trámite de extinción, sino que también se adoptan las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar los bienes. Esta resolución es susceptible de los recursos de reposición y apelación.
- La resolución de inicio se notifica personalmente a los titulares de derechos reales de los bienes que comparezcan. A los que no comparezcan y a los terceros indeterminados se les notifica mediante emplazamiento y se les nombra curador *ad litem*.
- Surtida la notificación se corre un traslado de diez días para que los afectados presenten una oposición y soliciten las pruebas que estimen necesarias.
- A continuación se practican las pruebas por el término de treinta días.
- Practicadas las pruebas se corre un traslado de cinco días para que los sujetos procesales presenten sus alegatos de conclusión.
- Hecho lo anterior, el fiscal tiene treinta días para proferir resolución decretando la procedencia o la improcedencia de la acción de extinción de dominio.
- Cuando la decisión es de procedencia, esta resolución es susceptible del recurso de apelación dentro de la Fiscalía. Además, tanto cuando no se apela la decisión, como cuando se apela y la segunda instancia confirma, la decisión de la Fiscalía es controlada por el juez de extinción de dominio, como quiera que el juicio de extinción constituye en sí mismo un control formal y material a la declaratoria de procedencia proferida por la Fiscalía General de la Nación.
- Cuando la decisión es de improcedencia, debe distinguirse el supuesto en que la decisión es respecto de terceros de buena fe exentos de culpa,

de cuando es respecto de otros sujetos. En el primer caso la decisión es apelable, y en caso de no ser impugnada debe surtirse obligatoriamente el grado jurisdiccional de consulta ante los fiscales de segunda instancia. En el segundo caso la decisión también es apelable, pero en caso de no ser impugnada o cuando la segunda instancia confirma la improcedencia, esta resolución debe remitirse a los jueces de extinción de dominio para que emita una sentencia en que resuelva de fondo y en forma definitiva.

- Proferida resolución de procedencia, el proceso es remitido a los jueces de extinción de dominio, el juez al que le corresponda por reparto lo recibe y procede a emitir auto avocando conocimiento y ordena correr traslado por cinco días, para que los sujetos procesales pidan o aporten pruebas.
- Las pruebas ordenadas se practican por el término de veinte días.
- Practicadas las pruebas se corre un traslado de cinco días, para que los sujetos procesales presenten alegatos de conclusión.
- Vencido el término anterior, el juez debe emitir sentencia dentro de los treinta días siguientes.
- Contra esa sentencia procede el recurso de apelación, ante la Sala de Extinción de Dominio, Lavado de Activos y Enriquecimiento Ilícito del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., quien debe resolver dentro de los treinta días siguientes del arribo al despacho. Esta sala es el órgano de cierre en materia de extinción de dominio.

Advertencia

Como se ha mencionado, el estudio se realizó sobre expedientes de procesos de extinción de dominio completamente terminados. Esto significa que los expedientes de procesos en curso no fueron incluidos en la muestra estudiada. Por esta razón, puede darse el caso de que haya procesos en curso que hayan durado más de lo señalado en las conclusiones de este estudio. Por ejemplo, el caso de extinción de dominio de *Drogas La Rebaja* lleva en etapa de investigación más de catorce años, lo cual supera en mucho el tiempo máximo de investigación encontrado en la muestra.

La muestra estudiada no incluyó expedientes de procesos en curso, porque estos no proveen información sobre la duración de la totalidad del proceso

de extinción de dominio, que era precisamente el principal objetivo de este proyecto de investigación.

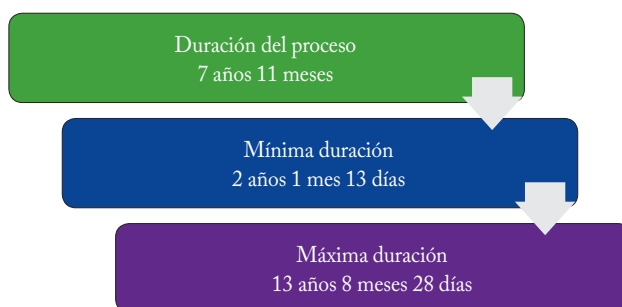
Conclusiones del estudio

1. La muestra aleatoria tomada mostró que los procesos de extinción de dominio tardan en promedio *siete años y once días*.

El proceso más cortó de la muestra tardó dos años, un mes y trece días. Se trató de un proceso en el que la designación del curador *ad litem* tardó apenas ocho días, y en el que no se interpusieron recursos contra las decisiones tomadas por el fiscal de primera instancia. En este proceso, la etapa a cargo de la Fiscalía General de la Nación tardó un año, seis meses y veintiún días. La fase de juzgamiento tardó apenas seis meses y veintisiete días.

El proceso más largo de la muestra tardó trece años, ocho meses y veintiocho días. Se trata de un proceso iniciado en septiembre de 1998, en vigencia de la Ley 333 de 1996, en el que la etapa a cargo de la Fiscalía General de la Nación duró siete años, dos meses y catorce días, y la etapa de juicio tardó tres años, cinco meses y dieciocho días (figura 1).

Figura 1. Promedio de duración total de los procesos

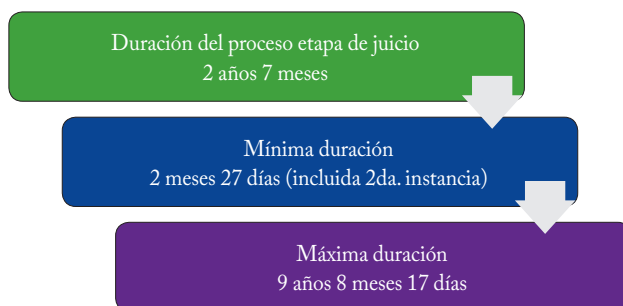


Fuente: Elaboración propia

2. La muestra aleatoria tomada mostró que la etapa de juicio en los procesos de extinción de dominio tarda en promedio *dos años y siete meses*.

El juicio más cortó de la muestra tardó seis meses y veintisiete días, incluida la segunda instancia. En cambio, el juicio más largo de la muestra tardó nueve años, ocho meses y diecisiete días. Este tiempo se contabilizó desde la fecha en que quedó en firme la resolución de procedencia, hasta la fecha en que quedó en firme la sentencia (figura 2).

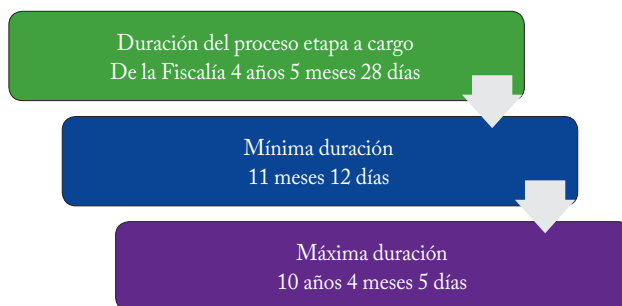
Figura 2. Promedio de duración de la etapa de juicio



Fuente: Elaboración propia

3. La muestra permitió establecer que la etapa a cargo de la Fiscalía (fase inicial + fase de investigación) en los procesos de extinción de dominio tarda en promedio *cuatro años, cinco meses y veintiocho días*. En el mejor de los casos, el proceso que menos duró, tardó en esta etapa once meses y doce días. Se trató de un proceso en el que la designación del curador *ad litem* tardó apenas diecisiete días, la notificación de la resolución de inicio tardó apenas dos meses, y en el que no se interpusieron recursos contra las decisiones tomadas por el fiscal de primera instancia. En el peor de los casos, el proceso que más duró, tardó en esta etapa diez años, cuatro meses y cinco días. Se trata de un proceso iniciado en septiembre del año 1999, en vigencia de la Ley 333 de 1996, en el cual la resolución de procedencia quedó en firme en marzo del 2010. En este proceso, la notificación de la resolución de inicio tardó ocho meses y veintidós días, de los cuales se tomó cuatro meses y dos días la designación del curador *ad litem*. Asimismo, se interpuso recurso de apelación contra la resolución de procedencia, cuyo trámite tardó cuatro años, cinco meses y siete días (figura 3).

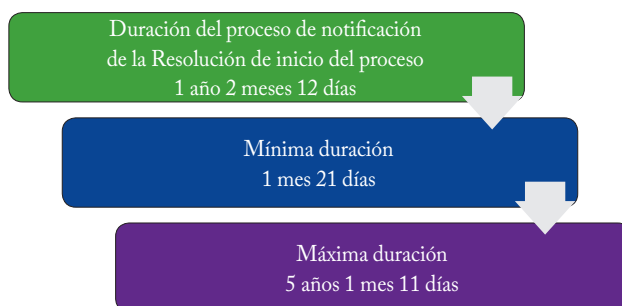
Figura 3. Promedio de duración de la etapa de investigación



Fuente: Elaboración propia

- La muestra obtenida permitió establecer que la notificación de la resolución de inicio en los procesos de extinción de dominio tarda en promedio *un año, dos meses y doce días*. En el mejor de los casos, la notificación que menos duró tardó un mes y veintidós días. En el peor de los casos, la notificación que más duró, tardó en esta etapa cinco años, un mes y once días (figura 4).

Figura 4. Promedio de duración de la notificación de la resolución de inicio

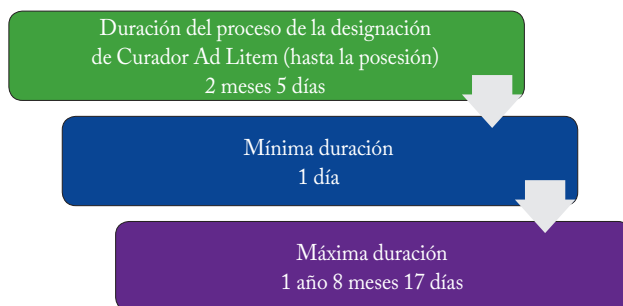


Fuente: Elaboración propia

- La muestra obtenida permitió establecer que el proceso de designación del curador *ad litem*, desde que es nombrada la primera terna hasta que finalmente se posesiona, tarda en promedio *dos meses y cinco días*. En el mejor de los casos, la designación del curador *ad litem* tardó un día. Se trata de algunos casos en los cuales el curador se posesionó el mismo día en que fue nombrada la primera terna.

En el peor de los casos, la designación del curador *ad litem* tardó un año, ocho meses y diecisiete días. Se trató de un caso en el que la primera terna se nombró en noviembre del 2006, y solo se logró la posesión de un curador hasta julio del 2008 (figura 5).

Figura 5. Promedio de duración de la designación del curador *ad litem*



Fuente: Elaboración propia

Congestión de los juzgados de extinción de dominio

De acuerdo con lo informado por el juez coordinador de los Juzgados Penales del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá D.C.,³ con corte al 1° de mayo del 2012, los tres juzgados de extinción de dominio tenían en total 221 procesos en etapa de juicio. Estos procesos se distribuían así:

- Juzgado 1°: 77 procesos
- Juzgado 2°: 95 procesos
- Juzgado 3°: 49 procesos.

Estos 221 se distribuían por etapas procesales, de la siguiente manera:

- 69 procesos para fallo
- 6 procesos en etapa de alegatos

³ Oficio 059 del 2 de mayo del 2012, dirigido al señor Fiscal General de la Nación por parte del doctor Juan Carlos Pérez Galindo, Juez 3° Coordinador de los Juzgados Penales del Circuito Especializados de Extinción de Dominio de Bogotá D.C. Radicado en la Fiscalía General de la Nación el 7 de mayo del 2005 con el radicado UNCLA N° 20126110685042.

- 109 procesos en etapa de pruebas
- 37 procesos en etapa de traslado.

Sumado a lo anterior, es importante señalar que en las condiciones actuales el inventario de procesos de extinción de dominio en etapa de juzgamiento no tiende a disminuir, sino a aumentar, lo cual sugiere que la congestión de estos despachos se hace más grave cada día. De acuerdo con la información suministrada por el juez coordinador, anualmente ingresan en promedio 218 procesos para juicio: en promedio 72 *para cada juzgado* (tabla 1).

Tabla 1

Año	Ingresos
2004	214
2005	202
2006	219
2007	213
2008	222
2009	262
2010	152
2011	264
Total	1748

Fuente: Elaboración propia

En contraste con la cantidad de procesos que ingresan, los tres juzgados en su conjunto logran evacuar en promedio 172 *procesos* con sentencia cada año; en promedio cada juzgado evacúa 57 *casos* con sentencia al año.

Tabla 2

Año	Egresos con sentencia
2004	173
2005	140
2006	163
2007	170

Continúa

Año	Egresos con sentencia
2008	172
2009	218
2010	168
2011	175
Total de sentencias en los últimos ocho años	1379

Fuente: Elaboración propia

Lo anterior lleva a la conclusión de que pese al significativo esfuerzo de los jueces, anualmente el inventario de procesos de extinción de dominio en juicio aumenta en promedio en *103 casos*.

Pero aún más, si tenemos en cuenta que la etapa de juzgamiento dura en promedio dos años y siete meses, y que en promedio cada año se evacúan 172 procesos con sentencia, podría pensarse que en el supuesto de que no ingresara ni un solo proceso más a etapa de juicio, tan solo evacuar los 221 procesos que existen actualmente tomaría más de *cinco años y dos meses*. Es decir: suponiendo que el ingreso de procesos a etapa de juicio se detuviera, ponerse al día tardaría más de cinco años.

Reportes de operaciones sospechosas y lucha antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo

Amparo del Carmen Chamorro Gómez^{*}
Javier Alberto Gutiérrez López^{**}

* Licenciada en Matemática y Física, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Tunja); ingeniera industrial, Universidad Autónoma de Occidente (Cali); especialista en Estadística, Universidad Nacional de Colombia (Medellín); magíster en Matemática Aplicada, Universidad Central Martha Abreu de las Villas (Santa Clara, Cuba). Experiencia profesional como asesora de análisis estratégico, Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF); analista de estadística, Oficina de Planeación, Universidad Nacional de Colombia (Medellín). Experiencia docente en la Universidad Nacional de Colombia (Medellín), Universidad de Antioquia, Centro de Investigación y Planeamiento Administrativo-CEIPA (Medellín), Antonio Nariño (Medellín), Escuela de Administración de Empresas (Cali); en las cátedras de: Matemática, Estadística, Métodos Cuantitativos, Investigación de Operaciones. Experiencia docente en las instituciones educativas Normal Superior del Putumayo e INEM Francisco José de Caldas (Popayán), en las asignaturas de Matemática, Física y Estadística. Publicó el artículo “Modelación matemática de epidemias simples”, en la *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública* (vol. 20, núm. 1, enero-junio, 2002). Asesora en estudios de optimización de recursos en empresas de diferentes tipos; asesora en estadística aplicada a las ciencias sociales, ingenierías y agropecuarias. Experiencia en la UIAF en temas relacionados con elaboración de estudios estratégicos de diferentes sectores de la economía, control de calidad de la información contenida en las bases de datos, retroalimentación de sujetos obligados a reportar a la UIAF, monitoreo y análisis de la información contenida en los diferentes tipos de reporte, elaboración de diferentes tipos de documentos relacionados con el tema de lavado de activos y/o financiación de terrorismo.

** Economista, Universidad Nacional de Colombia; magíster en Economía de la misma universidad; cursos de doctorado en economía, Universidad Complutense de Madrid, con énfasis en investigación en macroeconomía, economía de la información y economía experimental. Experiencia profesional como subdirector de análisis estratégico en la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF); director de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización en el Departamento Administrativo Nacional

Aspectos generales

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 526 de 1999, modificada por la Ley 1121 de 2006, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) *centraliza, sistematiza y analiza* la información enviada por las entidades reportantes. Esta información constituye uno de los insumos fundamentales para identificar operaciones de lavado de activos, financiación del terrorismo y demás delitos fuentes de lavado de activos, a través de los análisis de inteligencia financiera que realiza la Unidad. Para que los resultados de los análisis sean confiables, la información suministrada a la UIAF debe cumplir los lineamientos establecidos en las normas y anexos técnicos aplicables a cada sector.

En aras de cumplir con las funciones de *centralización, sistematización y análisis* de la información, la UIAF recibe y carga los reportes enviados por los sujetos obligados y no obligados, a quienes les brinda capacitación, soporte técnico y retroalimentación en cuanto al cumplimiento del envío y calidad de la información; asimismo, monitorea en forma constante la información contenida en la base de datos, utilizando procesos automatizados para cada uno de los 18 tipos de reporte.

Estos diferentes tipos de reporte son: reporte de operaciones sospechosas (ROS), transacciones en efectivo, transacciones cambiarias, productos finan-

de Estadística (DANE); asesor del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) - Ministerio de Hacienda y Crédito Público; director de Estudios Económicos, Secretaría de Hacienda de Bogotá; jefe de la División de Medición y Proyecciones Macroeconómicas, Departamento Nacional de Planeación; asistente de Investigación en Fedesarrollo y en el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional. Experiencia docente en la Pontificia Universidad Javeriana, en la Universidad Jorge Tadeo Lozano y en la Universidad del Rosario, en las cátedras de Economía Pública, Política Fiscal y Finanzas Públicas, Economía Neokeynesiana e Imperfecciones en los Mercados, Desarrollo Local y Regional, Econometría, Macroeconomía Avanzada y Microeconomía. Autor de 21 publicaciones en revistas especializadas. Conferencista experto internacional en la III Conferencia sobre Seguridad y Defensa Hemisférica, organizada por la Asociación Peruana de Egresados del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) con sede en Washington D.C., Lima (Perú); II Congreso Suramericano sobre Prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, organizado por Forum Executive Information, Buenos Aires, Argentina, Organización de los Estados Americanos (OEA). Representante de Colombia a la Reunión XXXII del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos; presentación del nuevo enfoque de la UIAF contra lavado de activos y financiación del terrorismo, en Washington, Escuela de Verano de Gobierno y Políticas Públicas, Curso sobre Indicadores Estadísticos para la Toma de Decisiones, tema "Integración y armonización de los instrumentos para las estadísticas sociales", Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) e Instituto Nacional de Estadística de España (INE), Madrid, Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico (ENDE), Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE), La Paz y Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

cieros, personas exoneradas de reportar efectivo, operaciones notariales, pago de premios, compra de fichas para juegos de suerte y azar, compraventa de vehículos, transporte de carga terrestre, comercio exterior, compraventa de divisas, transferencias de jugadores de fútbol, accionistas de clubes de fútbol, compraventa de oro, giros postales, transporte de valores y blindadoras.

Tradicionalmente, los diferentes medios de envío de reportes a la UIAF por parte de las entidades reportantes son: CD, correo electrónico, en algunas oportunidades en medio físico, y a partir de marzo del 2009 la UIAF implementó el Sistema de Reporte en Línea (Sirel) para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, que son las que envían el mayor número de reportes. A marzo del 2014, el 98% de los sujetos obligados envían sus reportes a través de este sistema.

El Sirel es un sistema de información en ambiente web, desarrollado por la UIAF como mecanismo principal para recibir los reportes de información en línea. A través de este sistema, las entidades que reportan a la UIAF pueden diligenciar y/o cargar completamente en línea sus informes, de manera eficiente y segura. Para el correcto uso del Sirel, en la página web <www.uiaf.gov.co>, sección Sistema de Reporte en Línea, las entidades reportantes pueden descargar el manual del usuario.

La UIAF comenzó actividades en febrero del año 2000 y recibió de la Fiscalía General de la Nación (FGN) todos los reportes de operación sospechosa (ROS) que había recibido de las entidades del sistema financiero y aún no había analizado. Estos ROS eran documentos escritos, los cuales debieron ser transcritos por un funcionario (respetando las fechas de envío a la FGN), con el fin de almacenarlos en la base de datos de la UIAF. Esta inició el desarrollo del *software* ROS Stand Alone, en aras de garantizar la confidencialidad en los reportes, pues las entidades debían enviarlos encriptados en diskette o a través de correo electrónico. Este *software* perderá vigencia cuando todas las entidades envíen sus reportes a través del Sirel.

Los conceptos que se presentan a continuación fueron extraídos de las normas que obligan a los diferentes sectores a enviar ROS a la UIAF y de los instructivos o anexos técnicos que las acompañan, información que se encuentra disponible en la página web de la UIAF (por ejemplo: <https://www.uiaf.gov.co/reportantes/sectores/superintendencia_financiera_4215/normatividad>). Los resultados estadísticos se obtuvieron directamente de la base de datos de ROS que reposa en la UIAF.

Aspectos generales sobre los ROS y ausencia de operación sospechosa (A_ROS)

El reporte más antiguo en la UIAF es el reporte relacionado con operaciones sospechosas, lo envían: entidades de diferentes sectores de la economía que son sujetos obligados a reportar a la UIAF, personas jurídicas no obligadas a reportar, personas naturales, unidades de inteligencia financiera (UIF) y organismos internacionales. Antes de enviar un ROS a la UIAF, la entidad reportante identifica operaciones inusuales, con ayuda de sus sistemas de administración de riesgo, las analiza y establece los criterios objetivos que le otorgan características sospechosas de lavado de activos (LA) y/o financiación del terrorismo (FT).

Operación inusual: es aquella cuya cuantía o características no guardan relación con la actividad económica de los clientes, o que por su número, por las cantidades transadas o por sus características particulares, se salen de los parámetros de normalidad establecidos.

Cuando una entidad reportante está frente a una operación inusual o atípica, debe proceder a realizar un análisis de la situación, y en el evento en que dicha inusualidad no refleje una respuesta lógica, razonable y sustentada, la operación se convierte en “sospechosa” y debe ser comunicada a la autoridad competente.

Operación sospechosa: es aquella que por su número, cantidad o características no se enmarca dentro de los sistemas y prácticas normales de los negocios, de una industria o de un sector determinado y, además, que de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad que se trate, *no ha podido ser razonablemente justificada*.

Reporte de operación sospechosa (ROS)

Es el informe mediante el cual el sujeto obligado o las personas que voluntariamente lo quieran hacer, comunica a la UIAF los detalles de la operación sospechosa. Este informe *no* es una denuncia penal de la existencia de un delito de LA/FT. Corresponde a los sujetos obligados reportar a la UIAF en forma inmediata las operaciones que determinen como sospechosas, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la respectiva norma. No se requiere que la entidad reportante tenga certeza de que se trata de una actividad delictiva, ni identificar el tipo penal o que los recursos involucrados provienen de tales actividades. Solo se requiere que la operación sea sospechosa en los térmi-

nos definidos en la norma y/o dentro del manual de políticas de la entidad reportante.

Se entiende por inmediato el momento a partir del cual la entidad reportante toma la decisión de catalogar la operación como sospechosa. El ROS es confidencial, está cubierto por la reserva legal entre la entidad reportante y la UIAF, lo cual implica que los reportes efectuados no van a formar parte de los expedientes ni van a aparecer como anexos en los informes que la UIAF entrega a la autoridad competente (FGN).

De conformidad con el artículo 42 de la Ley 190 de 1995, los ROS enviados a la UIAF no constituyen una denuncia ni dan lugar a ningún tipo de responsabilidad para la entidad reportante, ni para las personas que hayan participado en su detección o reporte.

El ROS es un elemento clave para dar inicio a las acciones de las autoridades contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Su claridad y contenido inciden en la forma como se entiendan los hechos asociados a una operación sospechosa y repercuten directamente en la evaluación realizada por la UIAF y en su posterior divulgación a las autoridades encargadas de judicializar el delito de lavado de activos y/o financiación del terrorismo. En este sentido, los ROS elaborados por las distintas entidades deben incluir un contenido de información aceptable para asegurar a cada reporte una calidad adecuada.

Dentro de los parámetros fijados por la UIAF en cuanto al contenido de información de los ROS, cada uno de estos debe incluir los elementos que se mencionan en el formato de reporte de operación sospechosa. Uno de los elementos incluidos en el formato es la descripción de la operación sospechosa, elemento fundamental para determinar tanto la calidad como la importancia del ROS, razón por la cual en el instructivo que acompaña a la norma que obliga a reportar a cada sector se incluye la siguiente ilustración:

Realice una descripción de los hechos, de manera organizada, clara y completa, indicando (donde aplique) la forma en que se relacionan las personas naturales o jurídicas, no olvide suministrar los nombres y apellidos completos y/o identificación de las personas reportadas y en lo posible los datos de ubicación como ciudad, municipio, direcciones, teléfonos, etc. Tenga en cuenta en la medida de lo posible un ordenamiento cronológico de los eventos y la participación de cada persona

o agente, esto ayuda al entendimiento de los mismos. Mencione las características de la operación por las cuales se considera como sospechosa. Adicionalmente, mencione cualquier irregularidad que haya detectado con las personas o transacciones implicadas en la operación sospechosa. No omita ningún dato conocido de la operación e indique cualquier hecho adicional que contribuya al análisis de la misma. Para realizar la descripción de la operación sospechosa, se recomienda a la Entidad atender como mínimo los siguientes lineamientos:

1. Se debe sugerir la importancia del reporte (alta, media o baja), considerando los hechos y su similitud con tipologías conocidas de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo. Se deben considerar especialmente las tipologías identificadas por el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) y la UIAF. Para determinar la importancia de la operación reportada, resulta útil considerar entre otras, la presencia de los siguientes elementos:
 - a. Incremento patrimonial o de las operaciones no justificado o por fuera de los promedios del respectivo sector o actividad económica, de acuerdo con el SIPLAFT implementado por la entidad.
 - b. Presunto uso indebido de identidades, por ejemplo: uso de números de identificación inexistentes, números de identificación de personas fallecidas, suplantación de personas, alteración de nombres.
 - c. Presentación de documentos o datos presuntamente falsos.
 - d. Actuación en nombre de terceros y uso de empresas aparentemente de fachada.
 - e. Relación con personas vinculadas o presuntamente vinculadas a actividades delictivas.
 - f. Relación con bienes de presunto origen ilícito.
 - g. Fraccionamiento y/o inusualidades en el manejo del efectivo.
2. Se debe identificar el reporte que se considera urgente, sugiriendo así la prontitud con la cual se debería actuar respecto del mismo. En tal sentido, por ejemplo, un reporte será urgente cuando:

- a. Sea inminente la disposición, transferencia o retiro de recursos vinculados a una presunta actividad de lavado de activos y/o financiación del terrorismo.
 - b. Sea inminente el empleo de recursos en la realización de actividades terroristas u otras delictivas.
 - c. Cuando sea imperativa, a juicio de la entidad, la intervención de las autoridades para evitar la disposición, transferencia o circulación de recursos, en cualquier forma, presuntamente vinculados a operaciones de lavado de activos y/o financiación del terrorismo.
3. Realice una descripción de los hechos, de manera organizada, clara y completa, indicando (donde aplique) la forma en que se relacionan personas, productos financieros, transacciones, instituciones financieras y demás agentes de la operación sospechosa.
4. Tenga en cuenta en la medida de lo posible un ordenamiento cronológico de los eventos y la participación de cada persona o agente, si esto ayuda al entendimiento de los mismos.
5. Mencione las características de la operación por las cuales se considera como sospechosa.
6. Mencione cualquier irregularidad que se haya detectado con las personas o transacciones implicadas en la operación sospechosa.
7. Si la institución recibió alguna declaración, explicación, justificación u otro, que los implicados hayan dado y que se relacionen con la operación sospechosa, méncionela e indique la forma en que se hizo (escrita, verbal, a partir de un requerimiento formal de la institución, otros) y se allegó los soportes correspondientes a la operación.
8. Precisar si se solicitó al cliente actualización de datos o aclaración sobre los hechos respectivos, e indique la forma en que se hizo (escrita, verbal, a partir de un requerimiento formal de la institución, otros).
9. Mencione si la operación sospechosa se relaciona con algún reporte realizado anteriormente por la entidad o con otras operaciones.
10. No omita ningún dato conocido de la operación y mencione cualquier hecho adicional que pueda contribuir al análisis de la misma.

11. Tratándose de reportes referidos a clientes, se deben suministrar además los siguientes datos:
 - a. Características y montos de los ingresos y egresos, así como la información patrimonial, en caso de poseerse.
 - b. Descripción del perfil financiero del cliente de acuerdo con lo establecido en el SIPLAFT de la entidad.
 - c. Comparación del cliente con el sector económico al cual pertenece, de acuerdo con la segmentación contemplada en el SIPLAFT de la entidad.
 - d. Enunciar, además de los productos vinculados a la operación sospechosa, los otros que posea el cliente en la misma entidad, distinguiendo entre unos y otros.
12. Se debe indicar el procedimiento empleado para la detección de la operación reportada, ilustrando los motivos por los cuales fue inicialmente calificada como inusual y las razones por las cuales se determinó que era sospechosa. Si el procedimiento lo incluyó, se debe enunciar la tipología identificada o la señal de alerta activada en el SIPLAFT de la entidad.
13. Finalmente, la entidad debe relacionar los soportes correspondientes que expliquen la operación reportada. Esta información puede consistir en extractos bancarios, comprobantes de retiros o de consignaciones, cheques consignados y emitidos, documentos de vinculación a la entidad reportante (formularios y anexos), declaraciones de cambio, declaraciones de importaciones, declaraciones de exportaciones, contratos del cliente, entre otros.

Toda la descripción de la operación debe estar contenida en el espacio correspondiente. En caso de requerir más espacio del disponible en el campo de descripción, se puede adjuntar un archivo en medio electrónico. Igualmente, se puede remitir la información que se posea como un archivo adjunto del reporte, mencionando en éste el nombre y el formato del archivo que lo complementa.

Formato de reporte de operación sospechosa

El formato para reportar operaciones sospechosas fue diseñado por la UIAF y debe ser diligenciado por las entidades reportantes teniendo en cuenta el instructivo-ROS. Este se encuentra publicado en la página web <www.uiaf.gov.co>, sección Reportantes, Sectores (en cada sector al que pertenece la entidad reportante). A continuación se describen, brevemente, algunos aspectos fundamentales del contenido de cada uno de los tres formularios que componen el formato del ROS.

Formulario I. Encabezado

Este formulario se compone de tres sesiones

Sección I. Identificación de la operación sospechosa

En esta sección se encuentra la información relacionada con el número del reporte, fecha del reporte, clase de reporte, oficina donde se realizó la operación sospechosa, importancia, urgencia y tipo de ROS.

Sección II. Información de la operación sospechosa

Se encuentra el Valor de la transacción, el tipo de moneda en el cual se realizó la operación, tipo de operación (nacional, internacional). Periodo en el cual la entidad reportante realizó el análisis de la información.

Sección III. Descripción de la operación sospechosa

En esta sección la entidad reportante debe describir los hechos en orden cronológico, de manera organizada, clara y completa indicando (donde aplique) la forma en que se relacionan personas, productos financieros, transacciones, instituciones financieras y demás agentes de la operación sospechosa.

Formulario II. Información de las personas implicadas en la operación sospechosa

Este formulario consta de cuatro secciones y se diligencian para cada persona implicada en la operación sospechosa.

Sección I. Personas

Esta sección contiene los campos relacionados con la identificación de las personas implicadas en la operación sospechosa, algunos de ellos son: apellidos y nombres, número de identificación, E-mail, tipo de relación que la persona implicada en la operación, tiene con la entidad reportante, promedio de ingresos mensuales.

Sección II. Actividad económica.

En esta sección la entidad reportante debe diligenciar los datos relacionados con el código CIU, la descripción del código CIU y la actividad económica de la persona que interviene en la operación sospechosa.

Sección III. Direcciones

Teléfono, fax, dirección. Departamento, municipio y tipo (oficina, residencia) de la persona que interviene en la operación sospechosa.

Sección IV. Productos relacionados

Esta sección está destinada para la identificación de los productos o servicios financieros de la persona implicada en la operación sospechosa.

Formulario III. Información de las entidades implicadas en la operación sospechosa

Este formulario consta de cuatro secciones y se diligencia para cada entidad implicada en la operación sospechosa.

Sección I. Entidades

Esta sección contiene los campos relacionados con la identificación de las entidades implicadas en la

Continúa

operación sospechosa, algunos de ellos son: tipo número de identificación, razón social, razón comercial, email, tipo de relación que la entidad implicada en la operación tiene con la entidad reportante.

Sección II. Representante legal

Esta sección está destinada para los datos de identificación del representante legal de la entidad involucrada en la operación sospechosa: tipo y número de identificación, apellidos y nombres completos.

Sección II. Actividad económica

En esta sección la entidad reportante debe diligenciar los datos relacionados con el código CIIU, la descripción del código CIIU y la actividad económica de la entidad que interviene en la operación sospechosa.



Sección III. Direcciones

Teléfono, fax, dirección. Departamento, municipio de la entidad que interviene en la operación sospechosa.

Sección IV. Productos relacionados

Esta sección está destinada para la identificación de los productos o servicios financieros de la empresa implicada en la operación sospechosa.

Antes de enviar la información, la entidad reportante debe verificar que esta se encuentre completamente ajustada a las especificaciones exigidas; así mismo, debe verificar que estén incluidos los datos obligatorios. Una vez enviada la información, la entidad reportante recibe, mediante el Sirel, el certificado de recibo de la información, donde se identifica el número de radicación, la entidad, el usuario, la fecha y la hora de cargue, la fecha de corte de la información, el número de registros, el tipo de reporte y el estado del envío: “SATISFACTORIO” o “FALLIDO”. En el evento de que el cargue sea “FALLIDO”, el sistema informará a la entidad reportante los errores y esta deberá corregir la información y cargarla nuevamente hasta que el estado del envío sea “SATISFACTORIO”. La entidad reportante puede imprimir este certificado y/o puede generarlo en PDF, como se muestra en el siguiente ejemplo:

<p>Certificado Por este medio la unidad de Información y Análisis Financiero-UIAF de Colombia, certifica que el Reporte de Operaciones Sospechosas fue satisfactorio</p>	
 Imprimir  Generar PDF	
No. Radicación:	105843
Entidad:	Empresa XYZ
Usuario que realizó el cargue de la información	Usuario 1
Medio de entrega de la información	En línea
Fecha de Radicación:	03/01/2012 11:53 a.m.
Fecha inicial a la que corresponde el reporte:	10-2011

Fecha final a la que corresponde el reporte:	12-2012
No. De registros involucrados:	1
Tipo de reporte:	Positivo
Código de entrega:	529658
Estado:	Satisfactorio

Fuente: https://www.uiaf.gov.co/reportantes/sectores/superintendencia_notariado_registro/anexos_tecnicos_utilidades/10824

El tipo de reporte “positivo” indica que este certificado corresponde a un ROS. Cuando la entidad reportante no detecta una o más operaciones sospechosas en determinado periodo de reporte, debe enviar un A_ROS, caso en el cual en el certificado de recibo de información se mencionará que el tipo de reporte es “negativo”. El procedimiento para elaborar tanto los ROS como los A_ROS se encuentran en el capítulo 6: “ROS en Línea – Reportes Subjetivos”, del documento *Instructivo Sistema de Reporte en Línea – Sirel*, publicado en la página web <www.uiaf.gov.co>, sección Reportantes, Formatos y Manuales.

El Sirel aplica para personas jurídicas (entidades), sean o no sujetos obligados a reportar a la UIAF. Toda persona natural que conozca la existencia de operaciones sospechosas, puede comunicárselo a la UIAF siguiendo las indicaciones dadas en la página web <www.uiaf.gov.co>, sección Servicios de Información al Ciudadano, Cuéntenos sobre Lavado de Activos o Financiación del Terrorismo.

Reporte de ausencia de operación sospechosa

En el evento de que en determinado periodo objeto de reporte la entidad reportante no haya enviado un ROS, debe generar un reporte de “ausencia de operación sospechosa” (A_ROS) y enviarlo dentro de los diez días siguientes al corte del periodo (días calendario). Si el A_ROS es enviado después del plazo estipulado en la norma, la UIAF carga el reporte pero se clasifica como “extemporáneo” y puede generar sanción por parte del supervisor, ya que cuando un sujeto obligado no envía reporte para un periodo determinado, o lo envía en forma extemporánea, la UIAF informa al respectivo organismo de inspección, vigilancia y control para que aplique (al sujeto obligado) las sanciones a que haya lugar.

Por razones prácticas, en adelante se utiliza el término ROS para hacer referencia a reportes de operaciones sospechosas (reporte de tipo “positivo”), en tanto que A_ROS se emplea para indicar un reporte de ausencia de operación sospechosa (reporte de tipo “negativo”). Las estadísticas que se presentan a continuación tienen como objetivo mostrar el comportamiento histórico de los reportes ROS y A_ROS, considerando tres temas: 1) estadísticas generales sobre ROS y A_ROS, 2) estadísticas sobre A_ROS y 3) estadísticas sobre ROS para el periodo 1999-2013.

Estadísticas generales sobre ROS y A_ROS

Puesto que la recepción, la centralización, la sistematización, el análisis y el estudio de los ROS constituyen tradicionalmente el objetivo fundamental de las UIF, este se convierte en uno de los productos más significativos de todo el Sistema de Prevención y Detección Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) en los diferentes países. En la tabla 1 se observa el número y porcentaje de ROS y de A_ROS que reposan en las bases de datos de la UIAF para el periodo 1999-junio del 2013.

Tabla 1. Número de reportes enviados. Periodo 1999-junio 2013

Tipo de reporte	Total reportes	% sobre total
A_ROS	141.297	51,70%
ROS	131.983	48,30%
Total	273.280	100,00%

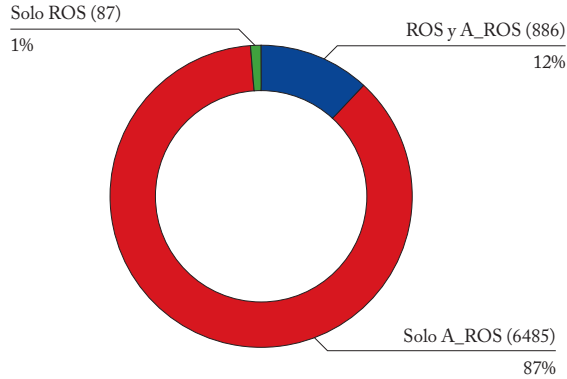
Fuente: Base de datos UIAF

Se observa que en el periodo 1999-junio del 2013, el número total de reportes enviados es de 273.280, donde el número de A_ROS supera al número de ROS, lo cual permite hacer dos inferencias: 1) las entidades reportantes tienen dificultad para detectar operaciones sospechosas, o 2) las entidades reportantes están capacitadas y dotadas de suficientes herramientas que las blindan contra eventuales operaciones sospechosas. El número de reportes A_ROS puede presentar ligeras variaciones debido a los incumplimientos en el envío de la información por parte de las entidades reportantes.

Estos reportes fueron enviados por 7458 entidades diferentes, de las cuales 87 (1%) han reportado solo ROS; es decir, que estas entidades nunca han enviado reportes sobre A_ROS. Así mismo, 886 entidades (12%) han enviado

reportes tanto de ROS como de A_ROS y 6485 entidades (87%) han enviado solo reportes de A_ROS. De esta manera, únicamente 973 (87+886) entidades han enviado algún reporte de operación sospechosa – ROS (figura 1).

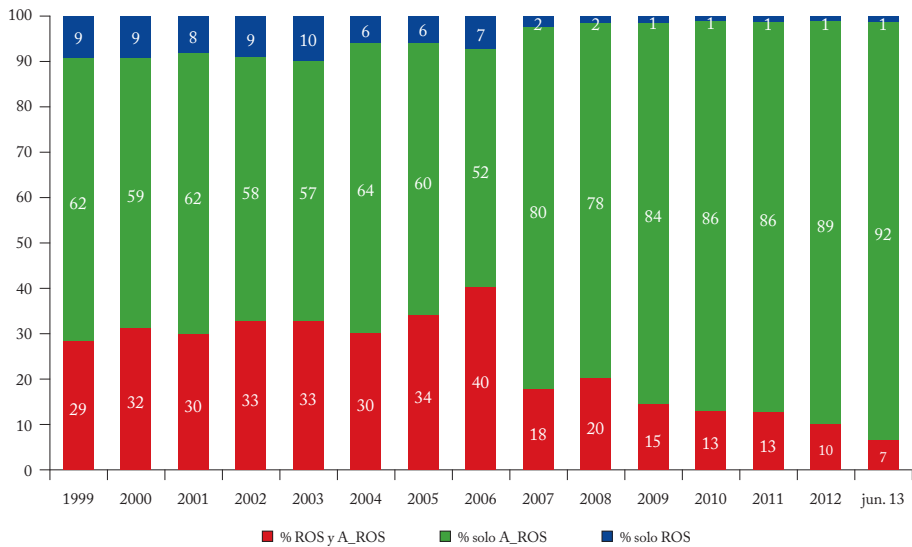
Figura 1. Número y porcentaje de entidades que han reportado ROS y/o A_ROS. 1999-junio 2013



Fuente: Base de datos UIAF

La figura 2 muestra el comportamiento anual del porcentaje de entidades que han enviado ROS o A_ROS durante el periodo de análisis.

Figura 2. Porcentaje de entidades que reportaron: ROS y A_ROS, solo A_ROS y solo ROS. 1999-jun 2013



Fuente: Base de datos UIAF

Se observa que el porcentaje de entidades que solo han enviado ROS tiene variaciones muy pequeñas, lo cual se explica porque a partir de 1999 el mayor número de ROS ha sido enviado por entidades del sistema financiero. El porcentaje de entidades que solo han enviado ROS es similar por tramos: entre 1999 y el 2003 el porcentaje varía entre 8 y 10%, entre el 2004 y el 2006 esta variación se sitúa entre 6 y 7%, entre el 2007 y el 2008 llega a 2%, y desde el 2009 hasta junio del 2013 es de 1% para cada año.

Este comportamiento se explica porque las entidades que solo reportan ROS no han tenido variaciones significativas; en cambio, el número total de entidades para cada año es creciente, debido a la entrada de nuevos sujetos obligados a reportar. Los sectores de mayor participación en el envío de reportes de solo ROS son: financiero (34%), oficiales (30%), vigiladas por la DIAN (14%) y terceros (6%). Los sectores restantes tienen participación menor o igual al 5%.

El mayor número de entidades solo han enviado reportes de A_ROS. El porcentaje de participación anual varía entre 52% en el año 2006 y el 92% en el primer semestre del 2013. El mayor número de entidades está entre el 2007 y el primer semestre del 2013, periodo en el cual entraron a reportar sectores con un considerable número de entidades. El mayor número de entidades que solo han enviado A_ROS pertenecen a los sectores de vigiladas por la DIAN (57%), vigiladas por Superintendencia de Puertos y Transporte (16%), vigiladas por la Superintendencia de Notariado y Registro (10%) y vigiladas por la Superintendencia de Salud (6%). Los sectores restantes tienen participación menor o igual al 3%.

Al comparar los porcentajes de participación de entidades que reportaron tanto ROS como A_ROS, sobre el total de entidades por año, se observa que a partir del 2007 el peso de las entidades que reportaron ROS y A_ROS disminuye de nivel, pasando de 40% en el 2006 a 18% en el 2007 y a 7% en el primer semestre del 2013. Esto indica que las nuevas entidades reportantes han alimentado principalmente los reportes de A_ROS y no han tenido protagonismo en el reporte ROS a la UIAF. El mayor número de entidades que han enviado tanto ROS como A_ROS pertenecen a los sectores: financiero (37%), notariado (29%), vigiladas por la DIAN (18%) y vigiladas por Supersolidaria (7%). Los sectores restantes tienen participación menor o igual a 3%.

Para complementar el análisis anterior se construyó la tabla 2, que muestra el comportamiento transversal del número de entidades que enviaron ROS y/o A_ROS a la UIAF.

Tabla 2. Número anual de entidades que han reportado ros y/o A.ROS. Enero 1999 - junio 2013

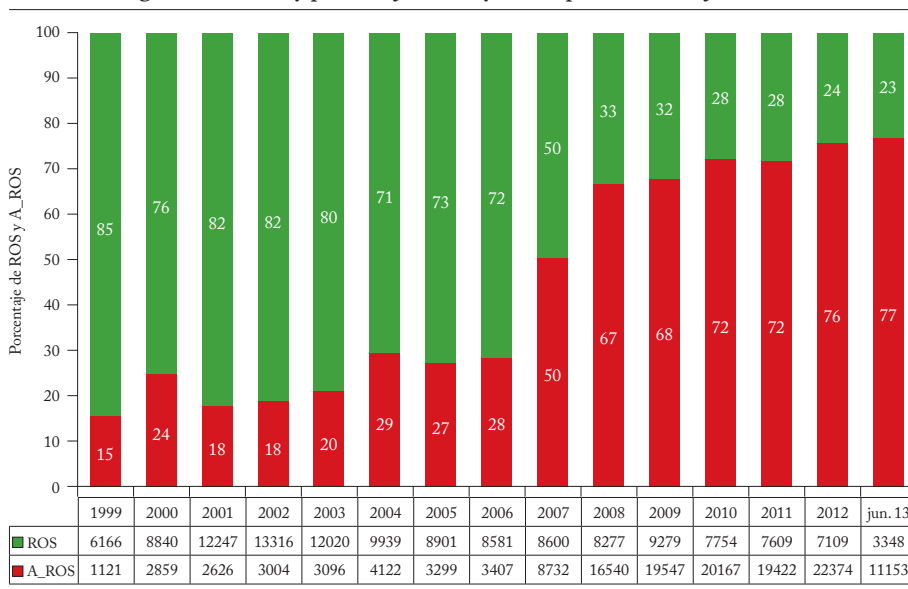
Sectores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	jun-13
Financiero	164	169	182	261	295	280	328	320	345	338	318	292	285	277	271
Vigiladas DIAN	169	227	187	180	151	300	206	96	724	1.117	2.061	2.304	2.377	2.393	2.176
Vigiladas Supersolidaria	2	1	3	7	29	67	105	104	144	183	191	194	193	190	187
Oficiales	1	4	7	7	6	3	4	6	8	11	4	4	7	7	
Notariado	2	6	5	13	10	17	858	866	868	870	871	863	854		
Vigiladas Supersalud	1	1	1	6	290	349	344	307	279	245	192				
Terceros	2	1	1	1	2	1	2	2	4	4	3	2			
Real	3	9	70	68	74	75	91								
Vigiladas Superpuertos	1	2	4	4	18	993	904								
Vigiladas Supersociedades	1	3	1	1	30										
Vigilancia y Seguridad	1	16	22	29	26	25									
Coljugos	1	2	3	176											
Ministerio TICs	4	17	17												
Coldeportes	1	7	4												
Total anual de entidades	171	232	194	202	193	388	326	229	2.027	2.538	3.570	3.778	3.857	4.823	4.665

Fuente: Base de datos de la UIAF

Se observa que el número de entidades del sector financiero no ha variado significativamente a través del tiempo, en tanto que las vigiladas por la DIAN se incrementaron en forma significativa a partir del 2007 debido a la entrada a reportar de los profesionales en compra y venta de divisas, así como notarías y juegos de suerte y azar. En el 2009 entraron a reportar entidades que desarrollan actividades de comercio exterior, y en el 2012 entidades vigiladas por Superpuertos, con actividades de transporte de carga terrestre, el operador postal oficial y sus canales afiliados, así como clubes de fútbol.

En el periodo de análisis, de las 7458 entidades que han reportado ROS y/o A_ROS, están activas 5089; las restantes 2369 han sido canceladas, ya sea porque se han fusionado con otras, se han liquidado, o porque se inscribieron y después de determinado tiempo se dieron cuenta de que no tenían obligación de reportar (en cada caso hacen la solicitud y anexan los soportes). La cancelación de entidades reportantes y el ingreso de nuevos sectores reportantes conllevan que el número de entidades reportantes sea dinámico a través del tiempo. En el primer semestre del 2013 reportaron 4665 entidades; por lo tanto, 424 (5089-4665) entidades no han cumplido con la obligación de reportar. Para visualizar el comportamiento de los ROS y A_ROS en cada uno de los años de análisis se construyó la figura 3.

Figura 3. Número y porcentaje de ROS y A_ROS por año. 1999-junio 2013



Fuente: Base de datos UIAF

Se observa que el porcentaje de ROS ha disminuido a partir del 2007, año en el cual entraron a reportar nuevos sujetos obligados, quienes han alimentado principalmente los reportes A_ROS. Estos resultados indican que el comportamiento de este tipo de reporte es diferente para dos periodos: entre 1999 y 2006 el mayor número de reportes corresponde al ROS, en tanto que desde el 2007 hasta el primer semestre del 2013 el mayor porcentaje corresponde a los A_ROS. En la UIAF, la experiencia ha demostrado que los nuevos sectores reportantes, inicialmente, son muy temerosos para realizar y enviar un ROS y por lo tanto necesitan un tiempo prudencial de aprendizaje.

Teniendo en cuenta lo expuesto en párrafos anteriores, se puede inferir que el comportamiento en el periodo 1999-2006 corresponde a las entidades del sistema financiero, que son las entidades que han enviado el mayor número de ROS a través del periodo 1999 - junio 2013. En los acápite que siguen se presenta un análisis del reporte de A_ROS y también se aborda el tema del ROS.

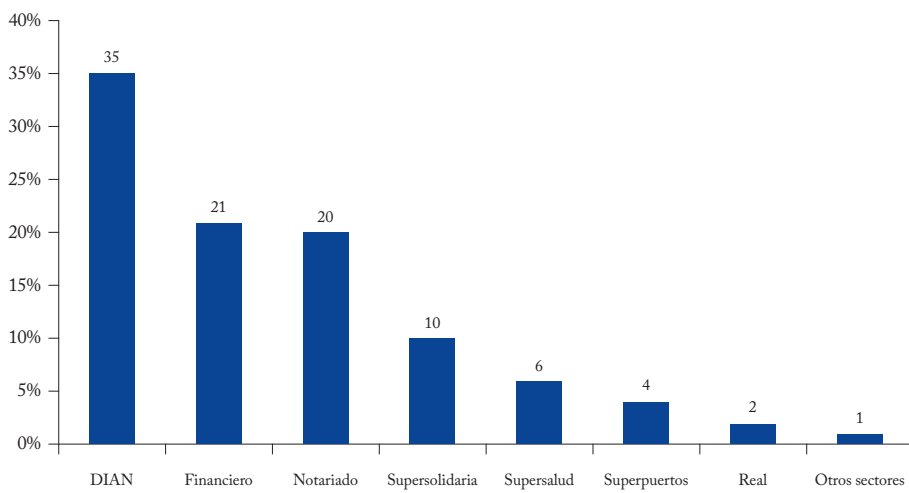
Reportes sobre ausencia de operación sospechosa

Este tipo de reporte no aporta elementos de interés para la detección o prevención del lavado de activos y/o financiación de terrorismo. Es un instrumento de control en cuanto al cumplimiento de las normas que obligan a las entidades reportantes a informar a la UIAF si detectaron (ROS) o no una operación sospechosa (A_ROS). Las estadísticas que se presentan a continuación muestran el comportamiento del reporte de A_ROS con respecto a sector, cumplimiento, extemporaneidad y errores en la fecha de corte. En la figura 4 se muestra la participación sectorial de los reportes de A_ROS; en “otros sectores” están agrupados siete sectores con participación individual menor al 1%.

A 30 de junio del 2013, la UIAF recibió 141.297 reportes de A_ROS; la mayor participación corresponde a entidades vigiladas por la DIAN con (35%), sector financiero (21%) y notarías (20%). El 35% correspondiente a entidades vigiladas por la DIAN se distribuye de la siguiente forma: el 17% para cambistas profesionales, 5% para agencias de aduanas (SIA), 4% para usuarios aduaneros permanentes, 4% para usuarios de zona franca, 2% para agencias de carga, 1% para almacenes de depósito, 1% para empresas transportadoras y el restante 1% se distribuye entre otros nueve tipos de entidad.

En el sector financiero el mayor porcentaje corresponde a sociedades corredoras de seguros (4%); le siguen: comisionistas de bolsas de valores, compañías de financiamiento comercial, compañías de seguros de vida, com-

Figura 4. Porcentaje de A_ROS por sector. 1999-junio 2013



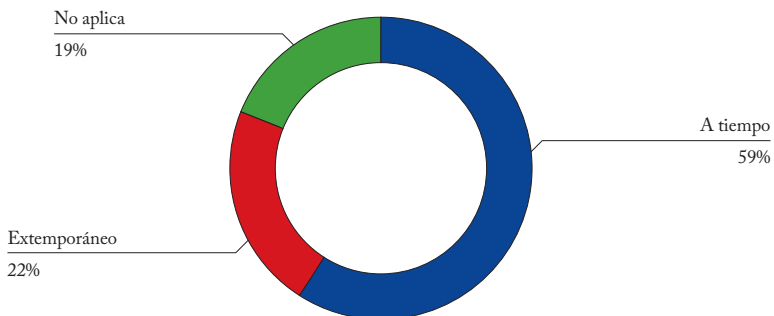
Fuente: Base de datos UIAF

pañías de seguros generales, sociedades comisionistas de bolsas agropecuarias y sociedades fiduciarias (2% cada una); otros 35 tipos de entidades participan con porcentajes individuales menores al 1%. Puesto que al sector de notariado solo pertenecen las notarías, estas se constituyen en el tipo de entidad que envía el mayor número de reportes A_ROS, con el 20% del total.

Cumplimiento en el envío de los reportes de A_ROS. Es importante recordar que cuando una entidad reportante no detecta ni envía reporte ROS en alguno de los periodos estipulados en la norma, en los diez primeros días siguientes al corte del periodo debe enviar un reporte de A_ROS. Si la entidad envía el reporte de A_ROS dentro del tiempo estipulado en la norma que la obliga a reportar, se dice que el reporte fue enviado “a tiempo” y cuando está fuera de este tiempo es “extemporáneo”. En la figura 5 se muestra el porcentaje de reportes sobre A_ROS, teniendo en cuenta la oportunidad en el envío de la información para reportes con fecha de corte correcta.

De los 141.297 reportes sobre A_ROS enviados durante el periodo de análisis, el 59% (82.762) tiene la fecha correcta y fueron enviados a tiempo, el 22% (31.173) tiene fecha correcta pero fueron enviados en forma “extemporánea” y el 19% de los reportes sobre A_ROS (27.362) tienen la fecha de corte errada y por esta razón no es posible identificar a qué periodo corresponde el reporte. Lo ideal es que en este tipo de reporte no haya extemporáneos ni fechas erradas.

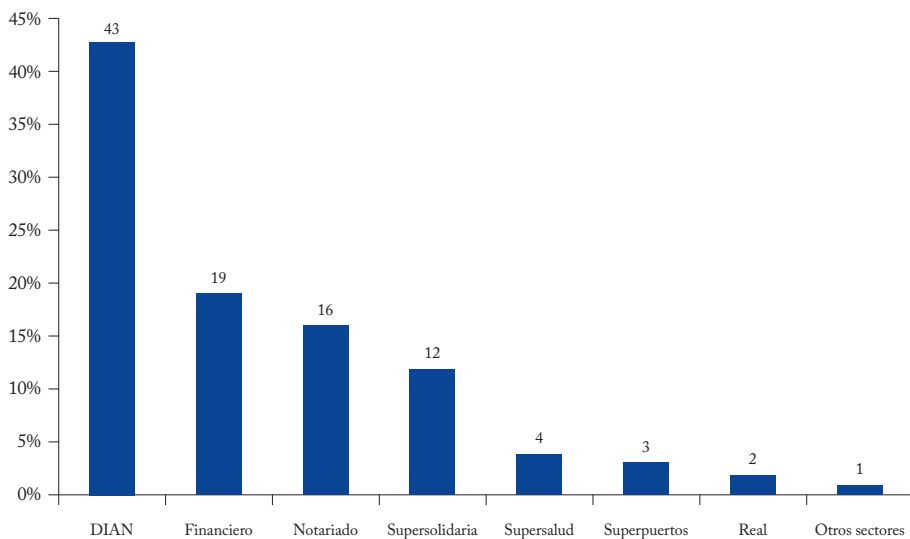
Figura 5. Porcentaje por cumplimiento de A_ROS. 1999-junio 2013



Fuente: Base de datos UIAF

En la figura 6 se muestra el porcentaje de participación por sector en los reportes de A_ROS “A tiempo” (reportes enviados dentro de los primeros diez días calendario del mes siguiente a la fecha de corte).

Figura 6. Porcentaje de A_ROS enviados “A tiempo” por sector. 1999-junio 2013

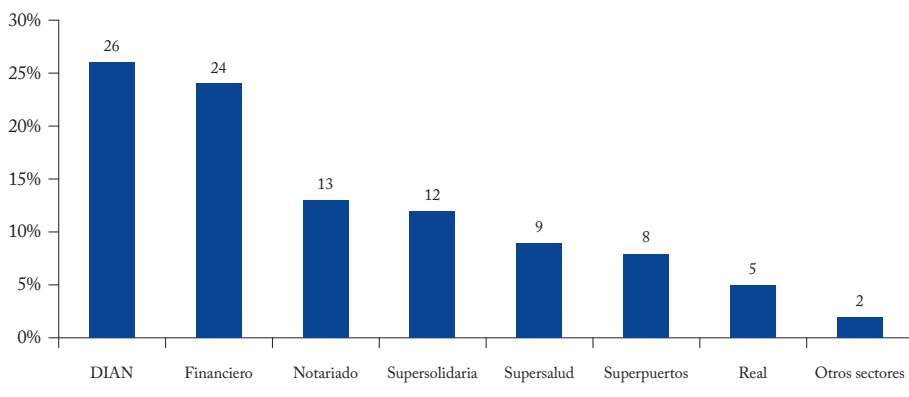


Fuente: Base de datos UIAF

En los 82.762 reportes de A_ROS enviados “a tiempo”, las entidades vigiladas por la DIAN participan con el 43%, las entidades vigiladas por la Superfinanciera con el 19%, las notarías con el 16% y las entidades vigiladas por Supersolidaria con el 12%. Los sectores restantes tienen una participación menor al 5%.

En la figura 7 se muestra el porcentaje de participación por sector de los reportes sobre A_ROS enviados en forma “extemporánea” (reportes enviados después de los primeros diez días calendario del mes siguiente a la fecha de corte).

Figura 7. Porcentaje de A_ROS “Extemporáneos” por sector. 1999-junio de 2013



Fuente: Base de datos UIAF

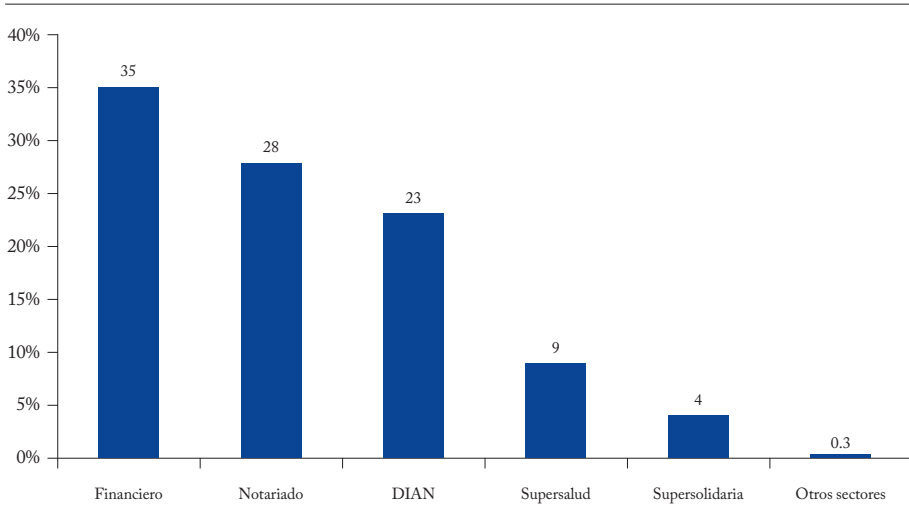
Se observa que las entidades que han enviado el mayor número de reportes “extemporáneos” son: entidades vigiladas por la DIAN (26%), entidades vigiladas por la Superfinanciera (24%), notarías (13%) y las entidades vigiladas por Supersolidaria (12%). Los sectores restantes tienen una participación menor al 10%.

Cuando para un reporte de A_ROS la entidad escribe una fecha de corte que no corresponde al último día del periodo que se reporta, el reporte es cargado en la base de datos de la UIAF, pero no es posible identificar a qué periodo pertenece. Por ende, los reportes con fecha errada conllevan incumplimiento en el envío y la entidad reportante es incluida en la lista de incumplidos que la UIAF le envía al organismo de inspección, vigilancia y control para que aplique las respectivas sanciones. En la figura 8 se muestra para cada sector, el porcentaje de participación de los reportes de A_ROS que fueron enviados con fecha de corte errada.

Se observa que las entidades que han enviado el mayor número de reportes con “fecha errada” son: entidades vigiladas por la Superfinanciera (35%), notarías (28%) y entidades vigiladas por la DIAN (23%). Los sectores restantes tienen participación menor al 10%. Para finalizar el análisis de los reportes

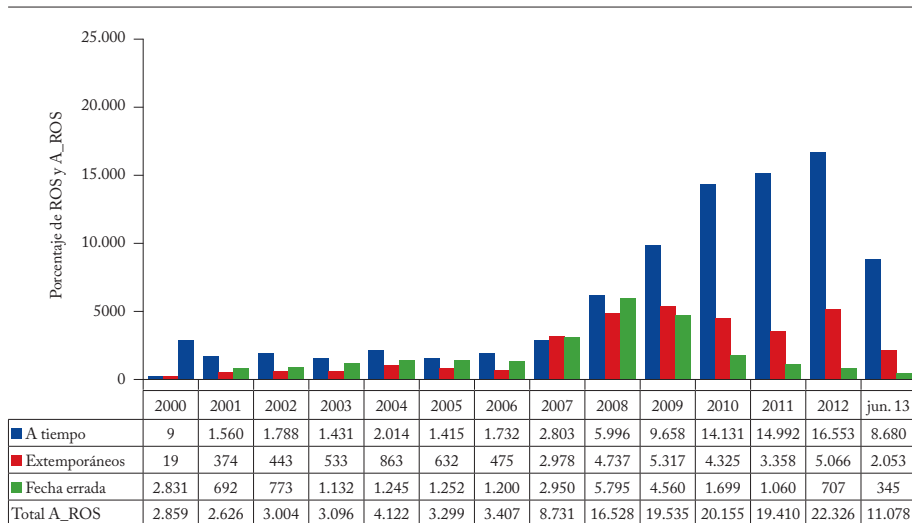
A_ROS se elaboró la figura 9, que muestra el número anual, teniendo en cuenta los reportes enviados a tiempo, extemporáneos y los que tienen fecha errada.

Figura 8. Porcentaje de A_ROS con “Fecha errada” por sector. 1999-junio de 2013



Fuente: Base de datos UIAF

Figura 9. Número anual de A_ROS por: fecha errada, extemporáneos y a tiempo. 2000-junio 2013



Fuente: Base de datos UIAF

En el año 2000 el 0,3% de los A_ROS fueron enviados “a tiempo”, en tanto que el 99% tienen la “fecha errada”, lo cual refleja la ausencia de lineamientos respecto a este tipo de reporte, pues la UIAF estaba iniciando actividades. En el periodo 2001-2008 el porcentaje de los reportes con la “fecha errada” varía entre el 26 y el 37%; a partir de 2009 disminuye en forma significativa, pasando de 23% en 2009 a 3% a corte de junio del 2013. El incremento en el número de A_ROS enviados “a tiempo” se debe a la validación que el Sirel realiza en el momento de cargar la información. El 3% de reportes con “fecha errada” corresponden a entidades que aún no están reportando a través del Sirel.

Con excepción de los años 2000 y 2007, el porcentaje anual de A_ROS enviados “a tiempo” es mayor. En el periodo 2001-2006 el porcentaje anual varía entre 43 y 60%, en tanto que en el periodo 2008-junio del 2013 oscila entre 36 y 78%. El comportamiento atípico del 2007 se debe en gran medida a la entrada a reportar de las notarías y los cambistas profesionales, cuyos reportes presentaron problemas de fecha errada y/o extemporaneidad.

El porcentaje anual de reportes “extemporáneos” no presenta cambios significativos, pues a pesar de la entrada del Sirel se sigue presentando este fenómeno; por lo tanto, es necesario establecer e implementar un mecanismo para evitar la extemporaneidad de los reportes.

En general, el número de “extemporáneos” corresponde a entidades que pertenecen a los nuevos sectores reportantes en cada uno de los años, debido a que después de enviar la información, la UIAF informa a las entidades el estado de sus reportes en el caso de haber enviado información con fecha errada y/o no haber cumplido con el envío de los reportes. Cuando esto ocurre la entidad reportante debe corregir y enviar los reportes, los cuales se registran como extemporáneos.

Se espera que con la entrada de todas las entidades reportantes al Sirel no se tengan reportes de A_ROS con “fecha errada”, que se incremente el número de este tipo de reportes enviados “a tiempo” y que las entidades reportantes estén pendientes de enviar los reportes dentro del periodo establecido en la normatividad, para evitar la extemporaneidad de los reportes y por ende las sanciones por parte del organismo de inspección, vigilancia y control.

Reportes de operaciones sospechosas

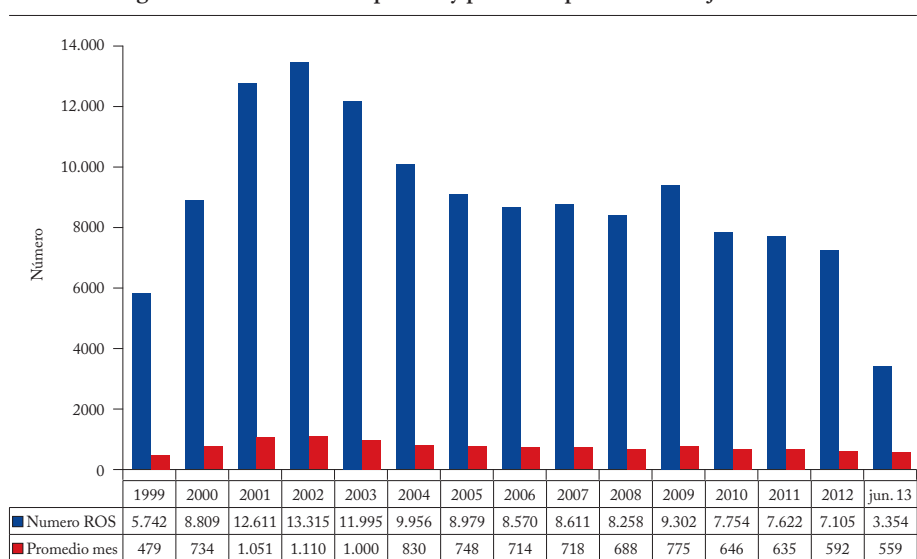
Como se ha mencionado, para el Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT), y para la UIAF en particular, el ROS

es una herramienta esencial para el análisis y detección de operaciones que por su forma y monto llaman la atención. Este proceso se realiza mediante el monitoreo constante de un universo de transacciones adoptado por las entidades desde hace varios años, con el fin de protegerse del delito de lavado de activos y/o financiación del terrorismo, mediante el fortalecimiento de sus sistemas, capacitación continua del personal y contratación de empresas especializadas dedicadas al rastreo de bases de datos y artículos de prensa, asumiendo el denominado “costo del lavado”. En esta sección se abordan tres temas fundamentales: estadísticas relacionadas con reportes ROS, proceso de clasificación de dichos reportes y efectividad de estos.

Estadísticas de ROS

Durante el periodo 1999-junio del 2013, la UIAF recibió 131.983 ROS; el número anual y el promedio mensual se distribuyen como se muestra en la figura 10.

Figura 10. Número de ROS por año y promedio por mes. 1999-junio 2013



Fuente: Base de datos UIAF

La tendencia creciente en el número de ROS hasta el año 2002 se explica, en parte, por el incremento en el número de entidades reportantes con respecto al año 1999. No obstante, la razón principal fue la ausencia de capacitación relacionada con señales de alerta, tipologías y con la forma de elaborar un ROS,

puesto que la UIAF no contaba con suficiente información relacionada con el fenómeno de lavado de activos en el país y debió capacitar en primer lugar a los funcionarios del área misional, quienes fueron los encargados de generar el conocimiento y transmitirlo a las entidades reportantes.

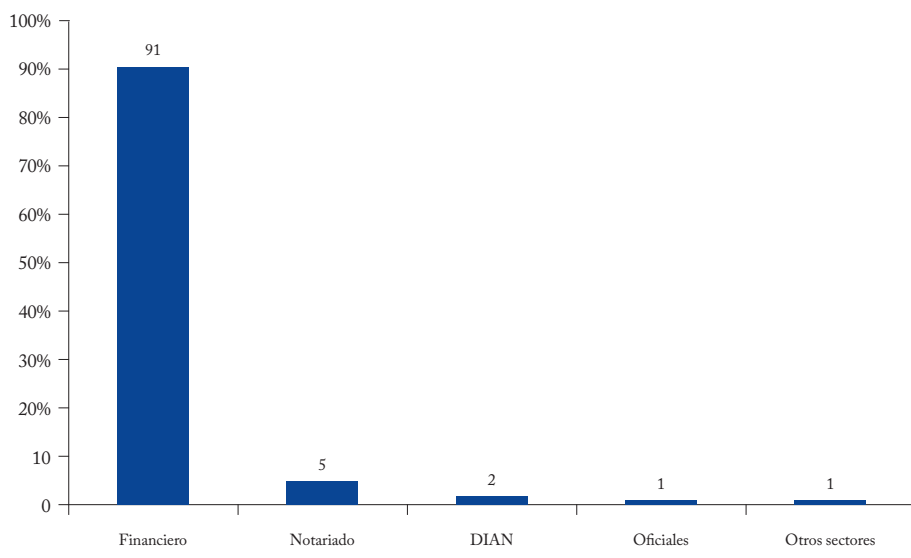
A finales del año 2002, como resultado del análisis de los reportes, se detectó una cantidad considerable de ROS sobre fraccionamiento de operaciones de remesas provenientes del exterior que habían sido elaborados en forma individual, pues enviaban tantos ROS cuantas personas estuvieran involucradas en la operación. Este factor dificulta el análisis; por ejemplo, si había una operación relacionada con 170 personas, en lugar de enviar un solo ROS con las 170 personas relacionadas, enviaban un ROS por persona, es decir 170 ROS. Para el periodo 2001-2002 se encuentra un importante número de ROS cuyo motivo de sospecha es “el cliente no diligenció el formato de vinculación”, lo que no corresponde a una operación sospechosa.

Con el conocimiento adquirido en los tres primeros años, la UIAF, con la colaboración de entidades reportantes del sector financiero, elaboró el primer documento sobre señales de alerta y lo complementó con tipologías que se habían elaborado en años anteriores. Diseñó un instrumento para verificar la calidad de los ROS e implementó el proceso de retroalimentación a las entidades reportantes, haciendo énfasis en el ROS. Es así como a partir del 2003 el número de ROS disminuyó, a pesar del incremento en el número de entidades reportantes.

En la figura 2 se mostró que a partir de 2007 el número de entidades reportantes aumentó en forma considerable; sin embargo, en la figura 10 se observa que el número de ROS disminuyó, con la excepción del año 2009 cuando este número aumentó debido al fenómeno conocido como pirámides. A partir del 2010 el número anual y el promedio mensual de ROS disminuyeron en forma significativa, sin que a la fecha se haya encontrado una explicación. En la figura 11 se muestra el porcentaje de participación de ROS por sector reportante; los sectores cuya participación individual es menor al 1% están agrupados en “otros sectores”.

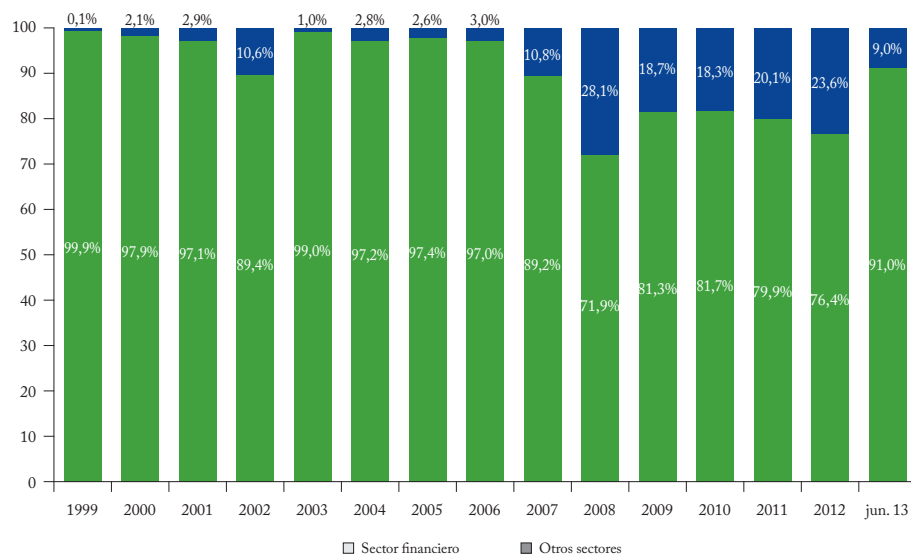
Se observa que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia tienen la mayor participación en el envío de ROS (91%); les siguen las notarías, que tienen una participación del 5%. En la figura 12 se muestra el comportamiento anual del porcentaje de ROS del sector financiero y otros sectores.

Figura 11. Porcentaje de ROS por sector. 1999-junio de 2013



Fuente: Base de datos UIAF

Figura 12. Porcentaje anual de ROS sector financiero otros sectores. 1999-junio de 2013



Fuente: Base de datos UIAF

El porcentaje de ROS del sector financiero para todos los años es superior al 70%. A partir del 2007 y hasta el 2012 este porcentaje se redujo, debido a la presencia de entidades de otros sectores, como consecuencia del trabajo desarrollado por la UIAF en relación con el sector real de la economía. En el primer semestre del 2013, el porcentaje de ROS enviados por el sector financiero es mayor al 90%. Los resultados de esta figura generan inquietudes respecto a si hace falta capacitación a las entidades reportantes por parte de la UIAF y/o de los organismos de supervisión, vigilancia y control.

Proceso de clasificación de un reporte de operación sospechosa

Todos los ROS que llegan a la UIAF son leídos. A cada uno de ellos se le realiza la búsqueda de diferentes tipos de información en las bases de datos internas de la UIAF, con el objeto de seleccionar aquellos que según el criterio de los analistas deben analizarse en forma detallada, para decidir si se elabora o no un informe de inteligencia con destino a la autoridad competente. La selección origina dos grupos:

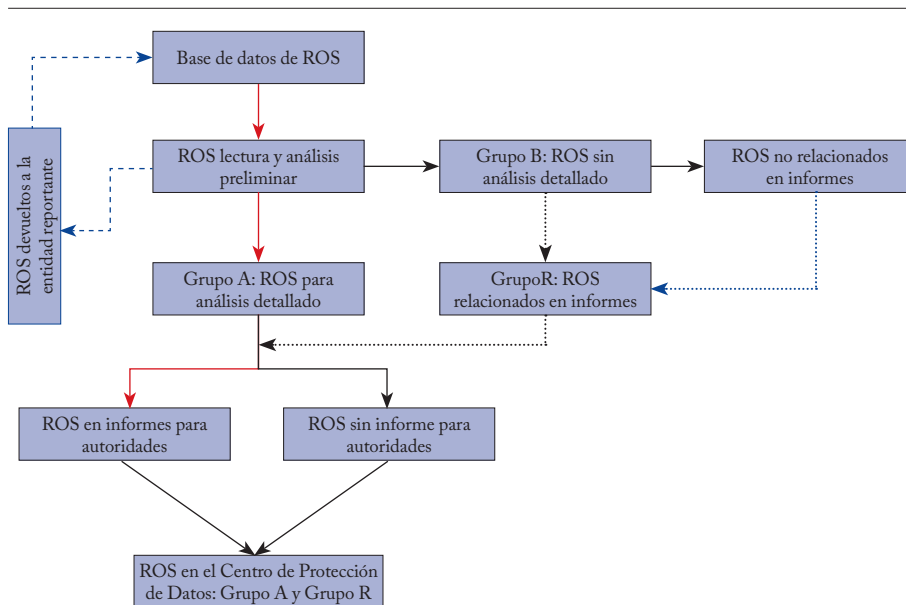
- Grupo A: conformado por los ROS que *son asignados* para análisis detallado.
- Grupo B: los ROS no asignados para análisis detallado.

Los ROS del Grupo B quedan en la base de datos y en muchos casos entran en los análisis detallados como *ROS relacionados* en los informes que llamaremos Grupo R. Sin modificar la base de ROS, con los ROS de los grupos A y R se alimenta una base denominada Centro de Protección de Datos (CPD). En el diagrama 1 se observa el proceso de clasificación de los ROS una vez están en la base de datos de la UIAF.

Se observa que los ROS del Grupo A, que son los mejor clasificados, pueden dar o no origen a un informe de inteligencia para las autoridades; en ambos casos alimentan la base del CPD. En cualquier momento, ROS del Grupo B pueden entrar como ROS relacionados con los ROS del Grupo A y por lo tanto también alimentan el CPD.

En la base de datos de ROS se encuentran todos los ROS del Grupo A, del Grupo B y los ROS que por alguna razón deben ser corregidos y/o complementados por la entidad reportante, los cuales no están incluidos en los grupos A o B.

Diagrama 1. Proceso de clasificación de los ROS



Fuente: propia de UIAF

A partir de marzo del 2006, la UIAF devuelve los ROS por alguna de las siguientes razones:

- El ROS carece de descripción de la operación sospechosa.
- La descripción del ROS no es clara o es estándar para todos los reportes de la entidad, sin diferenciar cada caso.
- El número de identificación está errado, no es un número válido o está mal diligenciado.
- La(s) persona(s) relacionada(s) en el ROS no corresponde(n) con la(s) que está(n) referenciada(s) en la descripción.
- La descripción refiere un anexo y este no se adjunta al ROS.
- Reporte que corresponde a un informe objetivo (efectivo).

Los ROS devueltos deben ser corregidos o complementados por la entidad reportante y, puesto que *no son ROS iniciales*, se deben marcar con la C de corrección, con el fin de que la persona reportada no quede con dos reportes ROS y poder llevar el registro de que la entidad sí corrigió o complementó el ROS devuelto.

Indicador de Efectividad de los ROS

Teniendo en cuenta que el ROS es de tipo subjetivo y cada una de las entidades reportantes tiene características específicas, la UIAF determina la efectividad de los ROS mediante un indicador para cada entidad, sin establecer comparaciones con los resultados de otras entidades y fundamentalmente para generar conocimiento y, a partir de este, diseño de política pública y acciones específicas para mejorar la calidad de los ROS, de manera coordinada con los supervisores y las entidades reportantes.

El objetivo del Indicador de Efectividad de los ROS (IEROS) es conocer el comportamiento histórico de la efectividad de los ROS, con el fin de generar conocimiento y llevar a cabo las acciones necesarias para obtener mejores resultados en el futuro inmediato y así lograr que el indicador mejore periodo a periodo a nivel del sector y de cada una de las entidades reportantes.

Los indicadores se toman dentro de un periodo de tiempo determinado (preferiblemente de forma trimestral), para comparar las mediciones en los distintos periodos, lo cual permite ver la evolución en el tiempo y estudiar tendencias acerca de la situación que miden, adquiriendo así un gran valor como herramienta en los procesos de seguimiento, evaluación y toma de decisiones.

Inicialmente, la UIAF calculó el IEROS con base en los ROS del Grupo A y el total de ROS. Teniendo en cuenta que los ROS del Grupo B que están relacionados con los del Grupo A adquieren especial importancia en el análisis detallado, se procedió a incluir los ROS relacionados (Grupo R) en el cálculo del IEROS para cada periodo. Es así como el indicador de efectividad de los ROS se calcula por cociente expresado como porcentaje:

$$\text{IEROS} = \frac{\text{Grupo A} + \text{Grupo R}}{\text{Grupo A} + \text{Grupo B}} * 100$$

Es importante tener en cuenta lo siguiente:

1. Los ROS de los grupos A y B son fijos para un periodo determinado.
2. El número de ROS del Grupo R varía con el tiempo, puesto que pueden entrar en los análisis detallados en cualquier momento; esto hace

que el IEROS sea dinámico en el tiempo (se espera un incremento del IEROS en el futuro). Es poco común pero puede suceder que un ROS del Grupo R esté relacionado con un ROS del Grupo A enviado en periodos anteriores; por ejemplo: cuando los análisis detallados de periodos anteriores se deben complementar con información actual.

3. Los ROS del Grupo R pueden ser relacionados con ROS del Grupo A enviados por la misma entidad o por otras entidades reportantes.

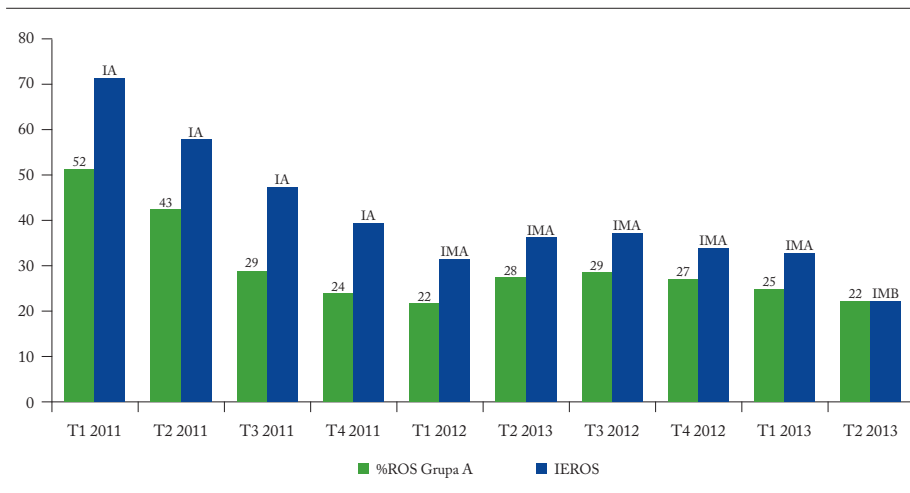
La escala para el IEROS es la siguiente:

- IA: Indicador Alto. Si el IEROS trimestral es igual o superior al 40%.
- IMA: Indicador Medio Alto. Si el IEROS trimestral es igual o superior al 25% y menor al 40%
- IMB: Indicador Medio Bajo. Si el IEROS trimestral es igual o superior al 10% y menor al 25%
- IB: Indicador Bajo. Si el IEROS trimestral es mayor o igual a 0% y menor al 10%

Si bien el indicador se implementó a partir del segundo trimestre de 2012, puede ser calculado para periodos anteriores con el objeto de analizar tendencias y sacar conclusiones respecto de si está o no dando los resultados esperados en las entidades que ya han recibido retroalimentación al respecto y/o si los parámetros aplicados para clasificar ROS siguen siendo vigentes o necesitan ser modificados.

Con el objeto de afianzar el tema del IEROS se construyó la figura 13, en la cual se muestra el IEROS trimestral y el porcentaje de ROS clasificados en el Grupo A para el periodo comprendido entre el 2011 y junio del 2013. Para la interpretación de los resultados cabe resaltar que en cada periodo se tienen en cuenta solo los ROS enviados en dicho periodo, sin importar si los ROS del Grupo R están relacionados con ROS del Grupo A del mismo periodo o de otros periodos. Por esta razón, se espera que a medida que pasa el tiempo, el IEROS para periodos pasados alcance mayor peso y/o escala.

Figura 13. IEROS trimestral enero 2011-junio 2013. fecha de consulta 9 de octubre de 2013



Fuente: Base de datos UIAF

En el análisis de estos resultados se debe tener presente que para un mismo periodo, el numerador del cociente en el cálculo de IEROS tiene dos componentes: el número de ROS del Grupo A y el número de ROS del Grupo R; el denominador es el total de los ROS enviados en el periodo (Grupo A + Grupo B).

$$\text{IEROS} = \frac{\text{Grupo A} + \text{Grupo R}}{\text{Grupo A} + \text{Grupo B}} * 100$$

Tanto el total de los ROS enviados en el periodo como el número de ROS del Grupo A son fijos (no cambian a través del tiempo), pero el número de ROS del Grupo R es variable puesto que los ROS enviados en un periodo y clasificados en el Grupo B, en cualquier momento pueden entrar en un análisis detallado como ROS relacionados, dándole carácter dinámico al IEROS. En la figura 13 se observa que del total de ROS enviados en el primer trimestre del 2011, el 52% fue clasificado en el Grupo A (para análisis detallado) y el 48% en el Grupo B. El indicador IEROS es IA (indicador alto), con el 71%. Esto implica que los ROS relacionados (Grupo R) aportan el 19% (71-52%) en el IEROS; en otras palabras, de los ROS clasificados en el Grupo B (48% del total del trimestre), aproximadamente el 40% ($100 * 19 / 48$) están relacionados con ROS del Grupo A pertenecientes a diferentes trimestres.

En todos los trimestres del 2011, el IEROS tiene escala IA (indicador alto) y a mayor antigüedad del trimestre, mayor es el indicador. En el año 2012 y en el primer trimestre del 2013, el indicador está en la escala IMA (indicador medio alto). Se espera que en un futuro próximo este indicador evolucione a IA. Por último, en el segundo y en el tercer trimestre del 2013 el indicador es IMB (indicador medio bajo); se espera que en el futuro este indicador alcance la escala IA.

A la fecha (9 de octubre del 2013), el IEROS correspondiente a cada uno de los trimestres es: año 2011, el 71, 58, 47 y 40%, respectivamente, para los cuatro trimestres; en el 2012 toma los valores de 32, 36, 37 y 34%, respectivamente, para los cuatro trimestres, en el primer trimestre del 2013 es de 33%, donde el 8% corresponde a ROS relacionados; y en el segundo trimestre del 2013 es del 22%, lo cual implica que ninguno de los ROS enviados en este trimestre ha entrado como ROS relacionado.

Finalmente, la UIAF considera que esta herramienta es útil en el interior de la institución para la toma de decisiones relacionadas con el tratamiento de los ROS, la elaboración de casos y la capacitación a entidades reportantes en temas relacionados con este tipo de reporte.

Entre los instrumentos y mecanismos para mejorar la calidad de los ROS, la UIAF cuenta con las retroalimentaciones a las entidades reportantes, un banco de prácticas de calidad de ROS, reuniones de trabajo para hacer talleres sobre elaboración y clasificación de ROS y ofrece el curso *E-learning* “Lo que debe saber de lavado de activos”.

El sistema ALA/CFT debe ampliar las fuentes de información para la detección de operaciones sospechosas, fuentes abiertas, minería de datos, reuniones de trabajo (en la esfera de inteligencia), pero los ROS seguirán ocupando un lugar privilegiado en el sistema y en la atención y los procesos de análisis y detección de la UIAF. El mayor número de fuentes de información y el mayor número de sujetos obligados a reportar, la combinación de instrumentos, la calidad de la información y el uso de nuevas tecnologías son y serán elementos fundamentales para enfrentar los flagelos del lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación de terrorismo.

Este libro fue compuesto en caracteres Adobe Caslon
Pro 11,5 puntos, impreso sobre papel propal de 70
gramos y encuadernado con método *hot melt* en
noviembre de 2014, en Bogotá, D. C., Colombia
Xpress. Estudio Gráfico y Digital S.A.

Wilson Alejandro Martínez Sánchez

Abogado de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Doctor (PhD) en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España). Profesor de carrera académica, director del Grupo de Investigación en Derecho Penal y director de la línea de investigación en derecho penal económico de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Luis Edmundo Suárez Soto

Abogado de la Universidad de los Andes, con especialización en Economía de la misma universidad y en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Ha cursado estudios de Maestría en Estudios Políticos. Coordinador Nacional por Colombia, ante el Grupo de Acción Financiera para Suramérica –GAFISUD– y ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos de Colombia –CCICLA.

Javier Alberto Gutiérrez

Economista de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Economía de la misma universidad. Cursos de doctorado en Economía Universidad Complutense de Madrid con énfasis en macroeconomía, economía de la información y economía experimental.

Amparo del Carmen Chamorro

Licenciada en Matemática y Física, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Tunja); ingeniera industrial, Universidad Autónoma de Occidente (Cali); especialista en Estadística, Universidad Nacional de Colombia (Medellín); magíster en Matemática Aplicada, Universidad Central Martha Abreu de las Villas (Santa Clara, Cuba).

Diego Mauricio Montoya Vacadéz

Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Especialista en Derecho Médico Sanitario y Derecho Penal de la misma universidad, donde también es profesor.

Omar Alejandro Vera López

Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Paula Fernanda Pardo Torres

Abogada de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y especialista en Derecho Penal de la misma universidad.



El propósito de este texto es construir una metodología adecuada para la medición del riesgo al que está expuesto el país en materia de lavado de activos –LA–, en el entendido de que esa medición es una forma razonable de estimar la eficacia de los mecanismos de control y represión del lavado de LA que conforman la política criminal del Estado. Además, es un instrumento de administración pública muy importante para las autoridades encargadas de diseñar, controlar y ejecutar la política criminal, ya que ofrece múltiples elementos de juicio que contribuyen a mejorar los mecanismos de prevención y represión existentes, a redistribuir las responsabilidades y los recursos, a identificar problemas, amenazas y vulnerabilidades, y a asegurar la estabilidad de la economía y la sociedad.