



Unidad de Información y  
Análisis Financiero (UIAF)



→ Compendio de

# Notas ALA/CFT

Volumen I

Compendio de

# Notas



# ALA/CFT

## Edición

Javier Alberto Gutiérrez López  
Director General  
Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

Paola Badrán Robayo  
Comunicaciones UIAF

## Diseño editorial

Alejandra Mora Leal  
Comunicaciones UIAF

Unidad de Información y Análisis Financiero  
PBX: 2885222  
[www.uiaf.gov.co](http://www.uiaf.gov.co)  
Carrera 7 No. 31- 10. Piso 6.  
Bogotá D.C.



## La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF),

en el marco de su misión de prevenir y detectar el lavado de activos y la financiación del terrorismo (LAFT), creó desde el año 2019 las Notas ALA/CFT, una serie de artículos que buscan aportar conocimientos en la materia a todos los actores del sistema antilavado y a la ciudadanía en general.

A lo largo de este año, las Notas ALA/CFT se han convertido en un insumo adicional para el entendimiento de aspectos relacionados con la prevención y detección de estos fenómenos y en un espacio de comunicación para dar a conocer los avances de proyectos estratégicos de la UIAF, como la Evaluación Nacional de Riesgo 2019 y las acciones desarrolladas en el marco del seguimiento intensificado ante el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), entre otros.

Con el ánimo de compilar estas notas en un único producto, la UIAF presenta el **Compendio de Notas ALA/CFT** que incluye, además, una serie de artículos y columnas de opinión de la Unidad, publicados en medios de comunicación.

Trabajar con el objetivo de aumentar la tasa de interceptación de dineros de origen ilícito, a partir de la disrupción de sus estructuras financieras, es una tarea que requiere una actualización permanente de todos los temas presentes en los procesos de prevención y detección de LAFT. Por esa razón, esperamos que mediante este tipo de productos podamos contribuir a generar una visión amplia sobre la labor que desempeñamos ustedes y nosotros para proteger la economía nacional del LAFT y sus delitos fuente.

**Javier Alberto Gutiérrez López**

*Director General*

Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

<b>La tecnología contra el dinero sucio en escenarios adversos.....</b>	<b>4</b>
<b>Estrategias disruptivas contra las finanzas criminales.....</b>	<b>7</b>
<b>Por la protección de la economía .....</b>	<b>11</b>
<b>Tecnología para combatir la corrupción.....</b>	<b>14</b>
<b>UIAF, 20 años protegiendo la economía.....</b>	<b>17</b>
<b>Evaluación Nacional de Riesgo contra economías criminales.....</b>	<b>20</b>
<b>Algunos antecedentes y aspectos normativos del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT).....</b>	<b>24</b>
<b>Plan de acción al seguimiento del Sistema Antilavado de Activos y Contra a Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) de Colombia por parte del Grupo de Acción Financiera de Latinoamericana (GAFILAT).....</b>	<b>33</b>
<b>Ley de Inteligencia y derechos humanos.....</b>	<b>42</b>
<b>Metodología Evaluación Nacional del Riesgo.....</b>	<b>46</b>
<b>Blockchain e inteligencia financiera.....</b>	<b>53</b>
<b>Juego de Roles, una estrategia pionera para mejorar la calidad del ROS.....</b>	<b>56</b>
<b>El capital intangible del sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo en Colombia: la importancia de los stakeholders.....</b>	<b>60</b>
<b>Vínculos entre las principales economías ilícitas: asociaciones perversas contra la seguridad y la economía nacional.....</b>	<b>63</b>
<b>La importancia de las Unidades de Inteligencia Financiera en la defensa y protección de los Derechos Humanos.....</b>	<b>66</b>



Compendio de  
**Notas**  
ALA/CFT

# La tecnología contra el dinero sucio en escenarios adversos



Por  
**Javier Alberto Gutiérrez López**  
Director General  
Unidad de Información y Análisis  
Financiero (UIAF)



Publicación  
**Dinero**



Fecha  
**9 • abril • 2020**

## **La actual coyuntura relacionada con la pandemia está poniendo a prueba el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT) de Colombia y del mundo. Un análisis de Javier Gutiérrez López\*.**

Existe una preocupación generalizada en las autoridades y, especialmente, en los actores del sistema antilavado, frente al posible incremento de delitos como el fraude financiero, la estafa, el contrabando y falsificación de medicamentos, la corrupción, el narcotráfico y los delitos cibernéticos, entre otros, que sumados a la reducción presencial del personal que hace parte de las entidades públicas y privadas que conforman el sistema ALA/CFT, nos ubican en un escenario de relativa incertidumbre.

### **Estrategias disruptivas contra las finanzas criminales**

Sin embargo, la llegada a Colombia de la covid-19, lejos de restar capacidades al sistema ALA/CFT, ha hecho evidente su robustez y ha reforzado las barreras de contención en contra de los dineros de origen ilícito, el lavado de activos y la financiación del terrorismo, pero esta vez, en escenarios tecnológicos de altísimo nivel. Es ahora cuando estamos evidenciando algo que desde la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) ya sabíamos, pero que en las actuales circunstancias cobra más relevancia: la tecnología es y será la mejor herramienta para detectar los movimientos financieros de las organizaciones criminales. La mejor combinación de esa tecnología y su uso al máximo potencial, convierten al Estado en un contrincante muy fuerte para la criminalidad, el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

En este escenario de aislamiento preventivo por la salud y la vida, el sistema ALA/CFT ha optimizado el uso de sus herramientas tecnológicas para dar continuidad, funcionalidad y efectividad a la misión que cumple al servicio del país.

Por ejemplo, las entidades de supervisión, los gremios y los sectores reportantes diseñaron y han puesto en marcha estrategias digitales de contingencia para seguir protegiendo la economía nacional de la penetración de dineros de origen ilícito.

La UIAF, por su parte, ha mantenido activa y en constante revisión la plataforma Sistema de Reporte en Línea (SIREL) para la recepción de los Reportes de Operaciones Sospechosas de lavado de activos y financiación del terrorismo. Además, sigue recibiendo información por parte de la ciudadanía a través del

canal web Infórmenos sobre lavado de activos, un espacio en el cual la sociedad puede advertir sobre posibles hechos relacionados con el lavado de activos, sus delitos fuente (Código Penal Art. 323) y la financiación del terrorismo (Código Penal Art. 345).

El análisis financiero de los miles de millones de registros de información que llegan a la UIAF continúa surtiendo el mismo proceso de centralización, depuración, análisis y estructuración de productos de inteligencia, tarea que no sería posible sin herramientas tecnológicas para el análisis financiero, big data y métodos de machine learning para el procesamiento de datos. Este trabajo se realiza de manera paralela al análisis macrosectorial a través del uso de herramientas tecnológicas de compilación y visualización de información macroeconómica y sectorial que resumen de manera rápida y precisa el comportamiento económico de todos los sectores, subsectores, actividades económicas, por regiones, departamentos y municipios del país. Esta información permite generar señales de alerta sobre economías ilícitas, estructuras criminales, lavado de activos y financiación del terrorismo, sobre las que la UIAF y el sistema ALA/CFT actúan de forma contundente.

Con todo esto quiero decir que la fortaleza del sistema ALA/CFT en este momento se basa, más que nunca, en las apuestas tecnológicas y metodológicas para la prevención y detección de los fenómenos asociados al lavado de activos y a la financiación del terrorismo; y en el conocimiento profundo de sus vulnerabilidades, amenazas y riesgos de LAFT.

No obstante, además de diseñar y poner en marcha estrategias digitales de contingencia, tanto la UIAF como las entidades de supervisión y los gremios han hecho un llamado insistente a los sujetos obligados a reportar para que sigan reforzando y analizando con rigor los sistemas de administración de riesgos con un enfoque basado en riesgo. Para ello, se requiere una vigilancia permanente en todos los sectores y subsectores de la economía, sobre todo en aquellos que, por la coyuntura, se ven más expuestos a la amenaza del lavado de activos.

### **¿Qué estrategias de ciber-seguridad tener en cuenta durante la cuarentena?**

Las estrategias de contingencia, la anticipación, las capacidades y el compromiso por parte de todos los actores del sistema ALA/CFT demuestran que Colombia cuenta con toda una maquinaria antilavado muy sólida y capaz de seguir generando resultados, aun en escenarios adversos.

La tarea continúa; no bajar la guardia durante la emergencia sanitaria es fundamental para garantizar la seguridad nacional. Que sea la ocasión para demostrar que el trabajo articulado, colaborativo, y la tecnología son la solución para impactar las estructuras financieras del crimen organizado, afectando su resiliencia y sostenibilidad.



# → Estrategias disruptivas contra las finanzas criminales



Por

**Javier Alberto Gutiérrez López**  
Director General  
Unidad de Información y Análisis  
Financiero (UIAF)



Publicación  
**Dinero**



Fecha

**16 • marzo • 2020**

**Cuando los dineros generados por el crimen organizado penetran en la sociedad y en el sistema económico a través del lavado de activos (delito que busca dar apariencia de legalidad a recursos de origen ilícito), socavan la institucionalidad, la seguridad de los ciudadanos y la democracia; impactando también la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y, en consecuencia, el empleo y el bienestar. Por Javier Gutiérrez López.**

La información macroeconómica distorsionada por el lavado de activos puede llevar a la toma de decisiones equivocadas sobre variables fundamentales de la economía como, por ejemplo, el ahorro, el consumo o la inversión. La existencia de empresas fachada, actividades económicas ficticias y volúmenes inciertos de exportaciones o importaciones, puede derivar en decisiones sustentadas en señales falsas sobre precios, balanza comercial y producción sectorial.

Delitos como el contrabando, el narcotráfico, la minería ilícita y la corrupción, por mencionar solo algunos, generan costos fiscales para el Gobierno y costos adicionales para la seguridad en el sector privado. La suma de estos factores debilita las posibilidades de inversión social y la generación de empleo.

#### • **Bloqueo financiero a la trata de personas**

El lavado de activos afecta, además, la competencia legal y la productividad de los sectores y subsectores de la economía. Esto debido a que las empresas fachada que operan con dinero de origen ilícito no buscan una relación sostenible de costo-beneficio, ni mucho menos el crecimiento económico del país; su objetivo es “legalizar” los recursos que han obtenido a partir de actividades criminales. Esto redundará en una competencia desleal en donde las empresas legales, que sí generan empleo y desarrollo, compiten con organizaciones criminales cuyos costos de operación son financiados por el delito mismo.

Las organizaciones criminales funcionan como empresas que dependen del flujo de capitales para seguir operando, es decir, de la materialización de los delitos. Por esa razón, en la medida en que se diseñen y ejecuten estrategias disruptivas en contra de la viabilidad económica del crimen organizado, será más efectivo el impacto en contra de sus capitales ilícitos y de la resiliencia y sostenibilidad de sus empresas criminales.

Una de esas estrategias disruptivas fue la puesta en marcha en el año 2019 del Sistema Dinámico y Efectivo (SDE), una metodología ideada por la UIAF e implementada en el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT), cuyo objetivo es producir más y mejor inteligencia operativa y estratégica para la investigación criminal y la judicialización.

El SDE articula y dinamiza a todos los actores del sistema, para garantizar la efectividad en cada etapa de la cadena de prevención, detección, investigación y judicialización. Con el SDE estos eslabones anticipan y responden de forma eficaz a los cambios y tendencias del delito.

El SDE se configura como una máquina que se modula para fortalecer la prevención o administración de riesgos, mejorar la calidad y uso de la información, y generar conocimiento sobre las estructuras criminales, las economías ilícitas, y sobre los fenómenos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Gracias a este engranaje, es posible enfocar e identificar con nitidez las redes del crimen organizado, las personas naturales y jurídicas involucradas y los vínculos entre ellas, pasando de una imagen pixelada a una toma perfecta, sin vacíos de información entre los nodos (personas naturales y jurídicas) y los millones de enlaces que componen las redes criminales.

Los resultados obtenidos por el SDE en el 2019, dan muestra de la efectividad en la lucha contra las finanzas criminales. En el último año la UIAF difundió un número significativo de productos de inteligencia, que involucran casos por un monto cercano a los tres billones de pesos y que relacionan a 723 personas naturales y jurídicas; sin lugar a dudas, un triunfo del sistema ALA/CFT en conjunto y este es solo el comienzo, el SDE apunta a mucho más.

La clave del éxito detrás del SDE ha sido la articulación de las agencias internacionales y de las entidades nacionales, como la Fiscalía General de la Nación, los supervisores, los gremios, la comunidad de inteligencia y los cerca de 18.000 reportantes inscritos en el Sistema de Reporte en Línea (SIREL), que envían a la UIAF aproximadamente 15.000 Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) al año. Estos ROS, sumados a la información que aportan los convenios, los ciudadanos a través de los canales de comunicación de la UIAF y otras fuentes, alcanzan -en la actualidad- miles de millones de registros para el análisis financiero.

Otra estrategia fue la realización en el año 2019 de la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) de lavado de activos y financiación del terrorismo, un ejercicio que permitió conocer las amenazas, vulnerabilidades y riesgos del país frente a estos delitos, para estructurar una nueva política pública y un plan de acción congruente con las necesidades del país en la materia. A partir de la ENR se cuenta con un diagnóstico concertado con más de 100 entidades para la actualización de la política pública plasmada en el Conpes Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo.

- **La ruta del blanqueo: una historia real de una operación de lavado de dinero multimillonaria y multinacional**

La coordinación interinstitucional, el conocimiento de los fenómenos, la inclusión de perfiles especializados en las entidades que conforman el sistema ALA/CFT, la implementación constante de nueva tecnología y el compromiso con el país, son la clave para bloquear el impacto que generan las economías ilícitas y el lavado de activos, tanto en los mercados, como en la seguridad nacional y el bienestar de los ciudadanos.



Compendio de  
**Notas**  
**ALA/CFT**

# ► Por la protección de la economía



Por  
**Javier Alberto Gutiérrez López**  
Director General  
Unidad de Información y Análisis  
Financiero (UIAF)



Publicación  
**Portafolio**



Fecha  
**30 • octubre • 2019**

## **Lo que debemos hacer es cerrarles la puerta a las economías ilícitas y apoyar a las empresas legales.**

Esta semana, Colombia y muchos países de la región celebran el Día Nacional de la Prevención del Lavado de Activos y la Financiación del terrorismo, una fecha que nos recuerda la importancia que tiene enfrentar estos flagelos, para afectar la sostenibilidad de las estructuras criminales y proteger la economía nacional de la penetración de dineros de origen ilícito.

Como todos saben, el lavado de activos y la financiación del terrorismo generan graves distorsiones en la economía, fallas de mercado, crean marcos de competencia desleal en los que las empresas legales no pueden competir con empresas fachada, afectan sectores completos de la economía, disminuyen los ingresos de las familias y, en general, deterioran el bienestar de la sociedad. Además de impedir la libre competencia y el adecuado funcionamiento de los mercados, estos delitos tienen un efecto multiplicador sobre la actividad criminal.

Adicionalmente, el lavado de activos deriva en un riesgo reputacional para las empresas y los sectores que se ven afectados por este flagelo. Desafortunadamente, la filtración de los dineros ilícitos en la economía legal induce a la estigmatización y compromete a todo el sector afectado, creando una mancha que alcanza a las empresas legales, comprometidas con el país y con los sistemas de administración de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo. Esto provoca un efecto boomerang, es decir, una afectación que se devuelve de forma aumentada hacia la economía misma. ¿Por qué? La respuesta es simple. Porque cada sector de la economía es importante para el buen funcionamiento de todo el aparato económico, para el crecimiento y el bienestar.

Por ejemplo, cuando las personas acuden al médico con una torcedura en la muñeca, el doctor no se apresura a buscar una sierra y cercenarle el brazo. Al contrario, examina la causa del dolor para generar un diagnóstico y una cura. El médico sabe que una mano, al igual que todos los órganos y miembros del cuerpo humano, son importantes para su buen funcionamiento y bienestar.

De la misma forma, cada sector, subsector o actividad económica, cumple una función fundamental en la economía del país. El aporte en productividad, exportaciones, crecimiento, generación de puestos de trabajo y desarrollo no se puede cercenar a causa de la filtración de una enfermedad generada por actores ilícitos específicos, que bien se puede prevenir y detectar con regulaciones, entendimiento del fenómeno, debida diligencia, conocimiento del cliente y del beneficiario final, coordinación, cooperación interinstitucional, uso de tecnología e implementación de buenas prácticas.

Por esa razón, todas las entidades que hacemos parte del sistema nacional anti lavado de activos trabajamos de manera coordinada (como un equipo médico) para proteger a la economía nacional de los efectos devastadores de los dineros de origen ilícito.

No sirve de nada cerrarle las puertas a un sector, subsector, o actividad económica; lo que debemos hacer es cerrarles la puerta a las economías ilícitas y apoyar a las empresas legales.

En la conmemoración del Día Nacional de la Prevención del lavado de activos, los invito a decirle No a la estigmatización de los sectores y Sí a la legalidad y a la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Por la  
pro-  
tec-  
ción  
de la  
eco-  
nomía



Compendio de  
**Notas**  
ALA/CFT

# ► Tecnología para combatir la corrupción



Por  
**Javier Alberto Gutiérrez López**  
Director General  
Unidad de Información y Análisis  
Financiero (UIAF)



Publicación  
**Portafolio**



Fecha  
**25 • septiembre • 2019**

### **El país tiene instrumentos poderosos anticorrupción. El reto es aumentar la efectividad en investigación y juzgamiento.**

La corrupción es uno de los problemas de mayor envergadura para los gobiernos; es, sin lugar a dudas, el talón de Aquiles de muchos países. La persecución de este flagelo, que afecta de manera significativa las arcas del Estado y atenta contra el bienestar de toda una nación, requiere de un avance tecnológico que permita seguirle el rastro al dinero ilícito e identificar el funcionamiento de las redes criminales.

En Colombia los delitos contra la administración pública son fuente del lavado de activos (Artículo 323 del Código Penal) y, por lo tanto, están en el radar de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

En el último año la UIAF difundió más de 100 productos de inteligencia. Solo en casos difundidos a la Fiscalía General de la Nación, la UIAF detectó 75 estructuras de lavado de activos que involucran operaciones por encima del billón de pesos.

De estas estructuras, 41 (el 55%) están relacionadas con delitos contra la administración pública, es decir, con casos de corrupción. La suma de los activos implicados en los 41 casos de corrupción superan los 739 mil millones de pesos.

Es decir, más de la mitad de los casos detectados por la UIAF, desde septiembre de 2018 hasta septiembre de 2019, están relacionados con el fenómeno de la corrupción, un delito que mueve cifras escandalosas en las economías ilícitas, como delito y como dinamizador de otros delitos.

Para combatir este y otros fenómenos, la UIAF ha implementado el modelo Sistémico, Dinámico y Efectivo (SDE), que convoca y articula a todos los actores que intervienen en el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo.

El SDE se fundamenta en cuatro pilares encaminados a producir más y mejor inteligencia operativa y estratégica: Innovación, Tecnología, Big Data y Analítica y Capacidad de Análisis.

La efectividad en las técnicas de detección de los casos de corrupción, es el resultado de la optimización en los procesos de centralización, depuración y análisis de la información. La rapidez y oportunidad, así como la calidad del producto final de inteligencia, dependen del tratamiento de los millones de registros que tiene la UIAF, de los datos que analiza la entidad de manera permanente y de los Reportes de Operaciones Sospechosas que envían a la Unidad los cerca de 18 mil sujetos obligados.

Por esa razón, la UIAF convirtió el análisis financiero en un proceso científico apoyado en tecnología avanzada que hace posible trabajar de manera óptima con grandes volúmenes de información y con técnicas de analítica de datos y redes complejas para el entendimiento y detección de estructuras criminales.

Las tecnologías aplicadas permiten hacer una mejor interpretación de los datos y extraer la información útil para la generación de conocimiento y productos de inteligencia que se difunden a receptores autorizados por la Ley 526 de 1999 y 1621 de 2013.

Con esto quiero decir que Colombia tiene instrumentos poderosos para combatir la corrupción. El reto es aumentar la efectividad en los procesos de investigación y juzgamiento para que la labor previa en la cadena de persecución a los delitos financieros tenga los resultados esperados.



Compendio de  
**Notas**  
ALA/CFT

# UIAF 20 años protegiendo la economía



Por  
**Javier Alberto Gutiérrez López**  
Director General  
Unidad de Información y Análisis  
Financiero (UIAF)



Publicación  
**Portafolio**



Fecha  
**20 • agosto • 2019**

### **Es clave reforzar al país en varios frentes: capacitación para la prevención, implementación de recursos tecnológicos y coordinación público privada.**

Hace 20 años, Colombia se sumó a la lucha internacional contra el lavado de activos, a partir de la Declaración de Principios del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y de las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

Este compromiso nacional e internacional se materializó con la creación de la Unidad de Información y Análisis Financiero (Uiaf), una entidad de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la Ley 526 de 1999, con el objetivo inicial de prevenir y detectar el lavado de activos, y con el propósito superior de proteger la economía nacional de la penetración de dineros de origen ilícito.

Desde entonces, Colombia ha venido trabajando en la estructuración de un sistema nacional antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo cada vez más sólido y cohesionado, en línea con las recomendaciones del GAFI y adaptado a las necesidades del país.

Para ello, ha sido necesario establecer normativas en la materia, coordinar la implementación de sistemas de administración de riesgos en todos los sectores de la economía, diseñar y ejecutar políticas públicas antilavado, hacer un fuerte trabajo de prevención, articular el trabajo con todos los actores del sistema, e introducir tecnología de punta, big data y Analítica en la Uiaf.

Hablar de los 20 años de la Uiaf es referirnos también a los 20 años del sistema antilavado, porque, sin lugar a dudas, los avances que ha tenido el país en prevención y detección de estos flagelos se han dado gracias al concurso y al compromiso de todas las entidades públicas y del sector privado que han caminado de la mano con la Uiaf en estas dos décadas.

Estos avances han sido reconocidos por otras Unidades de Inteligencia Financiera, como por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. En su último informe International Narcotics Control Strategy Report, Money Laundering, el

Departamento de Estado dice que Colombia tiene uno de los sistemas antilavado de activos más rigurosos de Latinoamérica y cuenta con capacidad para detectar el delito.

Pero aún queda mucho por hacer. Los desafíos en seguridad y defensa son cada vez mayores, como mayores son las capacidades tecnológicas y la visión estratégica del sistema antilavado para enfrentar las amenazas que afectan la economía y el bienestar de los colombianos.

El camino para garantizar escenarios de legalidad, emprendimiento y equidad, es focalizar las estrategias contra las economías ilícitas. Para ello, es necesario reforzar al país en varios frentes: capacitación para la prevención, implementación de más recursos tecnológicos y coordinación público - privada.

Que sea esta la ocasión para invitar a la ciudadanía a cerrarle la puerta al delito. La responsabilidad en la construcción de un país ajeno al lavado de activos no es únicamente de la Uiaf; es una misión compartida, en donde las entidades del Estado, el sector privado y la sociedad juegan un papel fundamental. La transformación hacia una cultura de la legalidad depende de los pequeños actos, que día a día nos definen y de las elecciones que hacemos en beneficio del país.

UIAF,  
20  
años  
prote-  
gien-  
do la  
eco-  
nomía



Compendio de  
**Notas**  
**ALA/CFT**

# ➤ Evaluación Nacional de Riesgo contra economías criminales



Por  
**Javier Alberto Gutiérrez López**  
Director General  
Unidad de Información y Análisis  
Financiero (UIAF)



Publicación  
**Portafolio**



Fecha  
**11 • julio • 2019**

**Este es un ejercicio esencial para la construcción de políticas públicas antilavado pues permite hacer un diagnóstico respecto al nivel de amenazas.**

El 18 de diciembre del año 2013 Colombia puso en marcha el Conpes 3793 que establecía, por primera vez, una Política Pública Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo en el país.

El Conpes 3793 se cumplió a cabalidad, sin embargo, la dinámica de la convergencia criminal evidencia un crimen transnacional cada vez más asociativo, creativo y recursivo frente a las estrategias de prevención y detección, y a los esquemas de seguridad y defensa.

La diversificación de las actividades criminales se acompaña de la especialización de las operaciones por parte del crimen organizado, que muchas veces reproduce la forma de operar de las empresas legales, en donde la interdependencia de los diferentes actores de la cadena productiva es fundamental para la buena operación de los negocios.

Este modelo asociativo de correlación delictiva, emplea modus operandi o tipologías cada vez más sofisticados, para evadir la vigilancia de las autoridades e incrementar el rendimiento de las economías ilícitas y el uso de recursos a través del circuito económico legal.

### **ECONOMÍA DEL DELITO**

De acuerdo con un informe publicado en el año 2012 por la Oficina de Naciones Unidas Contra la droga y el Delito (UNODC) y el Banco Mundial, esta capacidad de asociación y fortalecimiento de las organizaciones delictivas, ubica al crimen organizado entre las 20 primeras economías del mundo.

Por esa razón, la neutralización de las estructuras criminales debe acompañarse de estrategias de política pública, antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, con el fin de impactar los recursos económicos de las sociedades del delito, ya que estas organizaciones subsisten en la medida en que generan ingresos y tengan capitales para operar.

## EL IMPACTO

El efecto de la empresa criminal en la economía nacional causa una distorsión que detiene el crecimiento desde el corazón mismo de la productividad.

Delitos como el contrabando, la corrupción o la evasión fiscal (por mencionar solo algunos de los 66 delitos fuente del lavado de activos consignados en el Código Penal) afectan de manera directa la competencia legal, los costos operativos de las empresas, el rendimiento de los sectores, la inversión social, la estabilidad financiera de las familias, la generación de empleo y en definitiva, el desarrollo del país.

Si se tiene en cuenta la magnitud de estas consecuencias para la economía y el bienestar de los colombianos, es necesario orientar la política pública hacia la identificación y desestructuración de las redes de economías ilícitas, con el objetivo de proteger la economía nacional de los dineros de origen ilegal.

Destruir el aparato financiero del delito es la solución más acertada para desarticular estructuras criminales, proteger la economía del país y apoyar su crecimiento sostenido.

Con este propósito en mente es fundamental un diagnóstico acertado sobre las amenazas y vulnerabilidades frente al lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo, para así mitigar los riesgos inherentes a estos flagelos.

Las Evaluaciones Nacionales de Riesgo (ENR) de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo se presentan como un ejercicio esencial para la construcción de políticas públicas anti lavado, ya que permiten hacer un diagnóstico acertado con respecto a las causas y niveles de esas amenazas.

Además, emplea una metodología robusta y colaborativa que involucra a todos los actores de la cadena de prevención, detección, investigación y, por supuesto, el juzgamiento.

Al respecto, Colombia ha sido un país pionero en la región. A partir de la primera ENR realizada en 2013, se configuró y se puso en marcha el Conpes 3793.

Hoy, casi seis años después, la Unidad de Información y Análisis Financiero está liderando la tercera ENR con el objetivo de elaborar un diagnóstico actualizado sobre el lavado de activos y la financiación del terrorismo en Colombia,

para desarrollar nuevas propuestas de política pública que quedarán plasmadas en un próximo documento Conpes.

El resultado de la ENR 2019 servirá también para mejorar los instrumentos y mecanismos de prevención y detección, de forma dinámica y efectiva.

El sistema Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo sabe que el propósito superior es proteger la economía nacional de la ilegalidad, en favor de la seguridad, el emprendimiento y la equidad. En ese sentido, la ENR es un instrumento para combatir las economías criminales con efectividad.

El compromiso nacional con este ejercicio nos permitirá generar conocimiento, formular estrategias, desarrollar evaluaciones, promover la puesta en marcha de políticas públicas, y todo lo que sea necesario para blindar a los sectores de la ilegalidad con el fin de contribuir al crecimiento y el bienestar de los colombianos.



► **Algunos antecedentes y aspectos normativos del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT)**



Por  
**Angela María  
Hurtado Cardona**



Publicación  
**Publicaciones UIAF**



Fecha  
**08 • abril • 2019**

**El presente documento busca contribuir a un mayor entendimiento del Sistema ALA/CFT a través de un sumario recorrido por los principales antecedentes y aspectos normativos sobre los cuales este se ha edificado y expandido, todo ello con el fin de hacer frente a la amenaza causada por los dineros espurios del crimen organizado.**

### **De los años 20 hasta la década de los 70**

Algunos estudios señalan que el concepto “Lavado de dinero” surgió alrededor de los años veinte en los Estados Unidos a partir de la creación de una red de lavanderías industriales y lavaderos de autos por parte de las mafias norteamericanas. El propósito era esconder la procedencia del dinero recaudado producto del juego clandestino, la prostitución, la extorsión, el tráfico de armas y de alcohol, y presentar como legales las ganancias ilícitas derivadas del negocio de las lavanderías.

Finalizando la década del 50, ante la preocupación por la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) convocó una conferencia de plenipotenciarios con el objetivo de firmar un tratado internacional contra la manufactura y el tráfico de narcóticos que constituyera el fundamento del régimen global de control de drogas. De esta manera se aprueba en 1961 la Convención Única sobre Estupefacientes, enmendada posteriormente por el Protocolo de 1972.

Pese a que la problemática de las drogas se reconoce en la mencionada Convención como un peligro social y económico para los Estados, el enfoque primordial fue la salud física y moral de la humanidad y la disponibilidad de los estupefacientes para propósitos médicos y científicos; asimismo, el establecimiento de una cooperación y fiscalización internacionales orientadas por principios idénticos y objetivos comunes. En el país, la Convención Única sobre Estupefacientes y su protocolo de modificación se aprobó mediante la Ley 13 de 1974.

Entre las décadas de los 60 y 70 la demanda mundial de las drogas fue en ascenso y con ella el surgimiento de estructuras de crimen organizado que obtenían cuantiosas sumas de dinero comercializando los narcóticos. Así, a mediados de los años setenta, el lavado de activos fue advertido como manifestación jurídica en los países desarrollados, con la atención puesta en el tráfico ilícito de drogas por los altos ingresos que este delito generaba. Tales dineros fueron depositados en los bancos sin ningún tipo de control, y una vez en el sistema financiero estos se pudieron mover fácilmente en el circuito económico formal.

Con el fin de enfrentar dicho flagelo —y especialmente mitigar el riesgo reputacional en la banca— la comunidad internacional empezó a generar diferentes iniciativas para contrarrestarlo. De esta manera, el Grupo de los Diez (G-10) estableció en 1974 el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, en el que se formularon estándares, lineamientos de supervisión y declaraciones de mejores prácticas con el objetivo de fortalecer la solidez de los sistemas financieros.

### **Década de los 80 hasta mediados de los años 90**

La Declaración de Principios en el año 1988 fue una de las formulaciones que realizó el Comité de Basilea para la reglamentación bancaria y las prácticas de vigilancia. Su propósito: "... impedir que los bancos y otras instituciones financieras sean utilizados para transferencias o depósitos de fondos de procedencia ilícita"<sup>1</sup>. En este sentido, tanto en el ámbito internacional como local, el primer sector económico en tomar medidas contra el lavado de activos fue el financiero, en especial el subsector bancario, debido al temor del impacto reputacional en el negocio.

Dado que a finales de la década de los ochenta el problema de las drogas tomó connotaciones universales y derivó en el surgimiento de un modelo internacional para hacer contención a la transnacionalización del fenómeno, varios organismos multilaterales promovieron iniciativas y mecanismos para luchar contra el lavado de activos, aunque con una intención enfocada casi exclusivamente en enfrentar el narcotráfico. Fue así como la ONU recalcó su preocupación reconociendo, entre otros, los vínculos existentes entre el tráfico ilícito de drogas y otras actividades delictivas organizadas, las grandes cantidades de dinero y las altas rentabilidades derivadas de este delito, lo que quedó plasmado en la Convención de la Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988), que insta por primera vez a los países a tipificar penalmente como delito el lavado de activos.

Seguidamente, en el año 1989, se conforma el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) por la Cumbre del G-7 con el propósito de establecer estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de activos y otros desafíos relacionados con la integridad del sistema financiero internacional. En esta línea, el GAFI publicó en 1990 las 40 Recomendaciones<sup>2</sup> que son reconocidas hoy en día como el estándar que deben cumplir los países cooperantes para encarar formalmente el lavado de activos (LA), la financiación del terrorismo (FT), y la financiación a la proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM).

Producto de estos estándares internacionales, específicamente las 40 Recomendaciones, surgen de forma independiente las Unidades de Inteligencia Financiera<sup>3</sup> (UIF) dada la necesidad de contar con organismos capaces de centralizar, procesar, analizar y divulgar a las autoridades de investigación y judicialización, la información financiera requerida para combatir el delito de LA. Al día de hoy existen 159 UIFs alrededor del mundo, la instancia que las reúne es el Grupo Egmont creado en 1995 con el fin de fomentar y facilitar la cooperación internacional, particularmente, al proporcionar una plataforma para el intercambio seguro de información.

<sup>1</sup> Para mayor detalle: [https://www.oas.org/juridico/mla/private/rexcor/rexcor\\_resp\\_ven8.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/private/rexcor/rexcor_resp_ven8.pdf)

<sup>2</sup> 1990: las 40 Recomendaciones; 1996: revisión de las 40 Recomendaciones; 2001: incorporación de 9 Recomendaciones Especiales 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.

<sup>3</sup> Por ejemplo, una de las primeras fue "The Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)" de Estados Unidos, creada en 1990.

Desde un comienzo, Colombia fue receptivo de los estándares internacionales mencionados contando con la voluntad política y el apoyo de los gremios del sector financiero para acoplar las medidas trazadas por la comunidad internacional. El país inicia entonces un largo recorrido en la implementación de instrumentos, mecanismos y estándares de lucha contra el LA. En este sentido, y con el fin de cumplir con los principios de Basilea, se interviene la actividad de las instituciones vigiladas por las Superintendencias Bancaria y de Valores<sup>4</sup> (hoy Superintendencia Financiera de Colombia) con el Decreto 1872 de 1992.

Asimismo, a través del Decreto 663 de 1993<sup>5</sup>, el Gobierno Nacional instaura las primeras medidas administrativas tendientes a que el sector financiero previniera el lavado y colaborara con las autoridades competentes; tal antecedente daría origen a lo que fue denominado como Sistema Integral de Prevención de Lavado de Activos (Sipla), el cual evolucionó tiempo después a un Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (Sarlaft)<sup>6</sup>. Durante este mismo año fue ratificada la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas mediante la Ley 67/93.

### **Mediados de los años 90 hasta mediados de los 2000**

Bajo este andamiaje normativo, el país emprende un proceso de creación de instituciones, organismos, tipos penales, controles administrativos de cumplimiento y supervisión, normas de extinción de dominio, entre otros, los cuales hasta el día de hoy continúan evolucionando para adaptarse a las nuevas dinámicas de la criminalidad.

En línea con lo antedicho, la Ley 190 de 1995<sup>7</sup> estableció que las obligaciones de los artículos 102 al 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) también debían ser cumplidas por las comisionistas de bolsa, determinó que las Superintendencias Bancaria y de Valores asignaran a una de sus dependencias la función de control de operaciones de LA y también impuso a dichas superintendencias entregar un informe anual a la Fiscalía General de la Nación (FGN) en el que dieran cuenta de la labor de detección realizada.

Paralelamente, se crea la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (Ccicla) por el Decreto 950 de 1995<sup>8</sup>, "... como organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de las acciones que desarrolla el Estado Colombiano para combatir el lavado de activos".

Al año siguiente la Organización de los Estados Americanos (OEA) se pronuncia respecto a la corrupción y reconoce expresamente su trascendencia internacional y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para enfrentarlo. Por tal razón, en marzo de 1996 los Estados miembros adoptan la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual se convierte en el primer instrumento jurídico en su tipo para hacerle frente a dicho fenómeno. En Colombia esta Convención se aprueba a través de la Ley 412 de 1997.

<sup>4</sup> En noviembre de 2005 se expidió el Decreto 4327 ordenando la fusión de ambas superintendencias, la cual en adelante se denominó Superintendencia Financiera de Colombia.

<sup>5</sup> Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración. Para una mejor comprensión remitirse a los artículos 102 a 107.

<sup>6</sup> Creado mediante la expedición de la circular 22 de 2007 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

<sup>7</sup> Primer marco normativo para combatir la corrupción.

<sup>8</sup> Modificado por el Decreto 754 de 1996 y el Decreto 3420 de 2004.

Adicionalmente, en el orden nacional se promulga la primera ley de extinción del derecho de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita -Ley 333 de 1996- siendo Colombia pionero en el mundo en su regulación y que en la actualidad se encuentra establecida en el Código de Extinción de Dominio<sup>9</sup>.

En el año 1997 mediante la Ley 365 se tipifica penalmente el LA en el país a partir de la división conveniente del delito de receptación<sup>10</sup>, con el propósito de buscar una mayor pena al nuevo delito que admitiría de manera expresa el concurso con un delito subyacente (como extorsión, enriquecimiento ilícito, narcotráfico, secuestro extorsivo etc.).

Sumado a la anterior y con el fin de detectar, prevenir y en general luchar contra el LA en todas las actividades económicas, se crea la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero por medio de la Ley 526 de 1999<sup>11</sup>, como la Unidad de Inteligencia Financiera del país. Para cumplir con su objetivo, la UIAF centraliza, sistematiza y analiza la información recaudada en desarrollo de lo enunciado en los artículos 102 a 107 del EOSF. Asimismo, la UIAF ejerce el rol de Secretaría Técnica de la Ccicla.

A finales de esta década de los 90 y principios de los 2000, la ONU aprueba varios instrumentos internacionales para combatir el terrorismo y otras actividades delictivas, tales como: Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas<sup>12</sup>(1997), Convenio Internacional para la represión de la Financiación del Terrorismo (1999), Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) –la cual exhibió un mayor entendimiento del fenómeno criminal al considerar los crecientes vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los delitos de terrorismo–, y por último la Convención contra la Corrupción (2003). En Colombia estos instrumentos fueron ratificados, en su orden, por medio de las Leyes 804 / 808 / 800 de 2003 y la Ley 970 de 2005.

Finalizando el año 2000 se crea formalmente el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud), actualmente Gafilat<sup>13</sup> mediante el Memorando de Entendimiento constitutivo del grupo suscrito por los gobiernos de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.<sup>14</sup> Esta organización intergubernamental regional busca prevenir y combatir el LA/FT/FPADM, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales en dichos temas, así como la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre sus miembros. Este Memorando de Entendimiento fue ratificado en el país mediante la Ley 1186 de 2008.

A raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el GAFI publicó nueve (9) Recomendaciones Especiales contra el FT (actualmente unificadas con las 40 Recomendaciones). Para dar cumplimiento

<sup>9</sup> La Ley 793 de 2002 deroga la Ley 333 de 1996. Código de Extinción de Dominio: Leyes 1708 de 2014 y 1849 de 2017.

<sup>10</sup> Delito de receptación: artículo 327-C del Código Penal. Delito de lavado de activos: artículo 323 del Código Penal.

<sup>11</sup> Reglamentada por el Decreto 1497 de 2002 y modificada en algunos de sus apartes por la Ley 1121 de 2006.

<sup>12</sup> Pese a su nombre contempla casi todos los atentados con armas de destrucción masiva.

<sup>13</sup> Derivado del ingreso de países de Centroamérica y el Caribe, en el marco del XXX Pleno de Representantes se abrió el proceso de firma de la Enmienda del Memorando de Entendimiento, con la cual se modificó la denominación formalmente a GAFILAT, esto con el fin de incluir las distintas regiones geográficas a las que pertenecían los miembros, todos países de América Latina.

<sup>14</sup> Posteriormente se incorporaron como miembros plenos México, Costa Rica, Panamá, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

a la Recomendación Especial II, hoy recogida como estándar 5, se tipificó el delito de FT en el país por medio de la Ley 1121 de 2006. El tipo penal descrito en esta Ley no sólo incluye aquellas conductas detalladas en el Convenio Internacional de las Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999) sino que abarca, además, todas las posibles actividades terroristas y de los grupos terroristas o de los grupos armados al margen de la ley. Asimismo, con la aprobación de la Ley 1121, se le asignaron a la UIAF competencias en prevención y detección del delito de FT.

Los atentados también dieron origen a que se adoptara en el marco de la OEA la Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002), con lo cual la Comunidad Interamericana dio un paso importante en su estrategia colectiva para combatir este flagelo. En Colombia dicha Convención fue aprobada mediante la Ley 1108 de 2006.

### **Finales de la década del 2000 hasta el año 2016**

En el año 2008 surge la primera aproximación legal al Hábeas Data<sup>15</sup> con la expedición de la Ley 1266, con la cual se dictaron disposiciones generales en la materia y se reguló el manejo de bases de datos personales relacionadas específicamente con información de naturaleza financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.

En este mismo año, las empresas de factoring son obligadas a informar a la UIAF sobre cualquier operación sospechosa de lavado de activos o actividad delictiva (Ley 1231/2008). Más adelante, la obligatoriedad de reportar recae sobre los clubes deportivos a través de la Ley 1445 de 2011. De igual manera, la Ley 1508 de 2012 –que establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas (APP)– exigió a las fiduciarias reportar a la UIAF el nombre del fideicomitente, del beneficiario, el valor de los recursos administrados a través del patrimonio autónomo constituido por el contratista y la demás información sobre proyectos APP que la UIAF requiera.

Otro hecho importante del año 2011 fue la estructuración de un cuerpo normativo por parte del Gobierno Nacional que desarrolló una estrategia para combatir los principales focos de corrupción del país. Esta normatividad quedó plasmada en el nuevo Estatuto Anticorrupción con la expedición de la Ley 1474 de 2011, las normas que siguen vigentes del primer estatuto (Ley 190/95) y las Convenciones Internacionales adoptadas por Colombia sobre la materia. Cabe mencionar que el nuevo Estatuto Anticorrupción retoma la figura de la Comisión Nacional de Moralización como una instancia integrada por los superiores de las ramas del poder público y los organismos de control. A la vez, se crea la Secretaría de Transparencia por el Decreto 4637 de 2011<sup>16</sup>.

En el año 2012 el Congreso expidió la Ley Estatutaria 1581 estableciendo el régimen general aplicable en materia de protección de datos personales en el país –Ley de Hábeas Data–, cuyo objeto fue desarrollar el derecho constitucional de

<sup>15</sup> Consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política, así como el derecho a la información a que se refiere el artículo 20 de la Carta.

<sup>16</sup> Derogado por el Artículo 55 del Decreto 1649 de 2014. Ver: Decreto 1081 de 2015.

todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos. En este sentido, la facultad por ley concedida a la UIAF para levantar la reserva bancaria, tributaria, cambiaria y bursátil entre otras, sin vulnerar el derecho constitucional al Hábeas Data, se justifica por el perjuicio que los delitos de LA/FT causan a la economía y seguridad pública, lo cual amerita la estricta reserva que la Unidad debe mantener sobre su información.

Durante el periodo 2013 - 2016 también se registraron hechos destacados para el desarrollo del Sistema ALA/CFT en el ámbito nacional: i) expedición de la Ley Estatutaria 1621<sup>17</sup>, que define a la UIAF expresamente como un organismo de inteligencia del Estado colombiano con asiento en la Junta de Inteligencia Conjunta, por lo que su misionalidad se enmarca en los requerimientos anuales formulados por el Presidente de la República en el Plan Nacional de Inteligencia; ii) publicación de la Política Nacional ALA/CFT consignada en el documento del Consejo Superior de Política Económica y Social, Conpes Económico 3793, la cual avanzó en paralelo con el Enfoque Basado en Riesgo<sup>18</sup> que termina con la difusión de la primera Evaluación Nacional de Riesgo de LA/FT del país; iii) presentación de la Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción con el propósito de fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción (documento Conpes Social 167); iv) expedición del Código de Extinción de Dominio por medio de la Ley 1708 de 2014; v) creación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712/2014); vi) emisión en 2015 de los decretos únicos reglamentarios del Sector Hacienda y Crédito Público (Decreto 1068) y del Sector Defensa (Decreto 1070); vii) incorporación de instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, actividad delictiva que pasa a ser delito fuente de LA (Ley Anticontrabando 1762 de 2015); viii) publicación de la Ley Antisoborno donde se destaca, entre varios temas, la lucha contra la corrupción transnacional al establecer responsabilidad sobre personas jurídicas (Ley 1778 de 2016); ix) adopción de una reforma tributaria estructural (Ley 1819 de 2016) que fortaleció los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, además de incluir la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes como delito fuente de LA.

### Tiempo reciente

A mediados de 2018 se fortalecen la investigación y judicialización de los Grupos Delictivos Organizados (GDO) y los Grupos Armados Organizados (GAO) mediante la Ley 1908. Al respecto, el Artículo 30-A impuso a los miembros de estos grupos a quienes les fueren otorgadas libertad condicional o cualquier otro mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad por la comisión de ciertos delitos especificados en el citado artículo, no realizar operaciones mensuales en efectivo por montos superiores a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes y manejar sus recursos a través de una cuenta bancaria única, la cual debe ser informada al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, así como el monto de sus bienes y patrimonio. Dicha información debe ser actualizada anualmente por el condenado a través de medios electrónicos, en una base de datos administrada por la UIAF.

<sup>17</sup> Reglamentada por el Decreto 857 de 2014.

<sup>18</sup> El Enfoque Basado en Riesgo depende de un adecuado entendimiento de las amenazas y vulnerabilidades, y es base fundamental para la Evaluación Nacional de Riesgo. (GAFI 2012, pág. 116)

<sup>19</sup> Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997.

Por otro lado, fue creado recientemente el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo por medio de la Ley 1941 de 2018<sup>19</sup>. La nueva instancia tiene como objetivo perseguir y dismantelar las redes de dinero y bienes de origen ilícito o empleados en actividades ilícitas. La Secretaría Técnica del Centro es ejercida por la UIAF a fin de generar sinergia y sincronización tanto estratégica como de ejecución entre la Fuerza Pública, los organismos de inteligencia y contrainteligencia, la FGN y las autoridades judiciales.

Expedida también en diciembre de 2018, la Ley de Financiamiento (Ley 1943) estableció un nuevo delito fuente de LA: defraudación o evasión tributaria. Con este delito no solo se pretende prevenir la comisión del mismo, sino sancionar de forma eficaz a los defraudadores de las arcas del Estado, quienes mediante maniobras fraudulentas requieren a la autoridad tributaria para que efectúe reembolsos y devoluciones de dinero de impuestos por concepto de saldos a favor.

Finalmente, a modo de conclusión, puede decirse que el Sistema ALA/CFT sigue creciendo y fortaleciéndose año tras año para conseguir enfrentar los desafíos que han traído consigo las dinámicas actuales del crimen organizado y sus repercusiones. Al respecto, cabe destacar que la UIAF ha gestionado y apoyado la construcción y el desarrollo de buena parte de la estructura normativa mencionada, buscando con ello encarar con efectividad flagelos que no sólo impactan negativamente la reputación del país, sus instituciones y empresas, sino que generan fallas de mercado que imponen barreras a la productividad, competitividad, crecimiento económico, generación de empleo y bienestar de los colombianos.

## Referencias bibliográficas

COMITÉ DE BASILEA (1988). Declaración de principios. Recuperado de: [http://www.cicad.oas.org/lavado\\_activos/esp/Documentos/basilea.htm](http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/esp/Documentos/basilea.htm)

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2013). Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción. Documento Conpes 167 aprobado el 9 de diciembre de 2013.

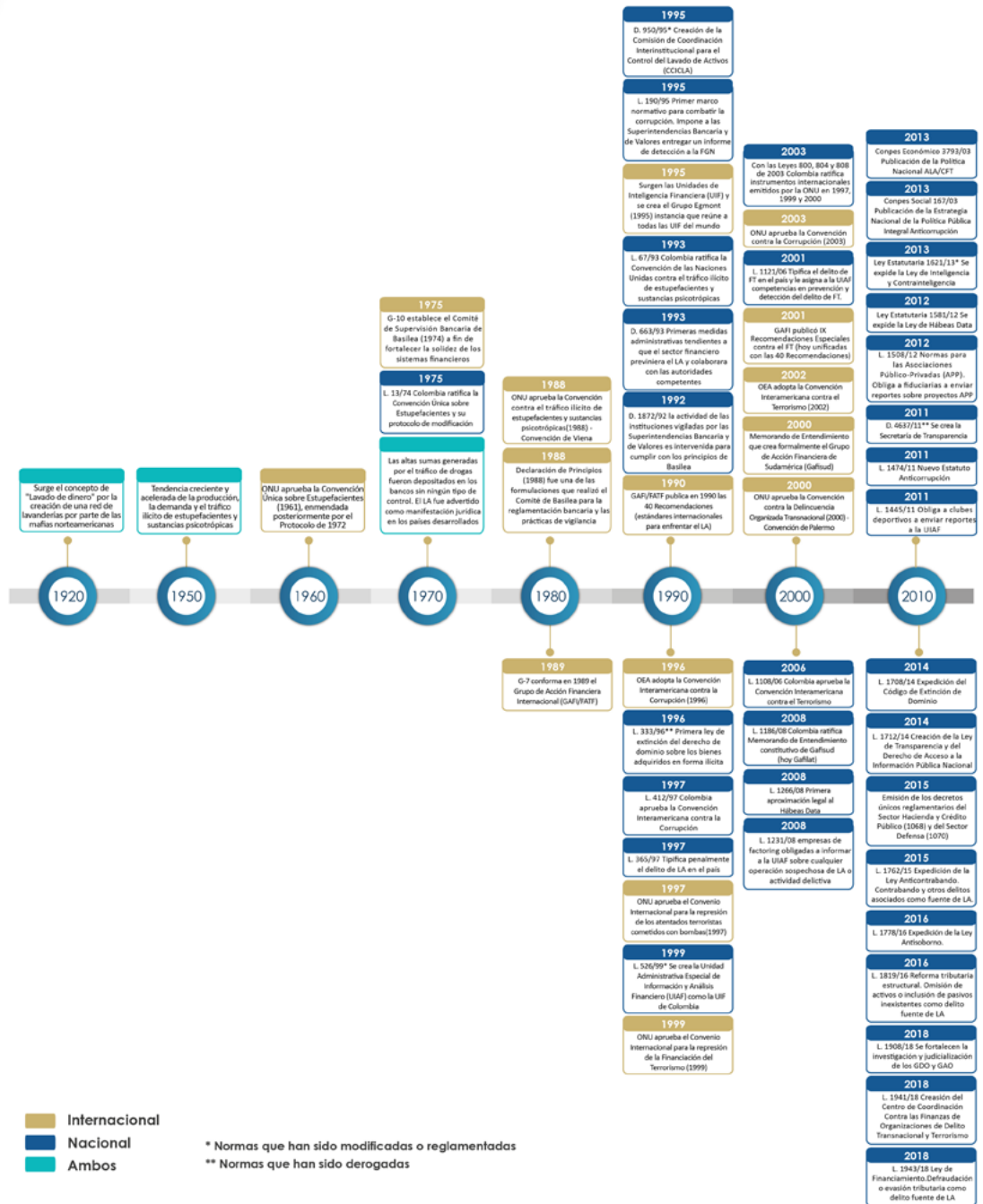
CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2013). Política Nacional Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo. Documento Conpes 3793 aprobado el 18 de diciembre de 2013.

GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (1990, 1996, 2001, 2003, 2012). 40 Recomendaciones. Recuperado de: [www.fatf-gafi.org/recommendations](http://www.fatf-gafi.org/recommendations)

SUÁREZ, L. E., y GUTIÉRREZ, J. A. (2014). Actores del sistema y política pública antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo: Coordinación y resultados. En: W. A. MARTÍNEZ. (Ed), Síntesis y reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia (pp. 43-65). Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO (2014). Las Unidades de inteligencia financiera y el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo. Recuperado de: [https://www.uiaf.gov.co/sala\\_prensa/publicaciones/documentos\\_uiaf/las\\_unidades\\_inteligencia\\_27733/27744](https://www.uiaf.gov.co/sala_prensa/publicaciones/documentos_uiaf/las_unidades_inteligencia_27733/27744)

## Principales Hitos en la lucha ALA/CFT



- Internacional
- Nacional
- Ambos

- \* Normas que han sido modificadas o reglamentadas
- \*\* Normas que han sido derogadas

Resolución #201. Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), Bogotá, Colombia, 20 de septiembre de 2018. Recuperado de: <https://www.uiaf.gov.co/index.php?idcategoria=29733>

Todas las normas citadas en el documento.  
Recuperadas de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/normatividad.html>

Todas las convenciones, convenios y otros instrumentos internacionales emitidos por la ONU citados en el documento. Recuperado de: [http://www.un.org/spanish/documents/instruments/-docs\\_sp.asp?year=2000](http://www.un.org/spanish/documents/instruments/-docs_sp.asp?year=2000)

Todas las convenciones, convenios y otros instrumentos internacionales emitidos por la OEA citados en el documento. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/council/AG/ResDec/>



► **Plan de acción al seguimiento del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) de Colombia por parte del Grupo de Acción Financiera de Latinoamericana (GAFILAT)**



Por  
**Ana María Zuluaga Tafur y  
Andrés Rodríguez Álvarez**



Publicación  
**Publicaciones UIAF**



Fecha  
**29 • abril • 2019**

**Esta Nota ALA/CFT presenta el plan de acción al seguimiento intensificado del sistema ALA/CFT de Colombia por parte del GAFILAT a través de un resumen de los resultados de evaluación al sistema ALA/CFT, la descripción de las actividades del plan de acción y los avances del sistema nacional ALA/CFT para fortalecer algunos componentes en el marco de los resultados de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas del GAFILAT.**

### **Resultados de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas al sistema ALA/CFT de Colombia**

El día 11 de noviembre de 2018, el Grupo de Acción de Latinoamérica (GAFILAT) dio a conocer el Informe de Evaluación Mutua de Colombia. El documento contiene los resultados de la evaluación al sistema Antilavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ALA/CFT-PPADM) realizada a Colombia por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas del GAFILAT.

Se trató de una evaluación a todo el sistema ALA/CFT del Estado Colombiano, la cual involucró a múltiples entidades públicas, privadas y diversos de los sectores financiero y real. La evaluación se basó en la información provista por el país e información obtenida por el equipo evaluador durante su visita in-situ al país del 5 al 22 de junio de 2017.

La evaluación se realizó con base en las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y la metodología de 2013<sup>1</sup> que revisa dos componentes complementarios:

» La evaluación sobre el cumplimiento técnico, la cual aborda los requisitos específicos de las 40 Recomendaciones del GAFI, principalmente en lo que respecta al marco jurídico e institucional relevante del país, y los poderes y procedimientos de las autoridades competentes. Estos representan los pilares fundamentales de un sistema ALA/CFT.

1 Esta metodología es diferente a las empleadas en las rondas anteriores, por lo que se trata de una evaluación que no es comparable con las realizadas a Colombia en años anteriores (2002, 2004 y 2008).

» La evaluación de efectividad verifica la idoneidad de la implementación de las Recomendaciones del GAFI e identifica el grado en que un país alcanza un conjunto definido de resultados que son fundamentales para un sólido sistema ALA/CFT; estos son los 11 Resultados Inmediatos. Por lo tanto, el enfoque de la evaluación de la efectividad se evalúa en la medida en que el marco legal e institucional produce los resultados.

En conjunto, las evaluaciones tanto de cumplimiento técnico como de efectividad presentan un análisis integrado de la medida en que el país cumple los estándares internacionales del GAFI y el éxito logrado en cuanto a mantener un sistema sólido ALA/CFT, como exigen las Recomendaciones del GAFI.

En cuanto a los resultados de evaluación del componente de cumplimiento técnico del sistema ALA/CFT de Colombia, 15 Recomendaciones del GAFI fueron calificadas como parcialmente cumplidas, 14 Recomendaciones como mayoritariamente cumplidas, 9 Recomendaciones como cumplidas, 1 Recomendación como no cumplida y 1 Recomendación no aplicaba al sistema. La calificación de cada recomendación se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1. Calificaciones de cumplimiento técnico del sistema ALA/CFT de Colombia en la cuarta ronda de evaluaciones mutuas del GAFILAT

Tema	Recomendación	Calificación de Colombia
Políticas y coordinación ALA/CFT	R.1 Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en el riesgo	Mayoritariamente cumplida
	R.2 Cooperación y coordinación nacional	Mayoritariamente cumplida
Lavado de activos y decomiso	R.3 Delito de lavado de activos	Mayoritariamente cumplida
	R.4 Decomiso y medidas provisionales	Cumplida
Financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva	R.5 Delito de financiamiento del terrorismo	Mayoritariamente cumplida
	R.6 Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al FT	Parcialmente cumplida
	R.7 Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación	No cumplida
	R.8 Organizaciones sin fines de lucro	Parcialmente cumplida
Medidas preventivas	R.9 Leyes sobre el secreto de las IFs	Cumplida
	R.10 Debida diligencia del cliente	Parcialmente cumplida
	R.11 Mantenimiento de registros	Cumplida
	R.12 Personas expuestas políticamente	Parcialmente cumplida
	R.13 Banca Corresponsal	Parcialmente cumplida
	R.14 Servicios de transferencia de dinero o valores	Cumplida
	R.15 Nuevas tecnologías	Parcialmente cumplida
	R.16 Transferencias electrónicas	Parcialmente cumplida
	R.17 Dependencia en terceros	No aplica
	R.18 Controles internos y filiales y subsidiarias	Cumplida
	R.19 Países de mayor riesgo	Parcialmente cumplida
	R.20 Reporte de operaciones sospechosas	Mayoritariamente cumplida
	R.21 Revelación (tipping-off) y confidencialidad	Cumplida
	R.22 APNFD: Debida diligencia del cliente	Parcialmente cumplida
	R.23 APNFD: Otras medidas	Parcialmente cumplida
Transparencia y beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas	R.24 Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas	Parcialmente cumplida
	R.25 Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas	Mayoritariamente cumplida

Facultades y responsabilidades de las autoridades competentes y otras medidas institucionales	R.26	Regulación y supervisión de las instituciones financieras	Mayoritariamente cumplida
	R.27	Facultades de los supervisores	Mayoritariamente cumplida
	R.28	Regulación y supervisión de las APNFD	Parcialmente cumplida
	R.29	Unidades de inteligencia financiera	Mayoritariamente cumplida
	R.30	Responsabilidades de autoridades del orden público e investigativas	Cumplida
	R.31	Facultades de las autoridades del orden público e investigativas	Cumplida
	R.32	Transporte de efectivo	Mayoritariamente cumplida
	R.33	Estadísticas	Parcialmente cumplida
	R.34	Guía y retroalimentación	Parcialmente cumplida
	R.35	Sanciones	Parcialmente cumplida
Cooperación internacional	R.36	Instrumentos internacionales	Mayoritariamente cumplida
	R.37	Asistencia legal mutua	Mayoritariamente cumplida
	R.38	Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso	Cumplida
	R.39	Extradición	Mayoritariamente cumplida

Fuente: Informe de Evaluación Mutua de Colombia.

La evaluación de la efectividad del sistema nacional ALA/CFT arrojó las siguientes calificaciones sobre los 11 Resultados Inmediatos: 4 calificados como sustanciales, 4 moderados y los 3 restantes fueron calificados como bajos. El sistema ALA/CFT obtuvo similares calificaciones a las de países miembros del GAFI, como México. La Tabla 2 contiene el detalle de las calificaciones de los Resultados Inmediatos y su relación con las 40 Recomendaciones.

Tabla 2. Calificaciones de efectividad del sistema ALA/CFT de Colombia en la cuarta ronda de evaluaciones mutuas del GAFILAT

Resultado Inmediato (RI)	Descripción	Calificaciones de Colombia	Relación con las 40 Recomendaciones del GAFI
RI.1	Riesgo, política y coordinación	Sustancial	Recomendaciones 1, 2 y 34.
RI.2	Cooperación internacional	Sustancial	Recomendaciones 36 – 40 y también con elementos de la R.9, R.24, R.25 y R.32.
RI.3	Supervisión	Moderado	Recomendaciones 14, 26 a la 28, 34 y 35, y también con elementos de la R.1 y la R.40.
RI.4	Medidas preventivas	Moderado	Recomendaciones 9 a la 23, y también con elementos de la R.1, R.6 y la R.29.
RI.5	Personas y estructuras jurídicas	Moderado	Recomendaciones 24 y 25, y también con elementos de la R.1, R.10, R.37 y la R.40.
RI.6	Inteligencia financiera	Sustancial	Recomendaciones 29 a la 32 y también con elementos de la R.1, R.2, R.4, R.8, R.9, R.34 y la R.40.
RI.7	Investigación y procesamiento de LA	Bajo	Recomendaciones 3, 30 y 31, así como con elementos de la R.1, R.2, R.32, R.37, R.39 y la R.40.
RI.8	Decomiso	Sustancial	Recomendaciones 1, 4, 32 y también con los elementos de la R.30, R.31, R.37, R.38 y la R.40.

RI.8	Decomiso	Los activos y los medios del delito son decomisados.	Sustancial	Recomendaciones 1, 4, 32 y también con los elementos de la R.30, R.31, R.37, R.38 y la R.40.
RI.9	Investigación y procesamiento de FT	Se investigan los delitos y actividades de financiamiento del terrorismo y las personas que financian el terrorismo son procesadas y sujetas a sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas.	Bajo	Recomendaciones 5, 30, 31 y la R.39, y también con elementos de la R.1, R.2, R.32, R.37 y la R.40.
RI.10	Medidas preventivas de FT y sanciones financieras	A los terroristas, organizaciones terroristas y financiadores del terrorismo se les impide recaudar, trasladar y utilizar fondos, y que abusen de las organizaciones sin fines de lucro.	Moderado	Recomendaciones 1, 4, 6 y 8, y también con elementos de la R.14, R.16, R.30 a la R.32, R.37, R.38 y la R.40.
RI.11	Sanciones financieras por FPADM	A las personas y entidades involucradas en la proliferación de armas de destrucción masiva se les impide recaudar, trasladar y utilizar fondos, a tono con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relevantes.	Bajo	Recomendación 7 y con elementos de la R.2.

*Fuente: elaboración UIAF con base en el Informe de Evaluación Mutua de Colombia y las 40 Recomendaciones del GAFI.*

Es importante destacar que Colombia no ingresó a las listas de países y jurisdicciones no cooperantes del GAFI. Esto quiere decir que el sistema nacional ALA/CFT es confiable para la comunidad económica y financiera internacional, aunque debe trabajar en fortalecer algunos de sus componentes y engranajes.

Igual que los demás países de la región evaluados en la cuarta ronda de evaluaciones mutuas, el sistema ALA/CFT de Colombia entró en proceso de seguimiento intensificado ante GAFILAT debido a que:

» 8 o más recomendaciones de cumplimiento técnico obtuvieron calificaciones parcialmente cumplidas o no cumplidas. En particular, 16 recomendaciones del GAFI fueron calificadas como parcialmente cumplidas o no cumplidas en la evaluación de Colombia.

» Una o más de las Recomendaciones 3, 5, 10, 11 y 20 es calificada como parcialmente cumplida o no cumplida. Para Colombia la Recomendación 10 de debida diligencia del cliente fue calificada como parcialmente cumplida.

### **Plan de acción al seguimiento Intensificado ante GAFILAT**

El proceso para salir del seguimiento intensificado ante GAFILAT implica subir progresivamente las calificaciones del componente de cumplimiento técnico, lo cual se logra mediante medidas regulatorias (leyes, decretos y actos administrativos).

El sistema nacional ALA/CFT debe subir obligatoriamente la calificación de la Recomendación 10 de debida diligencia del cliente a mayoritariamente cumplida o cumplida y aumentar las calificaciones de por lo menos otras 8 recomendaciones que fueron calificadas como parcialmente cumplidas o no cumplidas. Asimismo, es necesario priorizar la Recomendación 7 de sanciones financieras dirigidas relacionadas a la FPADM, pues fue calificada como no cumplida y afectó el



componente de efectividad del Resultado Inmediato 11 de sanciones financieras por FPADM.

El país es autónomo en elaborar su propio plan de acción que le permita salir del seguimiento intensificado ante GAFILAT y en presentar los avances que estime pertinentes de manera semestral a GAFILAT a través de la Unidad de información y Análisis Financiero (UIAF) como coordinador nacional del sistema ALA/CFT.

En diciembre de 2018, la UIAF presentó ante la Comisión de Coordinación interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA) el plan de acción al seguimiento intensificado del sistema ALA/CFT de Colombia por parte de GAFILAT, el cual fue aprobado por la CCICLA.

El plan de acción consta de 3 fases y su curso de acción es a varios años conforme a la estrategia definida por Colombia para fortalecer el sistema ALA/CFT.

• **Fase 1 – corto plazo: fortalecimiento de medidas preventivas, facultades y responsabilidades de las autoridades competentes y otras medidas institucionales**

Es ejecutada desde el cierre del año 2018 y se enfoca en modificaciones normativas y actividades de fortalecimiento de las medidas preventivas para el sector financiero, las facultades y las responsabilidades de las autoridades competentes y otras medidas institucionales.

Busca realizar modificaciones normativas a los sistemas de administración de riesgo de ALA/CFT de los sectores financieros GAFI, estos son: sector financiero vigilado por la SFC, giros postales vigilado por el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones - Mintic, cooperativas de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria – Supersolidaria y profesionales de compra y venta de divisas vigilados por la Dirección de Impuestos y Aduanas – DIAN.

Para esto se ha conformado la mesa de supervisores del sector financiero GAFI con la participación del Mintic, la SFC, la Supersolidaria, la DIAN y la UIAF. Su trabajo se ha enfocado en realizar ajustes normativos a través de actos administrativos que reduzcan las asimetrías entre los sectores financieros GAFI y en incluir:

» Requerimientos para identificar y evaluar los riesgos de LA/FT que pudieran surgir con respecto al desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales para operadores de transferencias postales (buscando mejorar la calificación de la Recomendación 15).

» Disposiciones para aplicar contramedidas o garantizar que las instituciones financieras sean notificadas acerca de las preocupaciones sobre las debilidades

de los sistemas ALA/CFT de sus países (buscando mejorar la calificación de la Recomendación 19).

» Emitir y brindar pautas de retroalimentación para las instituciones financieras (buscando mejorar la calificación de la Recomendación 34).

La SFC ha trabajado en un paquete de ajustes normativos a su sistema de administración de riesgo LA/FT (SARLAFT) con el objetivo de fortalecer las medidas preventivas en materia de banca corresponsal (Recomendación 13) y de transferencias electrónicas (Recomendación 16). Específicamente, se busca incluir:

» En materia de banca corresponsal, el SARLAFT debe abordar las cuentas de transferencia de pagos en otras plazas y prohibir el iniciar o continuar relaciones bancarias con bancos pantalla.

» Requerimientos para abordar transferencias electrónicas de un originante único cuando éstas se presentan en lote, para verificar la información perteneciente al cliente cuando hay sospechas de LA/FT, para incluir números de cuenta o referencia de operación única para el originante y el beneficiario, para que los transmisores de dinero u otros sistemas de transferencia obtengan los números de cuenta de los originantes o una referencia de operación única, y para diferenciar explícitamente las instancias en las que la institución actúa como institución intermediaria, experimenta limitaciones técnicas, carece de información obligatoria del originante o del beneficiario o debe aplicar políticas y procedimientos basados en el riesgo en ausencia de información.

Se espera que, durante el segundo y tercer trimestre de 2018, las anteriores modificaciones continúen su proceso normativo y salgan a comentarios, para posteriormente ser emitidas oficialmente por cada supervisor como actos administrativos.

Paralelamente, la UIAF con el importante apoyo de la Fiscalía General de la Nación, trabaja en el fortalecimiento de la Recomendación 33 referente a las estadísticas sobre efectividad y eficiencia del sistema ALA/CFT que debe tener un país . Se busca mejorar el funcionamiento del sistema estadístico ALA/CFT nacional para contar con cifras más amplias y completas, incluyendo estadísticas de FT y garantizando que las autoridades del sistema ALA/CFT cumplan con su obligación de brindar la información estadística trimestral (no anual), tal como lo dispone la ley.

<sup>2</sup> Este sistema debe incluir estadísticas sobre reportes de operaciones sospechosas recibidos y comunicados; investigaciones, enjuiciamientos y condenas de LA/FT; bienes congelados, incautados y decomisados; y asistencia legal mutua u otras solicitudes internacionales de cooperación realizadas y recibidas.

<sup>3</sup> Establecido en el Conpes 3793 de 2013.

- **Fase 2 – mediano plazo: ajustes a medidas sobre personas expuestas políticamente (PEP), Actividades Profesionales No Financieras Designadas (APNFD) y beneficiario final de las personas jurídicas**

Tiene como fin realizar modificaciones normativas a través de decretos que mejoren las calificaciones de las Recomendaciones del GAFI sobre medidas preventivas relacionadas con las PEP (Recomendación 12); actividades de prevención y facultades de regulación y supervisión de las APNFD (Recomendaciones 22, 23 y 28); y transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas (Recomendación 24). Actividades en cabeza del Ministerio de Justicia y el Derecho y todas las entidades pertinentes del sistema ALA/CFT.

En el caso de la Recomendación 12, la Secretaria de Transparencia del Gobierno de Colombia viene liderando desde el segundo semestre de 2018 un liderazgo desde el segundo semestre de 2018 un proyecto de decreto que amplía la cobertura de los PEP internacionales y de las personas que fueron designadas con funciones prominentes por parte de la organización internacional.

Con respecto a las recomendaciones sobre las APNFD y beneficiario final de las personas jurídicas, los proyectos de decreto que se empezarán a trabajar desde el segundo semestre de 2019 se enfocarán en:

- » Ajustar los requerimientos y umbrales establecidos por reglamentos que deben cumplir los abogados, contadores y agentes inmobiliarios para ampliar sustancialmente la cantidad de sujetos obligados a implementar medidas ALA/CFT y su obligación de realizar Reportes de Operaciones Sospechosas.
- » Incluir la obligación de identificación del beneficiario final para los notarios y los operadores de casinos.
- » Los comerciantes de metales y piedras preciosas sean considerados como APNFD.
- » La debida diligencia del cliente y la identificación del beneficiario final de APNFD bajo la supervisión de Supersociedades estén acordes con los requerimientos de la Recomendación 10.
- » Incluir sanciones por incumplimientos ALA/CFT de las APNFD suficientemente disuasivas/proporcionadas y defina las sanciones ALA/CFT para los casinos.
- » Ampliar las medidas preventivas para que los delincuentes y sus asociados sean acreditados profesionalmente, o tengan o sean beneficiarios finales de un interés significativo o controlante, o tengan una función de dirección en una APNFD.
- » Implementar procesos para obtener y mantener información precisa y actualizada sobre el beneficiario final.

- **Fase 3 – largo plazo: fortalecimiento de las sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo, al FT y al FPADM y las medidas preventivas de debida diligencia del clienterismo, al FT y al FPADM y las medidas preventivas de debida diligencia del cliente**

Contempla ajustes normativos que deben realizarse obligatoriamente por ley. Buscan aumentar las calificaciones de las recomendaciones sobre sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo, al FT y al FPADM (Recomendaciones 6 y 7 del GAFI) y sanciones penales, civiles o administrativas para APNFD (Recomendación 35). Se encuentra en cabeza del Ministerio de Justicia y el Derecho y las entidades pertinentes del sistema ALA/CFT.

En cuanto a las mejoras normativas sobre la debida diligencia del cliente (Recomendación 10), el equipo técnico del plan de acción empezará a trabajar desde el segundo semestre de 2019 en un proyecto de ley que obligue explícitamente a las instituciones financieras a aplicar la debida diligencia del cliente y medidas preventivas que permitan entender la estructura de titularidad y control del cliente. Asimismo, se trabajará con todos los actores involucrados del sistema ALA/CFT en un proyecto de ley que ajuste las sanciones financieras relacionadas al terrorismo y al FT, establezca normas sobre sanciones financieras relacionadas a la FPADM siguiendo los estándares internacionales y se incluyan sanciones penales, civiles o administrativas para las APNFD.

En síntesis, luego de conocer el informe de resultados de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas de Colombia, el sistema nacional ALA/CFT presenta avances en su componente de efectividad y trabaja en ajustes regulatorios que mejoren las calificaciones del componente de cumplimiento técnico. La UIAF como coordinador nacional del sistema ALA/CFT lidera la implementación del plan de acción y trabaja con múltiples actores para fortalecer el sistema y salir del seguimiento intensificado ante GAFILAT. Esto busca fortalecer aún más la confianza de la comunidad internacional sobre el sistema nacional ALA/CFT y reducir las fallas de mercado que generan las economías criminales y el LA/FT, con el propósito de mejorar la productividad, fortalecer la competitividad, contribuir al crecimiento económico, crear empleo y generar bienestar.



Compendio de  
**Notas**  
**ALA/CFT**

# ↳ Ley de Inteligencia y derechos humanos



Por  
**Andrés Augusto  
Díaz Sáenz**



Publicación  
**Publicaciones UIAF**



Fecha  
**05 • agosto • 2019**

## Antecedentes y legislación actual

La ley 1621 de 2013 estableció el marco estatutario de la actividad de los organismos de inteligencia del Estado Colombiano. La necesidad de una ley estatutaria y no ordinaria fue reafirmada en jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el sentido que las actividades de inteligencia y contrainteligencia limitan o tienen injerencia con derechos fundamentales, y por ende su tratamiento legislativo debe ser de esa categoría.

respecto de la regulación legal de la inteligencia en Colombia. Pero no sólo eso: hizo un amplio recuento de la línea jurisprudencial sobre la reserva de ley estatutaria, para concluir que la ley ordinaria demandada era inexecutable en su totalidad por violación del procedimiento contemplado en el artículo 152.

Señaló el Alto Tribunal que el constituyente:

“buscó garantizar la existencia de un debate legislativo más completo, detallado y cuidadoso, así como una mayor estabilidad de la normatividad resultante, aspiraciones que deberían alcanzarse como producto de la necesidad de mayorías calificadas, trámite concentrado dentro de una sola legislatura, y control previo y automático de la exequibilidad del proyecto así aprobado, por parte de este tribunal”.

“En la misma línea”, agregó la Corte,

“(…) otra de las razones que explican la importancia de este especial tipo normativo y su acogida por la Constitución de 1991, es la posibilidad de evitar que entren en efecto preceptos de carácter legal en torno a temas de gran trascendencia social, cuya constitucionalidad pudiere prima facie generar dudas o inquietudes, o normas cuya sola vigencia, aún efímera, o su posterior desaparición, una vez que han comenzado a ser aplicadas, pudiere generar daños irreparables o al menos traumatismos graves al sistema democrático, a la sociedad, a la vigencia de un orden justo, o a alguno de los otros valores enunciados en el artículo 2º superior”.

Sin embargo, la Corte señala que no todos los asuntos que regulan derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos para su protección deben ser regulados por leyes estatutarias, pues esto llevaría al vaciamiento de competencias legislativas, o en otras palabras, que todas las leyes, por tratar de manera indirecta o inevitable asuntos relativos a derechos humanos, tendrían que surtir el procedimiento de ley estatutaria, con lo cual se llevaría al contrasentido de que el procedimiento ordinario sería excepcional y no el habitual o común.

Seguidamente, hace un recuento de las sentencias que se habían referido, hasta ese momento, a la reserva de ley estatutaria, buscando deslindar conceptualmente

en qué casos, aún frente a normas que aluden a derechos fundamentales, estas no requieren del trámite especial constitucional. Especialmente, se refiere a la sentencia C-646 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), citada en el fallo C-226 de 2008 al referirse a las capturas que podía llevar a cabo la Fiscalía.

Reiteró que el trámite especial estatutario resultaba necesario cuando se tratara de asuntos expresa y taxativamente incluidos en el artículo 152 de la Constitución; cuando se desarrollaran y complementaran derechos fundamentales; cuando la regulación de que se tratara afectara el núcleo esencial de derechos fundamentales; iv) cuando la regulación que se haga de una materia sometida a la reserva de ley estatutaria fuera integral, y cuando se tratara de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental. En su momento, consideró que la posibilidad excepcional de que la Fiscalía General de la Nación pudiera ordenar capturas derivaba de una previsión constitucional y adicionalmente no modificaba el alcance o núcleo esencial del derecho fundamental a la libertad.

En el caso de la ley 1288 de 2009, consideró que el trámite como ley ordinaria la viciaba de inconstitucionalidad totalmente, pues el contenido de la ley suponía injerencia en derechos fundamentales, principalmente, y allí se detuvo exhaustivamente, el derecho a la intimidad.

En su análisis, la Corte precisa que las actividades de inteligencia y contrainteligencia consisten en el acopio, recopilación, clasificación y circulación de información relevante para el logro de objetivos relacionados con la seguridad del Estado y de sus ciudadanos. La finalidad no es otra que prevenir, controlar y neutralizar situaciones que pongan en peligro tales intereses legítimos y hacer posible la toma de decisiones estratégicas que permitan la defensa y/o avance de los mismos;. Un tercer aspecto es que en estas actividades es inherente el elemento de la reserva o secreto de la información recaudada y de las decisiones que en ella se sustentan, dado que la libre circulación y el público conocimiento de las mismas podría ocasionar el fracaso de esas operaciones y de los objetivos perseguidos.

Como quiera que se trata de detectar y prevenir posibles hechos ilícitos y/o actuaciones criminales, la información de inteligencia y contrainteligencia es normalmente recaudada y circulada sin el conocimiento, ni menos aún el consentimiento de las personas concernidas. Concluye en este punto que “por su propia esencia, las labores e inteligencia y contrainteligencia causan afectaciones ciertas...de diversa intensidad, a la intimidad de las personas” y siendo la intimidad un derecho fundamental, que incluye el habeas data, el trámite debe ser de ley estatutaria.

Con posterioridad a este fallo, se presentó ante el Congreso y se tramitó bajo el procedimiento de ley estatutaria la actual Ley 1621 de 2013, revisada mediante Sentencia C 540 de 2012 por la Corte Constitucional.

Es importante destacar que la ley estatutaria de inteligencia no deroga las leyes especiales o de creación de los distintos organismos de inteligencia, como son por ejemplo el Decreto Ley 4179 de 2011 (Creación y Funciones de la Dirección Nacional de Inteligencia DNI), las normas de las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional o, en el caso de la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Ley 526 de 1999 y sus leyes modificatorias, como son 1121 de 2006, 1762 de 2015, pues estas definen las funciones concretas, estructura y competencias de cada organismo. Por eso mismo, la ley estatutaria, al definir su objeto y alcance señala que es el de fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal.

Al constituirse en el marco estatutario de rango iusfundamental, establece los límites y fines de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, los principios que las rigen, los mecanismos de control y supervisión, la regulación de las bases de datos, la protección de los agentes, la coordinación y cooperación entre los organismos, y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas. El cumplimiento de ese marco de derecho fundamental, por parte de los organismos especializados en inteligencia y contrainteligencia debe ser integral.

La determinación de los límites y fines señala un derrotero inexorable en cuanto a los derechos fundamentales. La función está limitada por el respecto a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, y las actividades de inteligencia y contrainteligencia deben respetar criterios de proporcionalidad, definidos como principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad (en estricto sentido).

Es importante destacar que si bien la sentencia C 913 de 2010, al revisar y declarar inexecutable la Ley 1288 de 2009, se centró en el derecho a la intimidad, no es este el único que “se pone en juego” cuando se trata de estos asuntos. Precisamente el artículo 4º de la Ley 1621 de 2013 señala que “la función de inteligencia estará limitada por el principio de reserva legal que garantiza la protección de los derechos a la honra, al buen nombre, a la intimidad personal y familiar, y al debido proceso”, con lo cual hace referencia, desde la perspectiva de la reserva de estas actividades, a derechos que se limitan o deben protegerse. Sobre estos derechos haremos un análisis en próximas entregas.



# Metodología Evaluación Nacional del Riesgo



Por  
**Margarita Rosa  
Cabra García**



Publicación  
**Publicaciones UIAF**



Fecha  
**06 • septiembre • 2019**



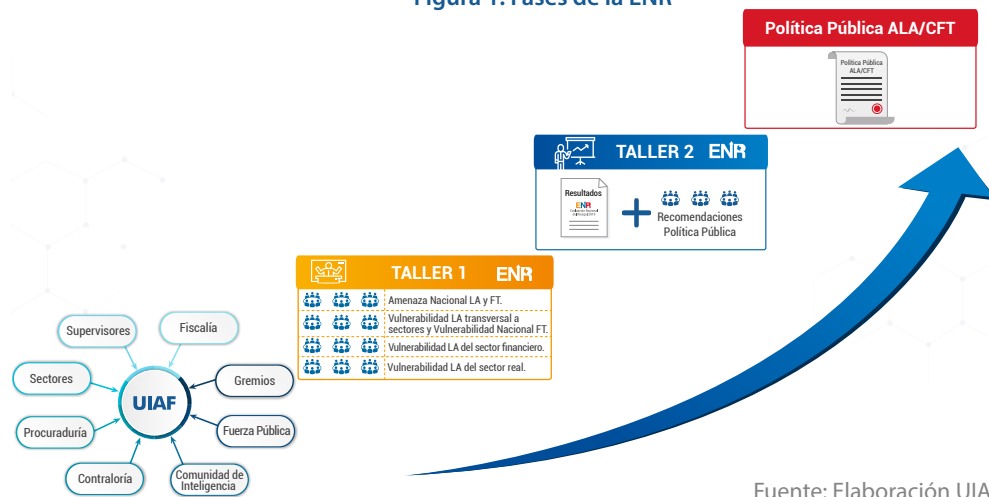
La Evaluación Nacional del Riesgo (ENR) se desarrolla de acuerdo con la Recomendación No. 1 del GAFI que encomienda a los países la tarea de identificar, evaluar y entender sus riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LA/FT) con el fin de tomar medidas y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente dichos riesgos a través de un enfoque basado en riesgos.

La ENR desarrollada por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), es una estimación semi-cualitativa de los riesgos asociados al LA/FT, en la que prima el criterio de experto, basado en estadísticas del sistema Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT). El objetivo de la ENR es identificar, cuantificar y entender los riesgos de LA/FT, para generar un plan de acción que estará contenido en una nueva política pública ALA/CFT. Así, la ENR permitirá desarrollar controles ALA/CFT específicos a las profesiones, negocios y sectores más vulnerables, asegurar la asignación de recursos eficientes y priorizar estrategias para la protección de la economía nacional y el bienestar de los colombianos.

Para el desarrollo de la ENR 2019, la UIAF empleó la metodología del Banco Mundial que calcula los riesgos de LA/FT como una combinación de amenazas y vulnerabilidades. Las amenazas hacen referencia a la escala y las características de las ganancias de actividades criminales (economías ilícitas) o financiación del terrorismo en el país. Las vulnerabilidades hacen referencia a las debilidades o brechas de la protección en la jurisdicción contra el LA/FT. Las amenazas o vulnerabilidades pueden existir a nivel nacional o sectorial, y todas juntas determinan el nivel de riesgo LA/FT en la jurisdicción.

Debido a que la metodología de la ENR del Banco Mundial fue actualizada en 2015, la UIAF estudió la nueva metodología, los archivos y requerimientos de información para una ejecución técnica que permitiera tener sustento para las calificaciones respectivas. Esta actividad incluyó la traducción de las hojas de trabajo y plantillas para la realización de las mesas técnicas y la recopilación de la información necesaria para el desarrollo de la ENR. La ENR fue implementada en cuatro fases principales: recopilación de la información facilitada por los actores del sistema ALA/CFT de Colombia; realización del primer taller para el análisis de las amenazas, vulnerabilidades tanto en el sector financiero como en el real; difusión de los resultados de la ENR a través de un segundo taller en el que se plantearán recomendaciones de política pública ALA/CFT; y finalmente la creación y puesta en marcha de un nuevo documento Conpes ALA/CFT (ver figura 1).

Figura 1. Fases de la ENR



Fuente: Elaboración UIAF

En la segunda fase se realizan las mesas técnicas de trabajo en donde se califican las variables de entrada (variables del modelo). En el caso de la ENR 2019, estas mesas técnicas estuvieron compuestas por expertos de cada uno de los ejes temáticos y al menos dos representantes de la UIAF que cumplieran el rol de facilitadores y relatores. La ENR 2019 de Colombia contó con la participación de más de 90 entidades de los sectores financiero y real de la economía nacional, con más de 180 representantes, entre reportantes, gremios, autoridades, comunidad de inteligencia, supervisores, académicos, organismos internacionales y otros actores del sector privado.

La tercera fase se realizará con el propósito de facilitar el entendimiento de los riesgos de LA/FT al sistema ALA/CFT - Recomendación No. 1 del GAFI - y realizar un taller de políticas públicas basado en los resultados obtenidos en la ENR 2019. A partir de estos resultados, se realizará un diagnóstico con posibles soluciones y recomendaciones de política, que permitan focalizar los esfuerzos nacionales para combatir estos delitos.

### Estructura general de la metodología ENR del Banco Mundial

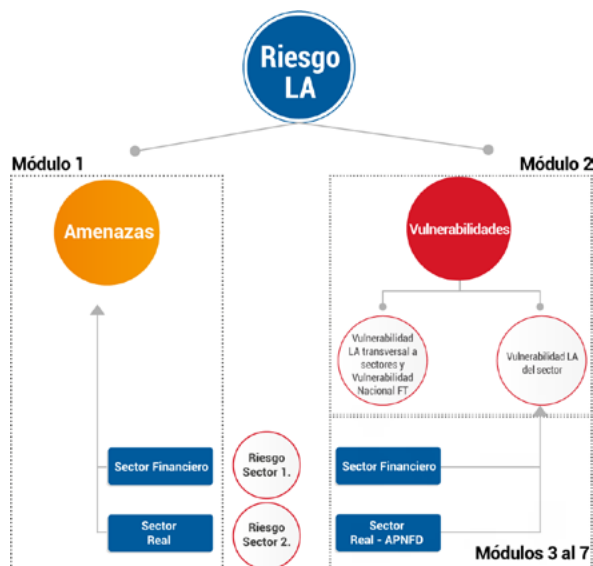
Para los cálculos del riesgo de Lavado de Activos (LA), la metodología se centra en 7 módulos que incluye un módulo de amenazas de LA y 6 de vulnerabilidades de LA. La vulnerabilidad nacional total de LA, que calcula la habilidad para combatir este flagelo, está compuesta por dos partes principales: i) vulnerabilidades de LA transversales a todos los sectores; ii) vulnerabilidades de LA sectoriales, en la que se tienen en cuenta el sector financiero, el sector real y las Actividades Profesionales no Financieras Designadas (APNFD), ver figura 2.

En el módulo de amenazas de LA se identifican los principales delitos fuente de LA, el origen de los ingresos criminales y las técnicas de LA y tendencias en la jurisdicción. Adicionalmente, se tienen en cuenta las amenazas de LA a nivel transnacional y otras amenazas identificadas en casos. Las amenazas se miden de 0 a 5 en donde 0 indica baja amenaza de LA y 1 indica una amenaza alta.

Las vulnerabilidades de LA tienen dos tipos de variable: i) de control de LA que miden la efectividad de los controles nacionales; y ii) de vulnerabilidad inherente a los del

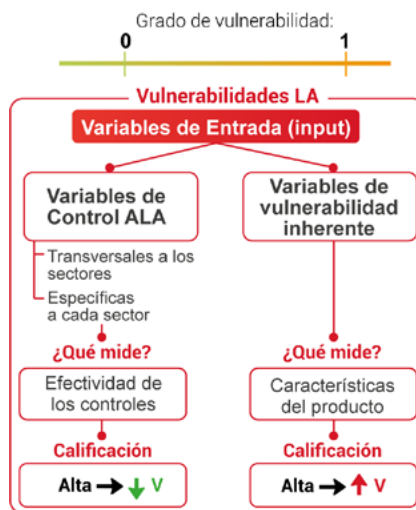
productos, ver figura 3. Éstas se miden en una escala de 0 a 1. Para las variables de control de LA, 1 indica vulnerabilidad baja y 0 indica que no existe ningún control. Para el caso de las variables de vulnerabilidad inherente a los productos y/o servicios de cada uno de los sectores, 1 indica una alta vulnerabilidad al LA y 0 la más baja vulnerabilidad. El módulo de vulnerabilidades de LA transversales a todos los sectores incluye únicamente variables de control de LA.

**Figura 2. Estructura del cálculo de riesgo de Lavado de Activos**



Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial

**Figura 3. Vulnerabilidades de Lavado de Activos**



Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial

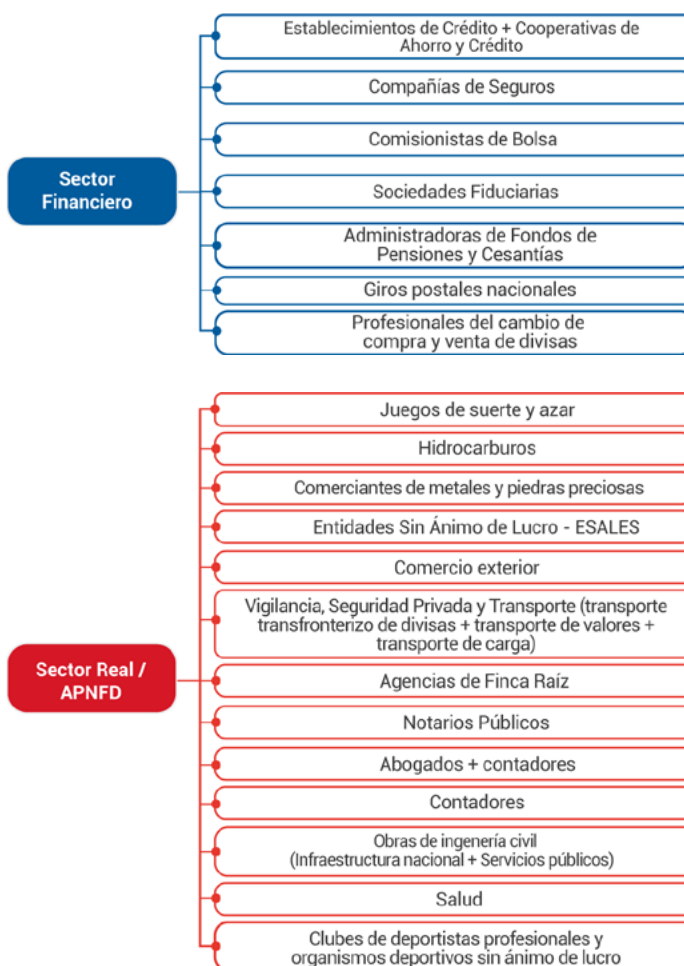
Durante el módulo de vulnerabilidades de LA transversales a todos los sectores, se analiza la calidad de las políticas anti lavado de activos (ALA), la efectividad de la definición del delito de LA, la calidad de los controles transfronterizos de efectivo e instrumentos similares, la calidad de la investigación criminal, la calidad de la sentencia y la calidad del marco legal de extinción de dominio.

Los módulos de vulnerabilidades de LA sectoriales miden la vulnerabilidad a partir de la calidad de las operaciones y la calidad de las políticas y procedimientos ALA. A su vez, la calidad de las operaciones ALA se calculan a partir de diferentes variables relacionadas con la calidad del marco de Debida Diligencia

del Cliente (DDC), la efectividad del monitoreo de operaciones sospechosas, el nivel de los oficiales de cumplimiento y el compromiso y liderazgo de la administración. La calidad de las políticas y procedimientos ALA dependen internamente de la exhaustividad de marco legal ALA, el compromiso y liderazgo de administración y la efectividad de la función de cumplimiento.

Dentro de las vulnerabilidades de LA sectoriales, se incluyeron el sector financiero y el sector real y/o Actividades Profesionales No Financieras Designadas (APNFD) (ver figura 4). Para seguir en línea con los lineamientos del GAFI, en especial la Recomendación No. 14, en materia de sector financiero se incluyeron siete sectores, así: i) establecimientos de crédito y cooperativas de ahorro y crédito; ii) compañías de seguros; iii) sociedades fiduciarias; iv) comisionistas de bolsa; v) Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías AFP; vi) giros postales nacionales; y vii) profesionales de compra y venta de divisas. Dentro del sector real y/o APNFD se incluyeron: i) Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESALES); ii) clubes de deportistas profesionales y organismos deportivos sin ánimo de lucro; iii) sector salud; iv) juegos de suerte y azar; v) comercio exterior; vi) notariado y registro; vii) finca raíz; viii) comerciantes de metales y piedras preciosas; ix) hidrocarburos; x) transporte de carga, transporte de valores y vigilancia privada; y xi) abogados; xii) contadores.

**Figura 4. División de las vulnerabilidades de Lavado de Activos sectoriales**



Fuente: Elaboración UIAF

Una vez se obtienen los resultados de las amenazas de LA y las vulnerabilidades de LA (vulnerabilidades transversales a todos los sectores + vulnerabilidades sectoriales), el riesgo total de LA se establece en el nivel en el que la evaluación de amenazas y vulnerabilidades se intersectan según la figura 5.

**Figura 5. Riesgo total de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo en una jurisdicción**

**Riesgo general de LA**

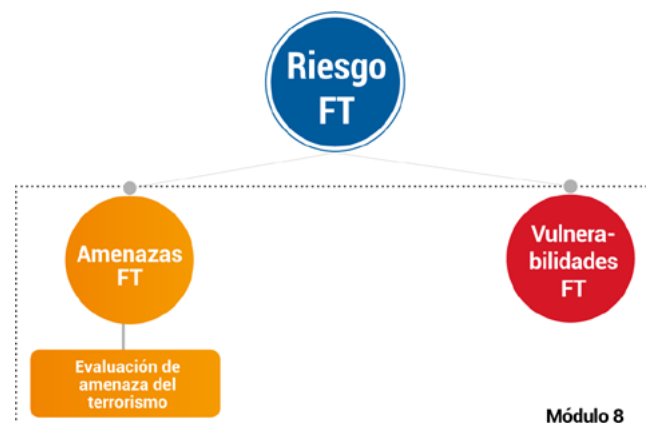
Amenaza general	A	M	M	MA	A	A
	MA	M	M	MA	MA	A
	M	MB	M	M	MA	MA
	MB	MB	MB	M	M	M
	B	B	MB	MB	M	M
		B	MB	M	MA	A
		Vulnerabilidad general				

Fuente: UIAF

Nota: B: Bajo; MB: Medio Bajo; MA: Medio Alto; A: Alto

El módulo de evaluación de riesgos de Financiación del Terrorismo (FT) calcula por separado las amenazas nacionales de FT y vulnerabilidades nacionales de FT (ver figura 6). El nivel de amenaza del terrorismo es evaluado a través de información cuantitativa y cualitativa de actos terroristas en la jurisdicción, así como en datos de aplicación de controles, fuentes de inteligencia e investigaciones de terrorismo. La lógica detrás de esta evaluación es que la amenaza de terrorismo impacta el nivel de financiación del terrorismo. Sin embargo, este no es el foco del módulo. Las amenazas de FT se basan en: i) la identificación de la dirección de movimiento de los fondos, si se generan en la jurisdicción y son usados en operaciones terroristas en otras jurisdicciones o viceversa, o si sólo pasan por la jurisdicción; ii) las fuentes de obtención de los recursos de los fondos terroristas que pueden ser fuentes legítimas o actividades criminales; y iii) los canales usados para mover los fondos.

**Figura 6. Estructura del cálculo de riesgo de Financiación del Terrorismo**



Fuente: Elaboración UIAF

con base a la metodología de ENR del Banco Mundial

Por otra parte, el módulo de las vulnerabilidades de FT evalúa los mecanismos de defensa en la jurisdicción. Es decir, los controles que han sido adoptados para detectar y contraatacar la financiación del terrorismo. Entre estos se encuentra la calidad de la legislación, de la inteligencia y del monitoreo de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) y del análisis relacionado con la FT; la adecuación del capital humano y financiero necesario para combatir la FT; la efectividad de la cooperación internacional; el conocimiento y compromiso para combatir la FT y factores geográficos y demográficos. El análisis de esta información es principalmente cualitativo, a través de la identificación aspectos positivos y fortalezas y debilidades, brechas y desafíos

### **Conclusión**

A través de la metodología estándar de la ENR del Banco Mundial, se busca dar a conocer los riesgos de LA/FT e identificar las maneras más eficientes de proteger la economía colombiana ante estos flagelos, tal como se establece en la Recomendación 1 del GAFI. De allí surgirá una nueva política pública que junto con la coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) quedará plasmada en un documento Conpes, en el cual estarán articulados todos los actores del sistema ALA/CFT nacional para focalizar capacidades y recursos estatales en la lucha contra las economías ilícitas.

Esta y otras acciones fueron reconocidas por el Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica (GAFILAT) durante el XXXIX Pleno de Representantes, realizado el mes de julio en la ciudad de Asunción Paraguay. El Organismo intergubernamental destacó los esfuerzos y avances realizados por el sistema nacional ALA/CFT, frente a los resultados obtenidos durante la cuarta ronda de Evaluaciones Mutuas. Entre los avances en materia de efectividad, el GAFILAT hizo referencia al inicio de la Evaluación Nacional de Riesgo 2019, que sin lugar a dudas es el primer paso para definir la hoja de ruta en política pública ALA/CFT para los próximos años.



# ► Blockchain e inteligencia financiera



Por  
**Juan Camilo de Argaez Yepes**



Publicación  
**Publicaciones UIAF**



Fecha  
**07 • octubre • 2019**

### ***– Bitcoin es una burbuja, mientras que blockchain no lo es. Bitcoin es solo una de las aplicaciones de blockchain – Jack Ma***

Libertad y transparencia es la esencia de la nueva revolución de la información. La filosofía criptoanarquista de los 90's de eliminar la intermediación de terceros mediante el despliegue tecnológico, se está volviendo realidad. Sea en actividades cotidianas u operaciones de negocios, los nuevos paradigmas de individuos empoderados con mayores facilidades técnicas para transferir datos de manera pseudo-anónima, inmutable y segura, está ganando popularidad al habilitar nuevos casos de uso en el mercado.

El manifiesto criptoanarquista [1] también motiva nuevos modelos de negocio gracias a los mecanismos criptográficos y redes descentralizadas. En dicha filosofía las instituciones, incluso hasta los gobiernos, son obsoletos. El insumo vital son individuos que sumen su infraestructura de cómputo para mantener las redes en operación.

Precisamente aquí radica la fortaleza de blockchain, o de manera general la tecnología de libros distribuidos. Una red es más valiosa entre más nodos participen, por esto hay varias plataformas que otorgan beneficios económicos para motivar la unión de más pares. Por ejemplo: la asignación de bitcoins al minar bloques Bitcoin, las comisiones al almacenar datos en la plataforma Sia, o el gas al ejecutar contratos inteligentes de Ethereum.

La cita de Jack Ma, con el que abre el artículo, significa que los criptoactivos son apenas una demostración de los casos de uso de blockchain. Aunque el fenómeno inició desde el 2009, a la fecha todavía faltan países que comprendan los nuevos retos y las oportunidades que propicia esta tecnología. La innovación está abierta en todo el globo para reinventar las propuestas de valor, no solo de las industrias sino también de los gobiernos.

Una ciudad referente es Dubai con su ambicioso plan 2020 para convertirse en la ciudad inteligente más feliz, gracias a los beneficios para los ciudadanos tras la implementación de blockchain en sus entidades gubernamentales [2]. Irónicamente los fundamentos criptoanarquistas que impulsaron la invención de blockchain beneficiarán a quienes estratégicamente la apalanquen para ser preferidos por los consumidores, sin discriminar gobiernos y comercios.

#### **La nueva ola de instituciones**

Derechos humanos; habeas data; datos públicos, sensibles y privados; centros de protección de datos; peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y demandas; escándalos de filtraciones de redes sociales; es decir, los usuarios claman por derecho a la propiedad y dominio de sus datos.

Siguiendo la tendencia, los clientes y ciudadanos son quienes en el futuro controlarán su información, y otorgarán y revocarán acceso a sus datos según su interés. Las instituciones les solicitarán acceso a sus datos con el fin de ofrecer servicios mediante su procesamiento. El protocolo Ocean [3] nació para estandarizar el gobierno de los datos visualizando esta nueva generación.

La manera tradicional de diseñar soluciones de software orientadas a procesos de negocio está cambiando para enfocarse en activos de datos inmutables, el registro de novedades y la transferencia de propiedad [4]. Por esta razón, las

bases de datos en las instituciones se volverán netamente operacionales, mientras que los datos maestros y transaccionales pasarán a plataformas descentralizadas, transparentes y seguras.

¿Blockchain nacional o por sector económico? Las dos opciones son plausibles, sin embargo la primera requiere de la planeación y orden gubernamental; la otra, de la organización de los gremios para redefinir sus modelos de negocio u operativos. En este sentido, podría haber una cadena de bloques especializada en productos financieros, donde la titularidad sea pseudo-anónima y el libro de transacciones sea descentralizado, transparente y seguro. En este escenario primará la prestación del servicio y los clientes serán libres de escoger al proveedor, inclusive sin estar vinculado directamente a una entidad financiera.



El futuro de la información es descentralizado, transparente y asegurado por criptografía. Es decir, viviremos la época dorada de las dapps o aplicaciones descentralizadas, distribuidas por regiones y multi-zonas alrededor del mundo gracias a la computación en la nube.

### Posición para la inteligencia financiera

En el futuro, si el blockchain es masivamente adoptado, es posible esperar una seria transformación digital en las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF).

En primera medida, puede ocurrir que algunos de los reportes periódicos de transacciones de los sujetos obligados se tornen obsoletos. Se ha mencionado que estos registros serían públicos reposando en cadenas de bloques descentralizadas, transparentes y seguras. Por ejemplo, las transacciones de un vuelo, la cesión de propiedad, la venta y premiación de loterías, entre otros, por lo que las UIF podrán acceder a ellos directamente.

Además, las UIF desarrollarán métodos y tecnología para identificar al titular pseudo-anónimo en los registros de las cadenas de bloques. Varias alternativas de solución son posibles, donde la seguridad de la información es imperiosa, por ejemplo: la relación de identidad obtenida de las debidas diligencias de los prestadores de servicios, o la identificación única digital tal como propone la alianza ID2020 [5].

En segunda instancia, el procesamiento de los datos y los procedimientos de verificación y minado de las transacciones en blockchain deberán reportar a servicios en línea altamente escalables dispuestos en la nube para clasificar señales de alerta y notificar a los actores relevantes, de ser necesario. Por ejemplo: una persona recorriendo varias casas de cambio de divisas negociando sumas cuantiosas, debería ser detectado y alertado al instante. De esta manera, algunos reportes serían obsoletos, en cambio habría disparadores inmediatos y accionables a entidades clave.

En conclusión, la tecnología blockchain por sí sola no aporta beneficios si no hay transformaciones digitales a niveles sectoriales y ojalá estatales. Los nuevos paradigmas propuestos tanto por la tecnología como por el movimiento cryptoanarquista, prometen un futuro descentralizado, transparente y seguro, cargado de retos y oportunidades para el comercio, el gobierno y también las unidades de inteligencia financiera.

### Referencias

- [1] The Crypto Anarchist Manifesto, <https://www.activism.net/cypherpunk/crypto-anarchy.html>
- [2] Blockchain | Smart Dubai, <https://www.smartdubai.ae/initiatives/blockchain>
- [3] Ocean protocol, <https://oceanprotocol.com/protocol/>
- [4] BigchainBD, <https://www.bigchaindb.com/>
- [5] Alianza ID2020, <https://id2020.org/>



➤ **Juego de Roles,**  
**una estrategia pionera para**  
**mejorar la calidad del ROS**



Por  
**Christian Humberto**  
**Sanabria Montaña**



Publicación  
**Publicaciones UIAF**



Fecha  
**28 • noviembre • 2019**



El Reporte de Operación Sospechosa (ROS) es uno de los insumos más importantes a nivel mundial con los que trabajan las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF). En muchos casos, representa la primera alarma que permite impactar las redes criminales de lavado de activos y/o financiación del terrorismo. Según la Recomendación 20 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), “Si una institución sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados al financiamiento del terrorismo, a ésta se le debe exigir, por ley, que reporte con prontitud sus sospechas a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)”.

La calidad de la información que centralizan las UIF es la base de la efectividad de los sistemas anti lavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT). Si el insumo de la cadena de prevención, detección, investigación y juzgamiento no cumple con los requisitos necesarios, incrementa significativamente el esfuerzo por parte de las UIF en los procesos de detección de estructuras criminales y, a su vez, el de las autoridades en los procesos de investigación, lo cual genera costos importantes para el sistema. El primer frente de batalla contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo son entonces las áreas de cumplimiento y su arma es el ROS.



Por esa razón, para las UIF representa un reto cardinal procurar que la información recibida tenga las características que exige el sistema ALA/CFT y que requiere el país.

### **El rol de la tecnología en la Inteligencia Financiera**

La rapidez, oportunidad y calidad de los productos de inteligencia financiera, dependen también del tratamiento de la enorme cantidad de datos que llegan a las UIF de las diferentes fuentes de información.

Esta materia prima se suma a la información que se encuentra en las bases de datos a las cuales tiene acceso las UIF, a la recibida a través de los memorandos de entendimiento (nacionales e internacionales) y a la generada por los otros organismos que hacen parte de la comunidad de inteligencia.

La centralización, depuración, análisis y estructuración de este gran volumen de información requirió de la implementación de tecnología avanzada. Por esa razón, las UIF deben convertir el análisis financiero en un innovador proceso científico, apoyado en capital humano especializado e infraestructura de punta, lo que hace posible trabajar de manera óptima con estos grandes volúmenes de información.

Apoiados en métodos de Big Data, técnicas de analítica de datos y redes complejas, estadística y matemáticas avanzadas, la UIAF interpreta los datos y extrae la información útil para la generación de conocimiento y de productos de inteligencia.

Las tecnologías aplicadas desde el planteamiento metodológico de la UIAF, permiten hacer una mejor interpretación de los datos y extraer la información de calidad para la generación de productos de inteligencia.



Este ejercicio se complementa con el estudio y la contextualización de las tendencias, distorsiones y riesgos, tanto en los diferentes sectores de la economía, como en las regiones del país a través de un trabajo de análisis macrosectorial.

Este flujo de trabajo permite construir redes de vínculos entre los sujetos analizados, buscando los nodos principales, es decir aquellos que presentan mayor relevancia debido a sus propiedades estructurales y de riesgo.

La tecnológica implementada en la UIAF ha permitido detectar estructuras de lavado de activos que involucran números significativos de personas naturales y jurídicas, por montos de gran magnitud.

Los productos de inteligencia desarrollados por la UIAF son un insumo fundamental para las autoridades, una hoja de ruta para los procesos de investigación del lavado de activos y la financiación del terrorismo en el país y un arma poderosa en contra de las economías ilícitas y el lavado de activos.

## Descripción del taller Juego de Roles

Con el objetivo de mejorar la calidad de los Reportes de Operaciones Sospechosas, la UIAF está desarrollando talleres interactivos denominados Juego de Roles, una actividad en la cual los oficiales de cumplimiento asumen el papel de analistas de la UIAF.

Estar del otro lado de la barrera, le permite a los reportantes entender qué información necesita la UIAF para estructurar un caso de inteligencia financiera.

Durante el taller, los asistentes comprueban la importancia de los soportes en las operaciones identificadas en los ROS y realizan una retroalimentación interactiva, identificando las oportunidades de mejora en cuanto a la estructura y contenido de los ROS.



El Juego de Roles es, además, una oportunidad para comprender las señales de alerta y/o tipologías, mejorar la detección de las operaciones sospechosas, identificar flujos financieros ilícitos y aprender a agrupar las operaciones reportadas por temas.

## Metodología del taller Juego de Roles

El taller se divide en dos partes, una parte teórica y una parte práctica. En la parte teórica la UIAF realiza una breve explicación de qué es un ROS, por qué es importante y cuáles son sus implicaciones legales. Además, el taller enfatiza en los cinco principales elementos del ROS (qué, quién, por qué, dónde, cuándo) y la importancia de enviar los anexos que respaldan la operación sospechosa.

En la parte práctica, los participantes asumen el papel de analistas de la UIAF, accediendo a un sistema de consulta demo, en el cual pueden consultar información de variables asociadas a personas naturales y/o jurídicas.

Una vez explicado el sistema de consulta demo se procede a mostrar diferentes ROS con el objetivo de que los participantes identifiquen los elementos importantes a partir de la información de los mismos, del sistema de consulta y de los anexos.

Cada ROS por sí mismo no presenta una señal fuerte que conlleve a la apertura de un caso de inteligencia financiera. Sin embargo, al final de la lectura y análisis de todos los ROS, los participantes pueden evidenciar que la información agregada de todos los ROS permite abrir un caso en la UIAF que puede desencadenar en un informe de inteligencia para los receptores autorizados por la Ley.

### Valoración positiva por parte de los participantes

Desde la puesta en marcha del Juego de Roles, más de 400 oficiales de cumplimiento han participado en este ejercicio que empezó en el mes de agosto de 2019. La iniciativa ha tenido buena acogida por parte de los gremios y de las entidades obligadas a reportar, lo que ha generado numerosas solicitudes nacionales e internacionales para llevar el Juego de Roles a todas las ciudades del país, e incluso a otros países de la región.



Los resultados en las encuestas de satisfacción realizadas después del ejercicio, catalogan al taller Juego de Roles como un ejercicio novedoso, con respecto a las capacitaciones tradicionales realizadas en años anteriores y un aporte significativo para el fortalecimiento del sistema ALA/CFT.

### Conclusiones

La calidad de la información que centralizan las UIF es el primer requisito para obtener más y mejores resultados en los sistemas anti lavado de activos de los países. De ahí, la importancia de capacitar de manera constante a los sujetos obligados a reportar con estrategias novedosas y disruptivas.

Asumir el rol de un analista de la UIF es, sin lugar a dudas, la mejor manera de concienciar a los oficiales de cumplimiento con respecto a la importancia en la calidad y completitud de los ROS enviados a las Unidades de Inteligencia Financiera y aportar conocimiento para mejorar la calidad de este insumo.



► El capital intangible del sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo en Colombia: la importancia de los stakeholders



Por  
**Javier Alberto Gutiérrez López**  
Director General  
Unidad de Información y Análisis  
Financiero (UIAF)



Publicación  
**Publicaciones UIAF**



Fecha  
**15 • abril • 2020**

Existe un capital oculto en el sistema ALA/CFT, un baluarte intangible que coadyuva al logro de impactos efectivos en la disrupción de las economías ilícitas y contra el lavado de activos.

Por Javier Gutiérrez López, Director General de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

El Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) de Colombia ha sido reconocido por distintos organismos internacionales por sus avances y fortalezas. Este ha sido el resultado de procesos de investigación, experimentación, innovación y desarrollo de tecnologías para la prevención, anticipación, detección de operaciones de lavado de activos, de sus delitos fuente y de la financiación del terrorismo.

El sistema ALA/CFT ha venido creciendo en capital tecnológico de talla mundial, un capital que, en muchos casos, ha sido pionero en el ámbito nacional e internacional y cuenta con un alto grado de innovación en materia de software, hardware, machine learning, Big Data, analítica de datos, procesos, procedimientos y metodologías.

A este capital tecnológico se suma el capital humano del Sistema ALA/CFT, con perfiles especializados del más alto nivel que tienen un vasto conocimiento sobre el funcionamiento del sistema ALA/CFT, sobre su rol dentro de este y acerca de la manera eficiente de interactuar con las otras partes para dinamizar su misión y maximizar los resultados.

El capital tecnológico y el capital humano conjugan una mezcla poderosa que conduce a una mejor capacidad de análisis para optimizar el uso de los datos y, a partir de estos, la generación de más y mejor información y conocimiento para producir inteligencia estratégica e inteligencia operativa efectivas.

Sin embargo, existe un capital oculto en el sistema ALA/CFT, un baluarte intangible, condición necesaria, que coadyuva al logro de impactos efectivos en la disrupción de las economías ilícitas y en contra del lavado de activos: la confianza, la capacidad de relacionamiento de todos los stakeholders del sistema, el poder de articulación y la colaboración. Este capital, menos visible pero igualmente importante, se suma al capital tecnológico y al capital humano, sentando las bases para el éxito del sistema ALA/CFT en Colombia.

Cada stakeholder tiene un valor importante para el sistema, y todos comparten un interés común: obtener los mejores resultados en la cadena de prevención, detección, investigación y judicialización del lavado de activos, sus delitos fuentes y la financiación del terrorismo.

Para ello, tanto los actores del sector privado como los del sector público se articulan en un entorno colaborativo de confianza que permite fortalecer y activar el flujo de información (volumen, calidad, disponibilidad y accesibilidad). Sin ese capital intangible de confianza, cooperación y articulación no existiría un Sistema Dinámico y

El capital intangible del sistema Anti-lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo en Colombia: la importancia de los stakeholders



Efectivo (SDE) sino una serie de partes separadas entre sí que no generaría valor en la lucha contra las economías ilícitas y el lavado de activos.

El sector privado, representado por los gremios, las empresas y los oficiales de cumplimiento, y el sector público, conformado por el alto Gobierno (Presidencia, Vicepresidencia, Ministerios de Hacienda, Defensa y Justicia), la

Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría, la Procuraduría, los supervisores y la UIAF, están cumpliendo con su misión, individual, como entidad y de forma colectiva, como parte del sistema ALA/CFT, de proteger a la economía legal de la penetración de dineros de origen ilícito.



A los anteriores actores del sector público se vincula también la comunidad de inteligencia (organismos relacionados en la Ley 1621 de 2013), la fuerza pública, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Sociedad de Activos Especiales.

En este grupo de actores estratégicos es necesario destacar el importante papel que juegan los stakeholders internacionales como las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) (entidades homólogas a la UIAF), las embajadas, las agencias de inteligencia, las agencias que enfrentan los distintos delitos fuente del lavado de activos y los organismos multilaterales.

Con este conjunto de actores, privados y públicos, nacionales e internacionales, para lograr un Sistema ALA/CFT Dinámico y Efectivo (SDE) se requería de capital tecnológico, capital humano y, del necesario capital intangible que está contenido en el relacionamiento pleno, coordinado, articulado, colaborativo, comprometido y dinámico entre los importantes stakeholders del sistema. Conjugar los tres capitales determina la mayor efectividad en términos de detección y de sentencias condenatorias, capturas, extinción de dominio, extradiciones y, entre otras acciones, designaciones en lista OFAC.

Lograr el desarrollo de este capital intangible y a la vez sinérgico es tan o más complejo que desarrollar el capital tecnológico y el capital humano. Para lograrlo se requiere generar confianza e identificar los incentivos generales del sistema que determinan una mejor posición de los stakeholders, de sus negocios y actividades, así como de las personas de influencia y/o relacionadas con ellos. También es necesario tener en cuenta la ganancia específica en bienestar por actor, sector y región. Estas consideraciones determinarán la participación activa de las partes y el despliegue de su máximo potencial, minimizando, así, cualquier tipo de restricciones para participar y de intereses individuales.

El sistema ALA/CFT colombiano, hoy Sistema Dinámico y Efectivo (SDE), ha logrado el desarrollo de los tres capitales. Contar con ese capital intangible (sinérgico) hace que todos quieran levantar la mano, participar y aportar con apasionamiento y efectividad. La historia del sistema ALA/CFT ha demostrado que la suma de estos tres capitales es el mejor camino para obtener mayores resultados contra las estructuras criminales, las economías ilícitas y el lavado de activos.

El capital intangible del sistema Anti-lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo en Colombia: la importancia de los stakeholders



» Vínculos entre las principales economías ilícitas: asociaciones perversas contra la seguridad y la economía nacional



Por  
**María Paula Díaz Bejarano y  
Javier Alberto Gutiérrez López**  
Director General  
Unidad de Información y Análisis  
Financiero (UIAF)



Publicación  
**Publicaciones UIAF**



Fecha  
**18 • mayo • 2020**



La criminalidad organizada funciona como un ecosistema de actividades ilícitas, en donde el narcotráfico, la extorsión, la explotación ilícita de yacimientos mineros, la corrupción y el contrabando se conectan en redes de ilegalidad. La decisión de acción de una actividad ilegal se basa en tres factores: costos, ingresos y riesgos (Thoumi, 2001). Estas actividades ilícitas son desarrolladas por Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) y se constituyen como fuentes de economías ilícitas fundamentales para la generación de flujos financieros de organizaciones criminales. De esta forma, el enfoque de la economía para el estudio de las actividades ilegales se basa en la premisa según la cual los delitos responden al incentivo de las expectativas de lucro (generación de dineros de origen criminal) y de uso de los recursos (lavado de activos para dar apariencia de legalidad a los dineros de origen ilícito); muchas veces estas actividades se vinculan con financiación de terrorismo (fuentes de origen ilícito y lícito) y con actos terroristas.

A continuación, se analiza la correlación que existe entre actividades ilícitas como el narcotráfico y el contrabando, la corrupción y la explotación ilícita de yacimientos mineros. Entendiendo que se trata de actividades que generan importantes flujos financieros para las organizaciones ilícitas (amenaza para el circuito económico legal y para el bienestar de los ciudadanos). Finalmente se exponen las conclusiones.

## 1. Narcotráfico y Contrabando

Cuando una estructura de narcotráfico logra enviar con éxito un cargamento de su producción de base de coca o clorhidrato de cocaína, recibe un ingreso a cambio. Parte de este ingreso, resulta ser repatriado y monetizado en Colombia, por medio del lavado de activos, dando apariencia de legalidad a dineros producto de su actividad ilícita. El contrabando resulta ser una actividad, vehículo o canal que le permite a los grupos criminales lavar activos y hacer uso posterior en la economía legal de su dinero sucio.

En Colombia, la DIAN (2018)<sup>1</sup> en el marco de la metodología empleada para estimar el valor asociado al contrabando utiliza la metodología espejo para identificar distorsiones entre las importaciones reportadas en aduana y el valor de los bienes y servicios reportados en los países de procedencia.

Cuando hablamos de contrabando, hacemos referencia a contrabando abierto (cuando la mercancía no resulta ser declarada en aduana) y contrabando técnico cuando se declara parcialmente el valor de la mercancía en aduana. El contrabando técnico se compone específicamente de cuatro fenómenos: subfacturación, cambio de procedencia, cambio en partida arancelaria y sobrefacturación. Esta última, se asocia específicamente a fenómenos de lavado de activos, debido a que en aduana nacional se declara un valor mayor al reportado en la aduana del país de procedencia de la mercancía. Por este motivo, una forma de estimar la relación entre narcotráfico y contrabando es a partir de la cuantificación del fenómeno de sobrefacturación. Según un análisis previo, cerca del 32% de la estimación del contrabando se asocia a la sobrefacturación.

Caballero y Amaya (2011) estimaron el monto de dinero lavado producto principalmente

<sup>1</sup> DIAN (2018) Informe de la Estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas año 2018. Recuperado el 10 de abril de 2020 de: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Informe%20de%20la%20estimaci%C3%B3n%20de%20la%20distorsi%C3%B3n%20en%20el%20valor%20de%20las%20importaciones%20colombianas%20a%C3%B1o%202018.pdf>

de la actividad de narcotráfico e identificaron dos canales principales mediante los cuales estos dineros de origen ilícito penetran en la economía legal: i) a través de mercancías y ii) a partir de efectivo, el contrabando concentra según los autores cerca del 90% del total, suponiendo que el lavado de activos era en su momento el 3% del PIB.

## 2. Narcotráfico y Corrupción

El Estado, en muchos países, ha sido vulnerable a los dineros del narcotráfico y a la relación corrupta y perversa entre distinto tipo de actores públicos y privados, en distintos sectores, actividades económicas y regiones. Una organización narco o narcoterrorista necesita tener influencia sobre el sistema estatal o de algunos actores del sector privado para evitar la persecución de las autoridades en cuanto a los procesos de producción, distribución y lavado, para facilitar sus actividades criminales. De esta forma, la corrupción se convierte en un recurso indispensable para el éxito del narcotráfico, y para la efectividad y sostenibilidad de la actividad ilícita. El narcotráfico, como otras actividades ilícitas, amenaza la constitucionalidad y gobernabilidad del Estado<sup>2</sup>, dada la capacidad de corrupción existente y vinculación de Grupos Armados Organizados (GAO) y de actores insertados en la sociedad, que algunos han denominado invisibles. Es claro que ese poder no existe y, al final, la institucionalidad y el sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) terminan visibilizándolos y actuando sobre ellos y sobre sus recursos de origen ilícito.

Según Medina (2012) el arma más importante del narcotráfico es su capacidad de corrupción e infiltración en los circuitos económicos, sociales y políticos del país. Se considera que los carteles de coca más importantes del país se consolidan al introducir capitales en el conjunto de la economía nacional, además de comprometer a la clase política colombiana mediante el soborno y la corrupción.

Para Thoumi (1999)<sup>4</sup> la corrupción es simultáneamente causa y efecto del desarrollo del narcotráfico en Colombia. De igual forma, el narcotráfico puede permear una parte importante de la economía vulnerable y propensa a la corrupción. Para este autor, el arma corruptora de la industria del narcotráfico es los rendimientos que genera. Como se ha mencionado, el narcotráfico y la corrupción son dos actividades ilícitas que logran financiar a los grupos criminales. No sólo logran financiar sus actividades, sino que también generan grandes efectos negativos para el crecimiento y el bienestar.

## 3. Narcotráfico y la explotación ilícita de yacimientos mineros

La explotación ilícita de yacimientos mineros y el narcotráfico son fuentes principales de financiamiento de las estructuras ilegales y de acumulación de recurso criminales. Tanto las cuantiosas ganancias como el control territorial proporcionan a los actores armados poder en estas regiones del país, permitiendo la permeación de lo ilícito en la economía nacional. Un estudio citado por la Fundación Ideas para la Paz señala que en más de la mitad de los municipios productores de oro hay presencia de bandas criminales<sup>5</sup>.

La explotación ilícita de yacimientos mineros es una actividad que posibilita el lavado de dinero bajo diferentes tipologías detectadas: el lavado de fondos procedentes de la explotación y comercialización ilegal de oro, la explotación y comercialización de oro

<sup>2</sup> Nueva Sociedad (2010) Influencia de los poderes ilegales en la política colombiana. Recuperado el 2 de abril de 2020 de: <https://nuso.org/articulo/la-influencia-de-los-poderes-ilegales-en-la-politica-colombiana/>

<sup>3</sup> Medina, C. (2012) Mfía y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. Editorial CLACSO, Buenos Aires. Recuperado el 2 de abril de 2020 de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120412011532/prisma-6.pdf>

<sup>4</sup> Thoumi, F. (1999) La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia. Recuperado el 2 de abril de 2020 de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/viewFile/982/881>

<sup>5</sup> PAES (2013) Minería ilegal: entre el oro y el crimen.

para financiar terrorismo, el carrusel de oro para LA/FT y el oro como medio de pago del narcotráfico para LA/FT<sup>6</sup>. Realizando un énfasis en especial en esta última, se han identificado entre algunas señales de alerta: el incremento en el número de exportaciones de una empresa, sin justificaciones aparente; la modificación en el objeto social de una empresa para poder exportar; joyería cuyo nivel de ventas no guarda relación con las empresas del mismo sector; incremento injustificado de los recursos en cuentas bancarias de personas cuya actividad económica se relaciona con joyas, oro y exportaciones; registro de múltiples exportaciones de joyas “baratas” y personas naturales que viajan con joyas lujosas visibles.

Tanto la explotación ilícita de yacimientos mineros como el narcotráfico se han intensificado en los últimos años. Según UNODC (2020) el área de extracción ilícita de oro de aluvión en tierra avanzó 6,5% en el último año; además, la presencia de cultivos ilícitos ha venido aumentando de forma sostenida, desde que se suspendieron las aspersiones aéreas en 2015.

La coyuntura actual que enfrenta el mundo, relacionada con el desplome de los precios del petróleo y la pandemia generada por la COVID-19, aumenta el valor del oro en el mercado mundial por sus atractivas características: es un bien escaso, con baja depreciación en el tiempo (que lo hace un bien seguro) y es fácilmente comercializable. La escasez del metal respalda su atractivo a largo plazo, haciéndolo interesante para los inversionistas que buscan activos fijos en la bolsa. A estas propiedades se suma el incremento sostenido en el precio que, en la actualidad, se encuentra alrededor de \$COP 215.000 por gramo.

#### **4. Conclusiones**

Como se puede observar, las actividades ilícitas (economías ilícitas) son desarrolladas por Grupos Armados Organizados – GAO, Grupos de Delincuencia Organizada – GDO y suman la participación de actores públicos y privados, algunos camuflados en actividades económicas lícitas (invisibles), se relacionan en distintas formas, convergen, tienen incentivos criminales y de generación de ingresos ilícitos para cooperar, se constituyen en fuentes fundamentales para la generación de flujos financieros ilícitos, lavado de activos y financiación del terrorismo.

En esta aproximación, se observa cómo se correlacionan entre sí el narcotráfico con otras actividades ilícitas como el contrabando, la corrupción y la explotación ilícita de yacimientos mineros, generando un impacto contundente tanto en la sociedad como en la economía. Por este motivo resulta fundamental generar conocimiento sobre estas amenazas y sus dinámicas criminales y comprender cómo reaccionan estas actividades frente a la coyuntura económica internacional para poder aunar esfuerzos que logren un impacto contundente frente a las actividades ilícitas, el lavado de activos y la financiación del terrorismo, cuyas consecuencias tanto en Colombia como en el resto del mundo son perversas para la economía y el bienestar.

Estos escenarios y las dinámicas criminales hacen necesario seguir fortaleciendo la institucionalidad, la cooperación nacional e internacional, para afectar estructuralmente las economías ilícitas y la amenaza de dineros de origen ilícito a la economía legal. Se deben generar procesos que determinen el continuo robustecimiento de las fases de prevención, detección, investigación y juzgamiento para minimizar las vulnerabilidades y los riesgos a partir de la generación de conocimiento y del diseño y aplicación de tecnologías innovadoras en sistema ALA/CFT para, a la vez, maximizar la tasa de afectación a las redes criminales y el impacto sobre su resiliencia y sostenibilidad.

<sup>6</sup> GAFILAT (2016) Recopilación de Tipologías Gafilat: 2009 – 2016; UIAF (2013) Compilación de Tipologías de lavado de activos y financiación del terrorismo 2004 – 2014.



► La importancia de las Unidades de Inteligencia Financiera en la defensa y protección de los Derechos Humanos



Por  
**Javier Alberto Gutiérrez López**  
Director General  
Unidad de Información y Análisis  
Financiero (UIAF)



Publicación  
**Publicaciones UIAF**



Fecha  
**06 • junio • 2020**

Las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), como instituciones encargadas de recibir, recaudar, analizar y procesar información de índole financiera para combatir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y delitos conexos, desempeñan un rol fundamental en la defensa y protección de los derechos humanos en la sociedad.

En efecto, los principales organismos encargados de la defensa y protección de los derechos humanos a nivel internacional, y la propia Corte Constitucional colombiana, han reconocido que los servicios de inteligencia son instrumentos que le permiten a los Estados cumplir con su obligación de salvaguardar los derechos humanos<sup>1</sup>, al enfrentar amenazas como el narcotráfico y la financiación del terrorismo, que ponen en situación de peligro a la paz, la seguridad nacional, la estabilidad institucional, el pleno disfrute de las libertades fundamentales y los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales; es decir que en suma, atentan contra el funcionamiento mismo de la sociedad.

En el caso colombiano, la Ley 1621 de 2013, al definir la función de inteligencia en el artículo 2, señala de manera clara que su objetivo es “proteger los derechos humanos”, en primer lugar, y “prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, y cumplir los demás fines enunciados en esta Ley”.



En consecuencia, la UIAF, al desarrollar su actividad de detección de dineros ilícitos y comunicar sus resultados a las autoridades competentes, cumple un rol determinante en la lucha contra estos fenómenos que atentan contra la humanidad, pues combate estructuralmente el objetivo principal de la mayoría de delincuentes, que es precisamente la obtención de réditos económicos y camuflar su ilicitud. En ese sentido, al detectar oportunamente los bienes, dineros y fondos destinados para el desarrollo de esas actividades ilícitas, se logra el objetivo de contrarrestar las amenazas y neutralizar su financiación dificultando la concreción del objetivo criminal y protegiendo los derechos humanos de los ciudadanos.

Un caso icónico en el mundo, que hubiera podido evitarse, o al menos mitigarse, mediante el uso eficaz y transparente de una herramienta como la inteligencia financiera, es el caso del genocidio de Ruanda, ocurrido en 1994, considerado la mayor masacre de la humanidad tras la

<sup>1</sup> NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos. Recopilación de buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permitan garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión. Práctica 11. Disponible en:

segunda guerra mundial<sup>2</sup> y que en los últimos días ocupa la atención internacional por la captura de Félicien Kabuga (hoy con 84 años de edad), denominado “el banquero del genocidio de Ruanda”, quien se encontraba prófugo de la justicia desde hace 26 años.

Sobre el particular, es importante contextualizar los lamentables hechos desencadenantes de la masacre de cerca del 11% de la población de ese país<sup>3</sup>.

En Ruanda, históricamente cohabitaban tres grupos étnicos: los hutus (quienes eran mayoría), los tutsis (minoría, cerca del 14% de la población) y los twa<sup>4</sup>. Sin embargo, en la época colonial, cuando Bélgica controlaba el país, se otorgó un trato y beneficios disímiles a esos grupos poblacionales, privilegiando a los tutsis con mejores empleos, mientras que a los hutus se les asignaron las labores menores<sup>5</sup>.

Posteriormente, la nación se independizó y los hutus adquirieron el poder, a lo que sucedió un golpe de estado (1973) mediante el cual Juvénal Habyarimana (de los Hutus) alcanzó la presidencia. Sin embargo, los conflictos étnicos continuaron, y los acuerdos de paz alcanzados sólo tuvieron aplicación parcial.

El 06 de abril de 1994 muere el presidente Habyarimana, tras el impacto de dos misiles contra su avión, e inmediatamente la responsabilidad le fue atribuida a los tutsis<sup>6</sup>. Por esta razón, al día siguiente, se desencadenó el mayor genocidio de la historia<sup>7</sup> en contra de los tutsis y hutus moderados<sup>8</sup>, que se prolongó durante aproximadamente tres meses<sup>9</sup> y en el que murieron aproximadamente un millón de personas, además del saldo de más de 200.000 violaciones contra mujeres.

Por estos hechos, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas instituyó, el 8 de noviembre de 1997, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)<sup>10</sup>, que profirió la primera condena en la historia por un genocidio y reconoció que la violencia sexual podía ser un mecanismo para perpetrar este crimen<sup>11</sup>.

El mandato conferido a este Tribunal concluyó el 31 de diciembre de 2015, alcanzando la cifra de 61 condenas contra los responsables de estos hechos<sup>12</sup>. Sin embargo, muchos de los autores y partícipes de la masacre se fugaron y, paulatinamente, han sido capturados y procesados.

2 RODRÍGUEZ VÁSQUEZ, Daniel. El genocidio de Ruanda: análisis de los factores que influyeron en el conflicto. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEO59-2017\\_Genocidio\\_Ruanda\\_DanielRguezVazquez.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO59-2017_Genocidio_Ruanda_DanielRguezVazquez.pdf)

3 AGENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). Genocidio de Ruanda: la historia de los hutus y los tutsis. Disponible en: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/genocidio-de-ruanda-la-historia-de-los-hutus-y-los-tutsis>

4 Ibid.

5 FRANCE 24. Genocidio en Ruanda: ¿por qué y cómo sucedieron los hechos?. 6. abri, 2019. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20190406-genocidio-ruanda-25-anos-africa>

6 RODRÍGUEZ VÁSQUEZ, Daniel. Op., Cit.

7 EL PAÍS. El genocidio de Ruanda de 1994, en imágenes. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2019/04/02/album/1554217272\\_428255.html#foto\\_gal\\_3](https://elpais.com/elpais/2019/04/02/album/1554217272_428255.html#foto_gal_3)

8 DATM. Ruanda: los acreedores del genocidio de 1994. Disponible en: <https://www.cadtm.org/Ruanda-los-acreedores-del-genocidio-de-1994>

9 COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/StdI82.htm>

10 CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. El Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/revista-internacional-de-la-cruz-roja/article/el-tribunal-penal-internacional-para-ruanda/F817914C1171B27D0A4DFC4B1D10540A>

11 NACIONES UNIDAS. Programa de Divulgación sobre el Genocidio en Ruanda y las Naciones Unidas. Antecedentes sobre el proceso de justicia y reconciliación en Ruanda. Disponible en: <https://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/backgrounders.shtml>

12 ONU. El Tribunal Penal Internacional para Ruanda finaliza su misión con 61 condenas. 31, diciembre, 2015. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2015/12/1347881>

Es el caso de Félicien Kabuga, quien fue detenido el pasado 16 de mayo en París, tras ser prófugo de la justicia durante 26 años<sup>13</sup>. En 1997 le fueron imputados siete cargos por estos hechos, señalándolo del delito de genocidio, complicidad para cometer genocidio, incitación al genocidio y de haber creado y financiado, junto con otras personas, el Fondo Nacional de Defensa con el fin de apoyar económicamente a los autores del genocidio, proporcionándoles machetes, vehículos, uniformes y demás implementos necesarios para la ejecución de los crímenes.

Precisamente en este aspecto, es en donde juega un rol determinante la función cumplida por los organismos de inteligencia financiera en la defensa y protección de los derechos humanos. La existencia de una institución de esta índole, manejada de forma eficiente, transparente y legal, hubiera permitido, con base en la información financiera recaudada, identificar los flujos de capital anormales, congelarlos y evitar su utilización para el financiamiento de los graves crímenes cometidos contra esta población, cumpliendo de esta manera su objetivo primario.

Sobre el particular, vale la pena traer a colación lo sostenido por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas en la Resolución A/HRC/14/46 del 17 de mayo de 2010, donde sostuvo:

*“Los servicios de inteligencia desempeñan un papel fundamental en la protección de los Estados y sus poblaciones contra las amenazas a la seguridad nacional, incluido el terrorismo. Gracias a estos servicios los Estados pueden cumplir su obligación de salvaguardar los derechos humanos de todos los individuos bajo su jurisdicción. De ahí que un funcionamiento eficaz y la protección de los derechos humanos puedan ser objetivos mutuamente complementarios de los servicios de inteligencia”<sup>14</sup>*

No en vano, los órganos de protección de derechos humanos le han reconocido a los organismos de inteligencia la función esencial de proteger los derechos humanos, las libertades ciudadanas, el orden democrático y por esta vía, la existencia misma del Estado; es decir, un verdadero rol de garante de los bienes más preciados de la humanidad: los derechos y libertades.

<sup>13</sup> EL PAÍS. Detenido en Francia uno de los fugitivos más buscados por el genocidio en Ruanda. 16, mayo, 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-05-16/detenido-en-francia-uno-de-los-fugitivos-mas-buscados-por-el-genocidio-en-ruanda.html>

<sup>14</sup> Op., Cit. Consejo de Derechos Humanos. Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas. Resolución A/HRC/14/46 del 17 de mayo de 2010.



Compendio de

# Notas

# ALA/CFT

