



Unidad de Información y
Análisis Financiero (UIAF)

» Compendio de
Notas
ALA/CFT

Volumen II

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

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 **Segundo 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)

Pactos de supervisores: hito para el fortalecimiento del sistema ALA/CFT.....	5
Sistema antilavado: facilitador de la actividad económica en pandemia y pospandemia	13
Reserva del ROS: elemento básico para mantener confianza en el sistema antilavado.....	17
El sistema antilavado y su importante papel en la reactivación económica: UIAF	22
Fortalecer la prevención del lavado de activos en el universo digital: tarea urgente.....	26
Avances significativos del país para salir del seguimiento intensificado ante GAFILAT y cumplir con las recomendaciones de la OCDE	31
El conocimiento como propulsor de la efectividad del sistema ALA/CFT.....	38
La importancia de las tipologías de lavado de activos y financiamiento del terrorismo LA/FT	44
Vínculos entre las principales economías ilícitas: asociaciones perversas contra la seguridad y la economía nacional	55
ERN Digital: innovación para la identificación, evaluación y entendimiento de los riesgos de LAFT	61
Colombia y el seguimiento intensificado ante GAFILAT Avances y desafíos en el periodo de post-evaluación al Sistema ALA/CFT	68
La inteligencia financiera: un instrumento para la defensa y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales	77
ACTIVOS VIRTUALES: CONCEPTOS	81
Riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo en las transacciones con ACTIVOS VIRTUALES	88
Desarrollo normativo de los ACTIVOS VIRTUALES: hacia una regulación necesaria y urgente.....	101



Compendio de
Notas
ALA/CFT

» Pactos de supervisores: hito para el fortalecimiento del sistema ALA/CFT



Por

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



Publicación
Infolaft



Fecha
17 • diciembre • 2020

La primera línea de defensa de los países y los sistemas económicos frente al lavado de activos y la financiación del terrorismo (LA/FT) son los Sistemas de Administración de Riesgos (SARLAFT) y los Sistemas de Prevención de Riesgos (SIPLAFT).

La importancia de los SARLAFT y los SIPLAFT en la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo radica en que identifica señales de alerta, operaciones inusuales y operaciones sospechosas y determina las líneas de acción de los diferentes sectores de la economía para evitar que se materialicen los riesgos derivados de las amenazas y vulnerabilidades e ingresen dineros de origen ilícito al circuito económico legal.

De su robustez y eficacia depende la calidad de la información generada por las entidades reportantes con destino a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) con los reportes de operaciones sospechosas (ROS) e información objetiva y, por ende, el desarrollo de casos exitosos que lleven a la disrupción de economías ilícitas, afectando la base financiera criminal, y coadyuvando al desmantelamiento de las organizaciones criminales.

Recordemos que el propósito superior del sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT) es proteger la economía nacional de la penetración de dineros de origen ilícito y del contagio sectorial que dichos dineros pueden generar en contextos turbulentos de convergencia criminal.

Esa misión colectiva se despliega en cuatro fases: prevención, detección, investigación y judicialización.

En la primera etapa (prevención) se encuentran las entidades de supervisión, encargadas de emitir los lineamientos para sus supervisados en materia ALA/CFT y las áreas de cumplimiento (sujetos obligados a reportar a la UIAF) a través de los Sistemas de Administración de Riesgos.

Estos sistemas se construyen a partir de la identificación, medición, control y monitoreo de los riesgos inherentes al sector, por esa razón, cada SARLAFT o SIPLAFT es único y debe configurarse desde el entendimiento de las particularidades y necesidades determinadas por cada sector, subsector y actividad económica.

No obstante, aunque cada sistema de administración de riesgos tiene características propias, hace parte de un mismo sistema y de una plataforma sobre la que se cimienta la primera fase del sistema ALA/CFT y toda la cadena antilavado.

Pactos de supervisores: hito para el fortalecimiento del sistema ALA/CFT

En ese sentido, es necesario que todos los SARLAFT sean igualmente robustos para que no existan vacíos o brechas (vulnerabilidades) que puedan perjudicar el correcto funcionamiento del sistema ALA/CFT y de las diferentes actividades económicas.

Para avanzar hacia el gran objetivo de elevar las capacidades y estandarizar los sistemas de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, desde el año 2019 la UIAF, con el apoyo de las entidades de supervisión, vigilancia y control, puso en marcha los Pactos de Supervisores.

Estos pactos constituyen un instrumento poderoso de coordinación, articulación y cooperación, que implica la identificación de las principales debilidades de los sistemas de administración de riesgos implementados en cada uno de los sectores y la ejecución de planes de acción concretos encaminados a reforzar sus estructuras, el enfoque basado en riesgo (EBR) y las buenas prácticas en materia de debida diligencia del cliente (DDC).

El Pacto de supervisores del sector financiero ampliado (que incluye a profesionales de compra y venta de divisas, cooperativas de ahorro y crédito y operadores de giros postales) se firmó con la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Economía Solidaria, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En el Pacto de Supervisores del Sector Real participaron la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia de Transporte, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el Ministerio del Deporte y el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA).

Finalmente, el Pacto de Supervisores del Sector de las Actividades y Profesiones no Financieras Designadas (APNFD) se firmó con la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Notariado y Registro, Coljuegos y la Junta Central de Contadores.

Resultados de los pactos

El sistema ALA/CFT ha dado pasos importantes. Primero, en la caracterización de los sectores.

Es decir, en la generación de diagnósticos que revelen la situación actual con respecto a los sistemas de administración de riesgos en cada sector y los sujetos obligados a reportar a la UIAF.

A partir de este estudio se da el siguiente paso: la proyección de planes de acción que incluyen, entre muchos aspectos, propuestas de actualización normativa y la identificación de nuevas tipologías y señales de alerta en los sectores analizados.



Esto último con el propósito de fortalecer el conocimiento de los reportantes, mejorar la segmentación y robustecer los sistemas de monitoreo.

La puesta en marcha de los planes de acción optimiza la labor de cumplimiento y mejora los esquemas de prevención en todos los sectores, subsectores y actividades económicas.

Los planes de acción derivados de los Pactos de Supervisores se han basado igualmente en los resultados obtenidos por cada sector en el Informe de Evaluación Mutua (IEM) de 2018 y la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) de 2019.

Es importante resaltar que este esfuerzo conjunto está encaminado también a lograr el pleno cumplimiento de los estándares internacionales del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), particularmente las recomendaciones 2 y 34, y la salida del seguimiento intensificado ante el Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica (GAFILAT).

Recordemos que en los resultados inmediatos del IEM en materia de prevención (supervisión, cumplimiento, beneficiario final), el país obtuvo un resultado ‘moderado’.

Al respecto, en el IEM se incluyen una serie de recomendaciones que buscan mejorar los sistemas de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo para todos los sectores de la economía nacional.

La Recomendación 2 del GAFI (sobre cooperación y coordinación nacional) insta a los países a “asegurar que las autoridades que hacen las políticas, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), las autoridades del orden público, los supervisores y otras autoridades competentes relevantes, tanto a nivel de formulación de políticas como a nivel operativo, cuenten con mecanismos eficaces que les permita cooperar y, cuando corresponda, entablar entre sí una coordinación a nivel interno en el desarrollo e implementación de políticas y actividades para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva”.

Por otra parte, la Recomendación 34 del GAFI (Guía y retroalimentación) solicita a las autoridades competentes y los organismos de autorregulación “establecer directrices y ofrecer retroalimentación que ayude a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas en la aplicación de medidas nacionales para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y, en particular, en la detección y reporte de transacciones sospechosas”.

Atendiendo las Recomendaciones 2 y 34 del GAFI, tanto el diseño y puesta en marcha de los planes de acción derivados de los Pactos de Supervisores, como las estrategias adelantadas a partir de los resultados del IEM y de la ENR, se han



desarrollado de manera articulada, cooperativa y coordinada con los supervisores, los gremios, los reportantes y la UIAF.

La retroalimentación sobre los avances generados se ha realizado a través de múltiples mesas de trabajo, foros virtuales y capacitaciones, tales como el taller juego de roles, que han derivado en un trabajo interdisciplinario en donde confluyen los puntos de vista de todos los actores involucrados en la fase de prevención.

Todo esto ha resultado en la proyección de mejoras normativas para robustecer la debida diligencia del cliente y en la creación de registros de beneficiarios finales, entre otros aspectos importantes en materia de prevención.

Meta: mejorar la calidad de la información

Si nos vamos al final de la cadena de prevención, detección, investigación y judicialización, observamos que la robustez y eficacia del sistema ALA/CFT depende, entre otros aspectos, de la calidad de la información generada por las entidades reportantes para la UIAF.

Los reportes de operaciones sospechosa (ROS) son un insumo importante para las unidades de inteligencia financiera en todo el mundo, ya que generan la primera información sobre las posibles operaciones de LAFT en todos los sectores de la economía y en todas las regiones del país.

Sin embargo, si los ROS no tienen la completitud y calidad necesarios para el desarrollo de los casos exitosos que lleven a la disrupción de economías ilícitas, a afectar la base financiera de las redes delictivas y al desmantelamiento de las organizaciones criminales, no se constituye en un insumo de valor para la inteligencia financiera y para el sistema ALA/CFT.

Por esa razón, los Pactos de Supervisores están enfocados en mejorar la completitud, calidad y efectividad de la información consignada en los reportes que llegan a la UIAF a partir de la optimización de los sistemas de administración de riesgos.

Es necesario entender que el sistema ALA/CFT es como una carrera de 4 x 400 en donde cada corredor representa una fase (prevención, detección, investigación y judicialización) y el testigo es la información que pasa de una fase a otra.

Si el primer corredor (prevención) entrega información completa, de calidad y efectiva al siguiente corredor (detección) se aumenta y optimiza el desarrollo de casos de inteligencia financiera.

A su vez, si la fase de detección (UIAF) entrega buenos productos de inteligencia a la fase de investigación y judicialización (Fiscalía General de la Nación y demás receptores autorizados por Ley), se aumenta la posibilidad de generar más sentencias condenatorias y acciones de extinción de dominio, lo que al final se traduce en el efectivo desmantelamiento de las estructuras criminales.

Así que el objetivo es mejorar la calidad de la información para que esta sea un insumo valioso en todas las etapas del sistema ALA/CFT. Al respecto cito a Susan Watson en su escrito Intelligence Cycle: “la información es inútil a menos que el destinatario pueda entenderla y utilizarla”.

En ese sentido, desde el planteamiento mismo del Sistema Dinámico y Efectivo (SDE), la UIAF ha procurado mejorar el flujo y la calidad de la información que se transfiere de una etapa a otra del sistema ALA/CFT.

El SDE ha sido una apuesta estratégica que busca optimizar el trabajo realizado en las fases de prevención, detección, investigación y judicialización, a partir del fortalecimiento en la retroalimentación y coordinación de los actores del Sistema y la consolidación de cuatro pilares importantes: el capital tecnológico, el capital humano, el capital físico y el capital intangible.

Este último pilar hace referencia a la capacidad de cooperación y articulación de los actores, cimentada sobre la base de la confianza que debe coexistir entre todas las piezas que conforman el SDE.

El resultado es un funcionamiento armónico y sólido de un sistema ALA/CFT que facilita la identificación de las estructuras financieras del crimen organizado al ‘despixelar’ las redes criminales e identificar con nitidez los nodos que las hacen resilientes. El SDE se traduce en efectividad.

Ajustes normativos

Uno de los objetivos más importantes de los Pactos de Supervisores es realizar los ajustes y actualizaciones que sean necesarios para cerrar las brechas normativas.

Esto implica que se incorporen todas las fases (identificación, medición, control y monitoreo) y que se fortalezcan las medidas correspondientes a la debida diligencia y a la identificación del beneficiario final.

Entre otros avances normativos podemos mencionar que, en el sector financiero ampliado, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones ha trabajado en las actualizaciones a la normatividad en línea con las recomendaciones del GAFI, con los resultados obtenidos en el IEM y con los hallazgos de la ENR 2019.

Lo propio hicieron la Supersolidaria con la expedición de la Circular 10 de 2020, la Superfinanciera con el SARLAFT 4.0 y la DIAN con la expedición de la circular 029 del 2020 dirigida a los profesionales de compra y venta de divisas.

De hecho, la Supersolidaria está trabajando actualmente en un proyecto de modificación normativa, para mejorar, aún más, el SARLAFT del sector cooperativo.

En el sector real, la Superintendencia de Salud avanza en la expedición de la circular modificatoria de la Circular Externa 009 de 2016, la cual, en este momento se encuentra en proceso de aprobación interna.

Ya en el sector de APNFD, la Supersociedades emitió el borrador de modificación al Capítulo 10 de la Circular Básica Jurídica que, entre otros aspectos, aumenta la base de supervisados y cuyos comentarios se cerraron el 30 de diciembre de 2019. Este documento se encuentra en la fase de revisiones finales.

Al respecto, cabe decir que la llegada del SARLAFT 4.0 de la Superintendencia Financiera de Colombia ha marcado una pauta importante en materia de supervisión y en la aplicación de nuevas tecnologías para mejorar los sistemas de administración de riesgos.

Sus aportes al EBR y la DDC se traducen en buenas prácticas para la implementación de herramientas y mecanismos para fortalecer la labor de cumplimiento en el sector financiero. Esto refuerza la etapa de prevención mejorando la efectividad en la identificación de esquemas de LAFT.

Aumentar la base de sujetos obligados y otras acciones de mejora

Por otra parte, teniendo en cuenta los resultados del IEM y de la ENR, en el marco del pacto de supervisores se viene adelantando un trabajo riguroso con diferentes autoridades nacionales con el fin de mejorar el cumplimiento frente a la entrega de los reportes que se deben enviar a la UIAF y dar lineamientos específicos a sectores frente al riesgo de LAFT.

Igualmente, de manera conjunta con las superintendencias, se analiza la posibilidad de ampliar la base de sujetos obligados a reportar de acuerdo con el diagnóstico generado por cada sector.

Por ejemplo, la Superintendencia de Notariado y Registro, dentro de sus procesos relacionados con la Unidad de Restitución de Tierras y los de Curaduría Urbana, ha observado segmentos sectoriales con riesgo de LA/FT que, aunque aún no han sido incluidos dentro de la administración de riesgo, se está estudiando su posible incorporación.

La Superintendencia de Salud también tiene identificados algunos segmentos que se encuentran fuera de su regulación (como, por ejemplo, las farmacéuticas y los proveedores de medicamentos y de dispositivos médicos) que expone al sector a niveles más altos de vulnerabilidad.

Estos y otros aspectos por mejorar son los que actualmente se están trabajando en el marco de los Pactos de Supervisores.

Este trabajo conjunto ha marcado un paradigma en la manera como se configura y estructura la fase de prevención en el sistema ALA/CFT y ha demostrado que la articulación y la coordinación son el punto de partida para edificar sistemas ALA/CFT robustos y efectivos.

Pactos de supervisores: hito para el fortalecimiento del sistema ALA/CFT

Los Pactos de Supervisores no tienen fecha de caducidad. El objetivo es actualizar los planes de acción de forma permanente en función de las necesidades del país en materia ALA/CFT y teniendo de presente las dinámicas y transformación del crimen organizado.

Recordemos que los SARLAFT son la primera línea de defensa de la economía nacional frente a la penetración de dineros de origen ilícito y son la base para estructurar sistemas ALA/CFT robustos.

Si la base de prevención es débil, los procesos de detección, investigación y judicialización no tendrán un soporte sólido. Este soporte debe generar insumos de valor para el desarrollo de casos al interior de la UIAF y la consecuente investigación judicial.

Si el país quiere aumentar las capturas, las sentencias, las acciones de extinción de dominio, las extradiciones y las inclusiones en lista OFAC, entre otros resultados exitosos, es necesario entender la importancia que tienen los sistemas de administración de riesgos dentro del Sistema ALA/CFT.

Esto determinará la efectividad del país para afectar las estructuras financieras ilícitas y dismantelar las redes de crimen organizado.



Compendio de
Notas
ALA/CFT

► Sistema antilavado: facilitador de la actividad económica en pandemia y pospandemia



Por

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



Publicación
Infolaft



Fecha
20 • febrero • 2021

La amenaza transnacional opera en un ecosistema de actividades ilícitas en el que convergen y se retroalimentan el narcotráfico, la extorsión, la explotación ilícita de yacimientos mineros, la corrupción, el contrabando, y los delitos medioambientales, entre otras economías ilícitas.

Generalmente, estas redes de ilegalidad están asociadas a grupos armados organizados y a terroristas, que generan grandes volúmenes de recursos ilícitos, distorsionadores de la dinámica económica, generadores de fallas de mercado y de inestabilidad, que afectan a toda la población.

Se trata de un modelo de convergencia delictiva que emplea modus operandi que evolucionan para optimizar su productividad y las ganancias derivadas de sus de actividades ilícitas.

Aunque las acciones de los Estados orientadas a atacar cada eslabón de la cadena delictiva tienen impacto sobre el andamiaje criminal, afectar la estructura financiera es la clave para dismantelar las redes de crimen organizado.

Para ello, es necesario entender que los diferentes sectores, subsectores y actividades económicas son el medio a través del cual las redes de crimen organizado buscan insertar los recursos de origen ilícito para darles apariencia de legalidad, reinvertir sus réditos, fortalecer sus estructuras delictivas, multiplicar su actividad criminal y hacerse sostenibles.

Por esa razón, proteger a los sectores económicos de la penetración de los dineros de origen ilícito es uno de los primeros objetivos de los sistemas antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT).

La lucha contra el lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo es un constante desafío que atiende dos frentes de acción.

Por una parte, evita la penetración de dineros de origen ilícito en la economía legal y, de forma paralela, ayuda a crear las condiciones para el desarrollo de un entorno económico seguro para la inversión, el crecimiento, la generación de empleo y, en definitiva, el bienestar.

Inclusión financiera y bancarización de todos los sectores: claves para la reactivación

La protección y reactivación de la economía implica, en lo que tiene que ver con el sistema antilavado, el cumplimiento de dos requisitos importantes que son complementarios.

El primero, la implementación de sistemas de administración de riesgos robustos y efectivos contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

El segundo, es la bancarización y la inclusión financiera de todos los sectores y actividades económicas lícitas para dinamizar la economía y los flujos legales de dinero y para facilitar la identificación de posibles operaciones de lavado de activos.

En la medida en que la bancarización y la inclusión financiera abarquen más población, y a todos los sectores, subsectores y actividades económicas que aportan recursos al circuito económico legal y generan empleo, será mucho más fácil evitar que sean utilizados por las organizaciones criminales para ocultar el origen ilícito de sus recursos.

Estas dos condiciones ayudan, además, a la integridad y fortalecimiento del sistema financiero.

Si más sectores acceden al crédito y al uso de productos financieros, se incentiva la inversión y el consumo, se dinamizan los flujos de capitales y se impulsa la actividad financiera y del sector real de la economía.

A su vez, si todos los sectores, subsectores y actividades económicas cuentan con el respaldo de las instituciones financieras, fortalecen su desempeño dando un espaldarazo importante a la economía del país.

Se trata de un “gana-gana” que contribuye a un entorno seguro para facilitar el crecimiento, la generación de empleo y el bienestar.

El sector financiero ha avanzado significativamente en el diseño y puesta en marcha de acciones dirigidas a acrecentar el acceso a productos financieros en todo el país, reducir el uso de efectivo y optimizar las plataformas digitales.

Según cifras de Asobancaria en materia de inclusión financiera empresarial, el 58,7% de las empresas del país tienen al menos un producto financiero.

Sin embargo, esta cifra muestra que aún hay mucho trabajo por hacer.

Precisamente, el Conpes 4005, Política nacional de inclusión y educación económica y financiera, es una importante prueba del compromiso por mejorar la articulación público privada para ampliar y mejorar el uso de servicios financieros en todo el país.

No obstante, para que la inclusión financiera y la bancarización tengan una tendencia creciente, es imprescindible el compromiso por parte de las empresas en la aplicación de sistemas de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, y en la puesta en marcha de buenas prácticas en materia de debida diligencia del cliente y conocimiento del beneficiario final.

En la medida en que los bancos e instituciones financieras conozcan los procedimientos antilavado de las empresas que quieran entrar al sistema financiero y la aplicación de estándares internacionales antilavado en los negocios, principalmente de las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional –GAFI y, entre otros, la Guía de la OCDE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable, se posibilitan y facilitan, en un marco de seguridad y confianza, la bancarización y la inclusión financiera, logrando así un círculo virtuoso de legalidad, equidad, crecimiento, generación de empleo y bienestar.

En este escenario, la Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF seguirá trabajando para mejorar la confianza en todos los sectores, así como en los nuevos emprendimientos, las nuevas actividades económicas, las nuevas tecnologías, la inversión nacional y extranjera, teniendo como punto de partida el cumplimiento efectivo de las 40 recomendaciones del GAFI y las estrategias implementadas para prevenir, detectar y afectar las estructuras financieras de las redes de crimen organizado y así contribuir al desmantelamiento de las organizaciones criminales.

Este debe ser un trabajo integral que invita al sector público y al sector privado a participar en una gran coalición público privada para el desarrollo de cultura antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, como pieza clave para la activación de encadenamientos y efectos multiplicadores virtuosos en la economía.

La meta es consolidar un sistema fuerte, dinámico y efectivo, antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, que proteja de estos fenómenos a todos los sectores de la economía (incluidas las nuevas actividades económicas y emprendimientos), para que todos contribuyan a impulsar la reactivación, con el propósito superior de generar empleo y bienestar.



Compendio de
Notas
ALA/CFT

Reserva del ROS: elemento básico para mantener confianza en el sistema antilavado



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



Publicación
Infolaft



Fecha
16 • abril • 2021

Reserva del ROS: ele- mento básico para mante- ner con- fianza en el sistema antila-

Según la UIAF, de la independencia y protección del ROS depende, en gran medida, la integridad del sistema financiero y la credibilidad, confianza y reputación del sistema ALA/CFT de Colombia.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es el organismo que emite los estándares para enfrentar el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Dichos estándares también se conocen como las 40 Recomendaciones del GAFI.

En la Recomendación 20 se precisa que “si una institución sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos de una operación 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)”.

Para el caso de Colombia, dichos reportes deben ser enviados a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

Esta información suele ser enviada a las UIF a través de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), una descripción de las operaciones que por su número, cantidad o características no se enmarcan dentro del sistema y prácticas normales del negocio, de una industria o de un sector determinado y, además, que de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad que se trate, no ha podido ser razonablemente justificada.

El ROS es y ha sido un instrumento poderoso para la lucha contra el lavado de activos porque se trata de información que arroja pistas importantes para las autoridades sobre movimientos o anomalías que pueden estar sucediendo en determinadas transacciones financieras o comerciales, y que los reportantes pueden poner en conocimiento de la UIAF, autoridad especial creada para recibir estos reportes, con la confianza que da su carácter reservado.

ROS y la importancia de su reserva

El ROS, entonces, es una sospecha, no es una denuncia ni una prueba. Precisamente la legislación nacional, a través del artículo 42 de la Ley 190 de

1995, ha establecido que el ROS no genera responsabilidad para la persona o entidad que reporta.

Esta ausencia de responsabilidad ha afianzado y fortalecido la confianza de los reportantes y ha consolidado con ello un esquema en el que esas operaciones sospechosas pueden reportarse, sin que ello se entienda como una denuncia penal ante las autoridades judiciales.

De otra manera, ninguna entidad financiera o del sector real reportaría una operación aparentemente ilegal, ya que ante la posibilidad de no resultar probada esa sospecha en un estrado judicial, su delación tendría consecuencias legales y reputacionales (por ejemplo, falsa denuncia).

Es por esto que el acceso a esta información se ha restringido, de manera privilegiada, al mínimo de autoridades.

Aparte de la UIAF, ¿quiénes acceden a los ROS?

En el caso colombiano, sólo pueden conocer los ROS la UIAF, que los recibe y analiza en un contexto de inteligencia financiera, y la Fiscalía General de la Nación si lo requiere para el ejercicio de sus competencias legales.

La UIAF por ser la entidad creada precisamente para recibirlos, mientras que la Fiscalía por expresa disposición del artículo 105 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero –EOSF–.

Levantar esta reserva a personas distintas podría poner en riesgo no sólo la integridad y confianza del sistema financiero, sino que tendría incidencia en la seguridad propia de los oficiales de cumplimiento y de los bancos que reportan.

A lo anterior se sumaría la afectación al sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT), que a su vez afectaría la reputación del país en esta materia, con importantes consecuencias económicas y sociales.

La Corte Constitucional, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad, precisamente contra las normas que en Colombia establecen el ROS, determinó lo siguiente por medio de la Sentencia C-851 de 2005:

1. El ROS no viola el derecho al buen nombre ni a la honra porque se trata de “*el señalamiento preventivo de una transacción o transacciones que por sus características objetivas, razonablemente podrían llegar a estar relacionadas con el lavado de activos*”, no de una “*imputación penal*”

Reserva del ROS: ele- mento básico para mante- ner con- fianza en el sistema antila-

2. No viola la presunción de inocencia porque no implica el adelantamiento de una investigación penal, sino sólo el acopio de información financiera.

3. La reserva debe mantenerse hacia la persona que realizó la transacción sospechosa porque, de lo contrario, *“informarle a quien realiza la operación sospechosa sobre esta calificación podría poner en alerta a quienes emplean ilícitamente el sistema financiero para el lavado de activos y les permitiría borrar cualquier rastro de estas operaciones”*.

¿Para qué usa los ROS la UIAF?

Este compendio de valiosa información consignada en los ROS del sector financiero y no financiero es utilizado por la UIAF para el análisis financiero y la estructuración de productos de inteligencia con carácter orientador, cuyo destino es la Fiscalía General de la Nación y otros receptores autorizados por ley, instancias encargadas de la investigación.

Este proceso de centralización, análisis de la información y producción de inteligencia por parte de la UIAF para la disrupción de las economías ilícitas y el desmantelamiento de las organizaciones criminales es posible gracias a la confianza que le genera a todos los reportantes entender que el ROS es información de carácter reservado que solamente se emplea para los fines de la inteligencia financiera, y que en ningún momento les acarrea responsabilidad legal a las entidades reportantes.

Difundir esta información a otras instancias degrada la naturaleza y razón de ser del ROS, afectando considerablemente el capital intangible de la confianza al interior del sistema antilavado y, con ello, los resultados exitosos para la afectación de las estructuras financieras de las redes de crimen organizado.

De la independencia y protección del ROS depende, en gran medida, la integridad del sistema financiero y la credibilidad, confianza y reputación del sistema ALA/CFT de Colombia en los escenarios nacional e internacional, y la efectividad en contra de las economías ilícitas para el desmantelamiento de estructuras criminales.

El beneficio está en mayor seguridad, crecimiento económico, generación de *empleo y bienestar para todos los colombianos*.

La disrupción de las economías ilícitas y el desmantelamiento de las organizaciones criminales se traducen en entornos que garantizan los derechos a la vida, la

dignidad humana, la convivencia pacífica, al trabajo y, en general, a las condiciones que generan bienestar social, fines que consagró la ley estatutaria de inteligencia y que corresponden a principios constitucionales que debe proteger la UIAF.

La UIAF y todas las entidades que conforman el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo seguiremos trabajando de manera articulada, coordinada y colaborativa en procura de la defensa de los derechos humanos, lo que implica asimismo la protección de la información que custodiamos.

Reserva
del
ROS:
elemento
básico
para
mantener
confianza
en el
sistema
antila-



Compendio de
Notas
ALA/CFT

El sistema antilavado y su importante papel en la reactivación económica: UIAF



Por

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



Publicación
Infolaft



Fecha
3 • mayo • 2021

El sistema antilavado y su importante papel en la reactivación económica: UIAF

La inclusión financiera y la bancarización son fundamentales para generar un encadenamiento positivo de fortalecimiento del sistema ALA/CFT, protección a la economía, confianza en los sectores, inversión, crecimiento, empleo y bienestar.

Detrás de cada sector, subsector o actividad económica está la historia de emprendimientos y la creación de empresas nacionales, e incluso de inversión extranjera que ha seguido el mismo arduo camino que durante muchos años –algunas incluso décadas– han impulsado el crecimiento económico, el empleo y el bienestar del país.

Infortunadamente, las estrategias de las organizaciones criminales para lavar los recursos obtenidos de sus economías ilícitas (como el narcotráfico, el contrabando, la explotación ilícita de yacimientos mineros, la extorsión y la corrupción), intentando transitar a través de los sectores financiero, real y de las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) afectan la libre competencia, la inversión, la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y la generación de empleo.

Además de la grave afectación a la economía, la invasión de actores ilegales a los sectores legales (y subrayo “legales”) ha manchado la reputación de algunos de éstos, perjudicando de manera transversal sus procesos de inclusión financiera y bancarización y, con esto, el empleo y los ingresos de los hogares, que a su vez, en un círculo virtuoso de legalidad y crecimiento, generan consumo y efectos multiplicadores positivos en la economía.

Los efectos adversos del de-risking

Exacerbar el efecto de-risking de los sectores que se han visto afectados por las actividades ilícitas o que son innovadores, pero no por ello ilegales, trae consigo unas consecuencias adicionales: el aumento del uso de efectivo y el aumento de las vulnerabilidades frente al lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo.

Al no contar con la posibilidad de hacer seguimiento y monitoreo a las transacciones realizadas, se dificulta la labor de prevención y detección de estos delitos por parte del sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT).

El sistema antilavado y su importante papel en la reactivación económica: UIAF

Esa vulnerabilidad de los sectores frente a la penetración de dineros de origen ilícito se suma a las dificultades económicas derivadas de la imposibilidad que tienen algunos de ellos para acceder al crédito y a otros productos financieros, potenciando así las consecuencias que genera el lavado de activos y el efecto negativo al bienestar.

Es necesario tener presente que la inclusión financiera y la bancarización son determinantes para la reactivación y el crecimiento constante de la economía.

Los mecanismos e instrumentos para la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo se crean para la protección de la economía frente al ingreso de actores y dineros ilícitos en las industrias del sector real y en el sector financiero.

Por esa razón no deben convertirse en una restricción para la dinámica económica. Todo lo contrario, deben ser elementos generadores de confianza y facilitadores en la comunicación y relacionamiento efectivo entre el sector real y el sector financiero.

Recordemos que en Colombia los sectores financiero y real (incluidas las APNFD) envían a la UIAF los reportes de operaciones sospechosas (ROS) y reportes con otro tipo de información necesaria para los análisis antilavado.

Además, de la mano de los supervisores, los sectores han dado pasos importantes en la implementación y fortalecimiento de sistemas de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, normatividad que ha avanzado y se ha fortalecido en función de los estándares internacionales antilavado del Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI.

Inclusión financiera: más importante que nunca

La evolución antilavado en sectores como el de juegos de suerte y azar, el de minería y el de clubes profesionales de fútbol, por poner solo algunos ejemplos, incluso algunos pioneros en la región como los clubes deportivos profesionales, es una muestra importante y significativa de los esfuerzos realizados por los sectores para ingresar de manera adecuada, con normatividad, leyes y circulares al sistema ALA/CFT, contribuyendo a su robustez y buena reputación.

Considerando estos esfuerzos antilavado, es necesario configurar una nueva era del sistema ALA/CFT, acorde con las necesidades de reactivación económica y generación de empleo.

El sistema antilavado y su importante papel en la reactivación económica: UIAF

Las empresas en Colombia requieren, especialmente en la actual coyuntura, la alineación por parte del sector financiero, de los supervisores y de los gremios para crecer en bancarización e inclusión financiera.

Este paso esencial activa el círculo virtuoso que empieza con el crecimiento de todos los sectores (incluido el financiero) y el aumento en la tributación, que deriva en mayores recursos para el país, destinados a proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida de todos los colombianos.

La inclusión financiera ayuda a generar un encadenamiento positivo de fortalecimiento del sistema ALA/CFT, protección a la economía y confianza en los sectores, inversión, crecimiento, empleo y bienestar.

Desde la UIAF aplaudimos las iniciativas del sector financiero, en línea con las políticas del Gobierno Nacional, para disminuir el uso del efectivo, aumentar los medios de pago electrónicos, mejorar la inclusión financiera y formalizar la economía.

Estas estrategias deben ir de la mano con el apoyo a las industrias que, por generaciones, han impulsado el motor económico de nuestro país y a aquellas que se abren paso para contribuir al crecimiento y el bienestar de Colombia.



Compendio de
Notas
ALA/CFT

▶ Fortalecer la prevención del lavado de activos en el universo digital: tarea urgente



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



Publicación
Infolaft



Fecha
03 • junio • 2021

El sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo tiene un gran reto con respecto a la implementación de medidas efectivas de debida diligencia del cliente y conocimiento del beneficiario final en las transacciones realizadas a través de las cuentas de ahorro de trámite simplificado (CATS), las billeteras digitales y los esquemas de financiación colaborativa a través de plataformas tecnológicas.

Las aplicaciones desarrolladas para la generación de las CATS y de las billeteras digitales facilitan y agilizan las transacciones de dinero y el acceso a productos financieros, entre otros beneficios, un determinante que ha impulsado los procesos de bancarización e inclusión financiera en Colombia. No obstante, la evolución del sistema financiero sustentada en la implementación de nuevas herramientas tecnológicas, debe ir aparejada de esquemas robustos de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) que acompañen el gran objetivo de proteger e impulsar el sector financiero y la economía en general.

Las vulnerabilidades por el uso indebido e ilícito de estas plataformas digitales justifica la necesidad de que el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT) ponga la lupa a las transacciones realizadas a través de estas herramientas, sobre todo, en la fase de prevención. La regulación antilavado para los esquemas digitales transaccionales, que cada vez se posicionan con más fuerza en el país, debe partir de un conocimiento completo de su funcionamiento para determinar esas posibles vulnerabilidades asociadas al lavado de activos y la financiación del terrorismo (LA/FT), e implementar un enfoque basado en los riesgos identificados.

Regulación ALA/CFT en las CATS y las billeteras digitales

El tradicional esquema de giros ha evolucionado hacia nuevas formas de envío y recepción de dinero, más fáciles, expeditas e incluyentes. Sin embargo, ha traído consigo nuevos desafíos en materia de identidad digital, conocimiento del cliente y regulación ALA/CFT. Aunque en la actualidad las entidades financieras han desplegado una serie de controles para identificar a los clientes que adquieren billeteras digitales o abren cuentas de ahorro, estas plataformas no escapan a la posibilidad de suplantación de identidad o al uso para fines ilícitos. La razón es sencilla, las estructuras de lavado de activos conocen los procedimientos y



Fortalecer la prevención del lavado de activos en el universo digital: tarea urgente

pueden acudir a la creación de una red de testaferros encargada de la apertura de las mismas. Una pequeña comisión es suficiente incentivo para que una persona acceda a fotografiar su documento de identidad y su rostro, uno de los requisitos de validación de identidad para la apertura de CATS o de billeteras digitales. El reto en las entidades financieras está entonces en reforzar las medidas de debida diligencia y conocimiento del beneficiario final en este tipo de productos.

Una de las mayores bondades de la bancarización es la inclusión que desemboca en facilidades, incluso para acceder a beneficios Estatales y que, además, facilita el seguimiento transaccional. No obstante, en el caso de las CATS y de las billeteras digitales la información relacionada con los titulares de estos productos y de las transacciones realizadas (quién envía y quién recibe) está quedando por fuera del reporte. La disponibilidad de esta información es de suma importancia para el análisis financiero de la UIAF, por ende, se deben tomar medidas regulatorias que posibiliten, con carácter de urgencia, el acceso a la misma.

La tarea entonces por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC, en coordinación con la UIAF, es incluir la información generada a través de este tipo de canales en el radar regulatorio ALA/CFT. Esto representaría un gran avance para mitigar las vulnerabilidades y los riesgos de LA/FT y para detectar, de manera oportuna, las posibles operaciones asociadas a estos delitos.

El crowdfunding no financiero, un universo aún sin regular

Con respecto a las plataformas de crowdfunding el panorama es aún más complejo. En la actualidad se conocen dos modelos de crowdfunding, uno diseñado como mecanismo de financiación de proyectos productivos que asocia expectativas de retorno, y otro que se realiza desde la filantropía y está basado en recompensas y donaciones. El más popular es el de donación que en Colombia no está regulado ni tiene supervisor natural. En este esquema las personas aportan a una causa generalmente sin esperar remuneración alguna, coloquialmente es una especie de “vaca” en la que muchos contribuyen a una causa; en esta suma de recursos puede haber grandes sumas de dineros de origen ilícito mezcladas con dinero lícito, así como buenas intenciones que, sin saberlo, apoyan propósitos delictivos.

Con respecto al crowdfunding financiero se presenta la financiación colaborativa a través de valores representativos de deuda (crowdlending) y mediante valores representativos de capital social (crowdfunding equity). En estos tipos existe la vigilancia por parte del sector financiero. En Colombia la única plataforma en adoptar el modelo de crowdfunding supervisado por la SFC es A2censo un “eco-sistema de inversión y financiación” de la Bolsa de Valores de Colombia.

Este universo de mecenazgo, con tendencia creciente en Colombia, aún tiene mucho trecho por recorrer en materia de normatividad y regulación ALA/CFT, ya que, para el crowdfunding no financiero no hay ningún tipo de decisión a pesar del riesgo que comporta con respecto al LA/FT.

El análisis sectorial en este tipo de plataformas da cuenta de varios riesgos, el primero de ellos asociado a la falta de medidas efectivas de debida diligencia del cliente y conocimiento del beneficiario final, un factor que facilita las operaciones de LA/FT. Los modus operandi van desde la creación de falsos proyectos o causas hasta la subvención de Organizaciones no Gubernamentales o Entidades sin Ánimo de Lucro (algunas usadas como fachada) presentes en diferentes países. Así, los distribuidores de productos ilegales pueden promover un proyecto y usar la plataforma de financiación colaborativa para canalizar los ingresos criminales, bien sea “canjeando” la adquisición de falsos títulos valores por sus productos o invirtiendo dineros de origen ilícito en sus propias iniciativas. Las organizaciones criminales transnacionales también emplean muchas veces este tipo de esquemas para financiar sus actividades terroristas y comprar armamento. De igual forma, la posibilidad de realizar aportes desde otras jurisdicciones, aumenta significativamente el riesgo de LA/FT.

Al respecto, es importante recordar que la Recomendación 8 del GAFI hace un llamado a los países para que identifiquen los riesgos a los que se exponen sus entidades sin ánimo de lucro, y emitan directrices y lineamientos para blindar a estas organizaciones (imprescindibles en la configuración de proyectos de asistencia social) contra el riesgo de financiación del terrorismo.

Reitero que no hay sectores, subsectores, actividades económicas, profesiones o regiones ilícitas, sino actores ilícitos que intentan infiltrarse para lavar sus recursos en la economía legal y generar más ingresos que permitan su sostenibilidad y el accionar delictivo, con fines algunas veces terroristas.

El Artículo 345 del Código Penal (Financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada) es claro al advertir que “El que directa o indirectamente provea, recolecte, entregue, reciba, administre, aporte, custodie o guarde fondos, bienes o recursos, o realice cualquier otro acto que promueva, organice, apoye, mantenga, financie o sostenga económicamente a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley o a sus integrantes, o a grupos terroristas nacionales o extranjeros, o a terroristas nacionales o extranjeros, o a actividades terroristas, incurrirá en prisión de trece (13) a veintidós (22) años y multa de mil trescientos (1.300) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Teniendo en cuenta lo anterior, es cardinal recalcar la necesidad de vigilar y hacer trazabilidad desde el sistema ALA/CFT para evitar que los recursos “provisos, recolectados, entregados, recibidos, administrados, aportados, custodiados o guardados” sean utilizados en actividades terroristas.

El país también debe hacer esfuerzos para cumplir las recomendaciones 6 y 7 del GAFI, y así lograr el congelamiento inmediato y preventivo de transacciones u operaciones asociadas a actividades terroristas, catalogadas como tales por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Es urgente reforzar los esquemas de prevención en el universo digital. El sistema ALA/CFT ha hecho grandes esfuerzos para avanzar hacia la bancarización y la inclusión financiera a través de soluciones tecnológicas en las que se debe vigorizar la protección y vigilancia, más allá de la debida diligencia e identificación del beneficiario final. Detectar a tiempo operaciones de LA/FT en los nuevos escenarios depende de la regulación temprana y de la información suministrada a la UIAF, un reto que debe ser abordado de manera conjunta por el sector público y el privado. Esta es una tarea perentoria que involucra a las entidades de supervisión, las oficinas de cumplimiento del sector financiero y del sector real y a la UIAF.



Compendio de
Notas
ALA/CFT

► Avances significativos del país para salir del seguimiento intensificado ante GAFILAT y cumplir con las recomendaciones de la OCDE



Por

Juan Sebastián Sabogal Pulido y
Paola Badrán Robayo



Publicación
Publicaciones UIAF



Fecha
30 • junio • 2020

En el año 2017 el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT) de Colombia fue evaluado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el marco de la cuarta de ronda de evaluaciones mutuas del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

La Evaluación se realizó con base en las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), la cual revisa dos componentes principales: i) el cumplimiento técnico, en donde el país debe demostrar que su marco jurídico cumple con el estándar internacional, y ii) la efectividad del sistema ALA/CFT.

Como resultado de este ejercicio, el GAFILAT aprobó en el 2018 el Informe de Evaluación Mutua (IEM)¹ que incluye las acciones que debe realizar el país para fortalecer el sistema ALA/CFT y salir del proceso de seguimiento intensificado. El informe contiene acciones que vistas en perspectiva, pueden también, de manera colateral, atender las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la materia. Aunque Colombia sigue avanzado en el fortalecimiento de las herramientas jurídicas y técnicas ALA/CFT, el IEM señaló algunos aspectos por mejorar de cara al cumplimiento de los estándares internacionales. Es importante recordar que Colombia no ingresó a las listas de países y jurisdicciones no cooperantes del GAFI, pero sí quedó en seguimiento intensificado.

En proceso de seguimiento intensificado quedan aquellos países que en su proceso de evaluación mutua obtienen 8 o más recomendaciones con baja calificación (parcialmente cumplida o no cumplida dentro del argot GAFI), u obtienen esta calificación en alguna de las recomendaciones 3 (lavado de activos), 5 (financiación del terrorismo), 10 (debida diligencia del cliente), 11 (mantenimiento de registros) o 20 (operaciones sospechosas).

También puede incurrirse en el proceso de seguimiento intensificado si se obtiene una baja calificación (bajo o moderado) para 7 o más de los 11 resultados de efectividad o tenga 4 o más de los 11 resultados inmediatos calificados en nivel bajo de efectividad (GAFILAT, 2018).

Colombia obtuvo una baja calificación en 15 de ellas y una como no cumplida.

Para salir del seguimiento intensificado, la UIAF, con el apoyo de entidades cardinales

1 El Informe de Evaluación Mutua (IEM) se encuentra publicado en la página web del Gafilat: <https://www.gafilat.org/index.php/es/-biblioteca-virtual/miembros/colombia/evaluaciones-mutuas-4/3286-informe-de-evaluacion-mu-tua-de-colombia/file>

del sistema ALA/CFT, generó un plan de acción que fue aprobado por la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA) el 18 de diciembre de 2018 y el cual ya se ha cumplido en su mayoría.

A continuación resumimos algunas de las acciones más importantes adelantadas por el país para cumplir con las Recomendaciones del GAFI y fortalecer el sistema ALA/CFT.

1. Inclusión del delito fiscal como delito fuente de lavado de activos.

Mediante la Ley 1943 de 2018 se crea el delito de defraudación y evasión tributaria, el cual fue incluido dentro del grupo de los delitos contra la administración pública. Este grupo de delitos, más conocidos como corrupción, hacen parte de los delitos fuente de lavado de activos.

2. Creación del Centro de Coordinación contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo. La Ley 1941 de 2018, en el Artículo 4°, formula la creación del Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, una instancia de coordinación interinstitucional que permite fortalecer los canales de comunicación, intercambio y análisis conjunto de información. El objetivo es perseguir y dismantelar las redes ilícitas, el lavado de activos y la financiación de terrorismo, a través del trabajo conjunto y coordinado de la Fuerza Pública, los organismos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades judiciales. La Secretaría Técnica del Centro será ejercida por la UIAF. En la actualidad se con el borrador del proyecto Decreto para reglamentar el funcionamiento del Centro.

3. Desarrollo de la nueva Política de Defensa y Seguridad Nacional. La Política de Defensa y Seguridad Nacional “es una hoja de ruta para responder a las amenazas y desafíos de seguridad, desde un enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal”². Dentro de esta estrategia nacional se establecieron lineamientos para desarticular las economías ilícitas y luchar contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Algunas de las acciones contenidas en la Política, y en las cuales la UIAF tiene una importante participación, son: I) eliminar los corredores de las economías ilícitas; II) desarticular las redes económicas y financieras del negocio ilícito; III) fortalecer la inteligencia y contrainteligencia; IV) fortalecer la innovación a partir de inteligencia estratégica, prospectiva e inteligencia artificial; V) multiplicar las capacidades de investigación criminal; VI) fortalecer la institucionalidad para quitar bienes a la criminalidad; y VII) creación de zonas estratégicas de intervención integral (ZEII).

² Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.

4. Implementación de investigaciones espejo o investigaciones paralelas.

Se trata de una estrategia de la Fiscalía General de la Nación (FGN) que busca aumentar la efectividad en los resultados de las investigaciones y en la persecución de los bienes y recursos de origen ilícito. Gracias a la puesta en marcha de las investigaciones espejo, la Dirección Especializada contra el Lavado de Activos, en coordinación con la Dirección Especializada contra el Narcotráfico y la Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio de la FGN, lograron una afectación de bienes ilícitos por miles de millones de pesos. Adicionalmente, durante los meses de enero a agosto de 2019 la FNG realizó 12 imputaciones en procesos relacionados con el delito de financiación del terrorismo.

5. Proyectos de cooperación para fortalecer flujo de información con FGN.

Actualmente se encuentra en ejecución el plan de trabajo conjunto entre la FGN y la UIAF, cuyos objetivos principales son unificar procesos, metodologías y recursos para mejorar la efectividad de los casos de LA/FT; y fortalecer las capacidades de los equipos de trabajo tanto de la FGN como de la UIAF.

6. Pactos de supervisores. Con el objetivo de fortalecer los sistemas de administración de riesgos de LAFT y en cumplimiento de los estándares del GAFI, la UIAF firmó en el año 2019 tres Pactos de Supervisores con las entidades encargadas de la supervisión, vigilancia y control del sector financiero, el sector real y el sector de las Actividades Profesionales no Financieras Designadas (APNFD). Los pactos permitirán reducir brechas en la supervisión, homogenizar y mejorar el estándar de supervisión basado en riesgo, optimizar la coordinación interinstitucional del sistema ALA/CFT, robustecer la Debida Diligencia en los diferentes sectores de la economía nacional y mejorar la completitud y calidad de la información del sistema ALA/CFT.

7. Adopción de la Declaración de Bogotá. En el marco de la III Conferencia Ministerial Hemisférica para la Lucha contra el Terrorismo, realizada en Bogotá los días 19 y 20 de enero de 2020, Colombia reafirmó el compromiso político para cumplir con las obligaciones internacionales en materia de lucha contra el terrorismo, cerrar el cerco de flujos financieros ilícitos que sirven para el apoyo a las organizaciones criminales y gestionar, en su ordenamiento jurídico interno, el congelamiento preventivo de activos de terroristas.

8. Adopción de un listado doméstico de terroristas. Cumpliendo con las obligaciones de la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y reafirmando el mandato asignado al país para la lucha contra el terrorismo y su financiación, el 17 de enero de 2020 Colombia adoptó un listado de

personas y organizaciones terroristas, integrado por designaciones del Departamento de Estado de los Estados Unidos y del Consejo de la Unión Europea. Esta es una medida que Colombia implementa por primera vez en su historia y que tiene como propósito fundamental prevenir la comisión de actos de terrorismo y evitar la propagación de esta amenaza. La adopción de esta lista se suma a las acciones que ha venido implementando el país a lo largo de los últimos años para enfrentar el terrorismo como, por ejemplo, la expedición de la Ley 1121 de 2006 (Estatuto Antiterrorista) que estableció el procedimiento para la publicación y cumplimiento de las obligaciones relacionadas con listas internacionales vinculantes para Colombia.

9. Fortalecimiento de la inteligencia financiera en Colombia mediante el SDE y todos sus componentes.

Desde finales de 2018, la UIAF diseñó e implementó el Sistema Dinámico y Efectivo (SDE), un escalón superior en la evolución y fortalecimiento del sistema ALA/CFT. A partir del SDE se analizan, diseñan y ponen en marcha tecnologías superiores, mecanismos, instrumentos, procesos y procedimientos para lograr la efectividad del sistema. SDE es un modelo de trabajo que articula a todos los actores del sistema ALA/CFT para fortalecer la prevención, mejorar la calidad de información y generar conocimiento sobre los fenómenos de LAFT. 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, reduciendo los vacíos de información entre los nodos y millones de enlaces que componen una red criminal.

10. Realización de la Evaluación Nacional de Riesgo de LAFT más participa-

tiva. En línea con la Recomendación 1 del GAFI, en el año 2019 la UIAF realizó la Evaluación Nacional de Riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (ENR 2019). Cerca de 500 representantes de 109 entidades y 19 sectores y actividades económicas participaron en el ejercicio. Mediante la ENR 2019 se obtuvo información certera sobre las amenazas, vulnerabilidades y riesgos del país frente al lavado de activos y la financiación del terrorismo. La ENR 2019 se desarrolló siguiendo la metodología del Banco Mundial que calcula los riesgos de LA/FT como una combinación de amenazas y vulnerabilidades, representadas en matrices de riesgo. A partir de este ejercicio fue posible obtener el mejor diagnóstico del sistema ALA/CFT y desarrollar un plan de acción a partir del cual el país, con el liderazgo de la UIAF, está desarrollando una nueva política pública ALA/CFT que será la hoja de ruta del Gobierno Nacional para la lucha frontal contra estos delitos en los próximos años.

11. Trabajo articulado y coordinado con sujetos obligados para lograr un ROS de calidad.

Como parte de su proyecto integral para mejorar la calidad de

la información enviada por los sujetos obligados, la UIAF difunde mensualmente el Indicador de Completitud del ROS (ICROS) a 1419 sujetos obligados. El ICROS es un indicador entre 0 y 5, basado en técnicas estadísticas y de análisis de minería de texto, aplicadas en la descripción de la operación sospechosa. Estos indicadores se envían de manera individual a cada sujeto obligado a reportar. De manera complementaria, desde el año 2019 la UIAF viene desarrollando el taller Juego de Roles, una actividad en la cual los oficiales de cumplimiento asumen el rol de analistas de la UIAF para identificar las características y necesidades de información que requiere la Unidad en los ROS, en cuanto a su calidad, completitud y efectividad. El taller ha trascendido las fronteras despertando el interés de otros países de la región. A la fecha, el taller ha contado con una participación nacional de 370 personas de 6 sectores de la economía y una participación internacional de 273 personas. Adicionalmente, la UIAF cuenta con un producto de comunicación exclusivo para este público objetivo llamado Boletín de Reportantes. Un espacio de información que procura apoyar y fortalecer el desarrollo de su actividad profesional.

12. Programa de Entrenamiento Multidimensional (PEM) antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo. El PEM es un proyecto de transferencia de conocimiento a través del cual se busca elevar y estandarizar el nivel de preparariosgo. A partir de este ejercicio fue posible obtener el mejor diagnóstico del sistema ALA/CFT y desarrollar un plan de acción a partir del cual el país, con el liderazgo de la UIAF, está desarrollando una nueva política pública ALA/CFT que será la hoja de ruta del Gobierno Nacional para la lucha frontal contra estos delitos en los próximos años.

13. Creación del registro de beneficiarios finales. Mediante el parágrafo cuarto del artículo 68 de la Ley 2010 de 2019 se creó el registro de beneficiarios finales. “Para todos los efectos fiscales regulados en el Estatuto Tributario, incluyendo para efectos de los artículos 631-5 y 631-6, se entiende por beneficiario efectivo, final o real, toda persona natural que en último término posea, controle o se beneficie directa o indirectamente de una persona jurídica o estructura sin personería jurídica.”³

14. Proyecto de asistencia técnica legislativa para Colombia para la formulación de la ley que permita el congelamiento inmediato y preventivo de activos terroristas. La Oficina contra el Terrorismo de la ONU iniciará un proyecto de asistencia técnica a Colombia para estos fines que iniciará en este mes de junio de 2020.

³ Ley 2010 de 2019, Artículo 68, parágrafo 4.

15. Temas relacionados con la evaluación de la convención anticohecho – OCDE. En un trabajo conjunto con la Superintendencia de Sociedades y la UIAF, se han establecido unas líneas de acción prioritarias para detectar posibles casos de soborno transnacional, en el marco de un memorando de entendimiento entre las dos entidades que busca reforzar las acciones en contra de este delito.

Por otra parte, la Secretaría de Transparencia ha avanzado en el proceso de modificación del Decreto 1674 de 2016 para ajustar la figura del PEP a los estándares internacionales del GAFI. Esta modificación es muy importante para el país, porque además de alinear la legislación con los estándares y regulaciones internacionales en la materia, el objetivo es blindar a las empresas del riesgo de LA/FT, sobre todo, en el manejo de recursos públicos.

Esta serie de acciones demuestran que el sistema ALA/CFT de Colombia ha dado pasos significativos para salir del seguimiento intensificado. Las entidades involucradas en el plan de acción han demostrado la mejor voluntad para fortalecer las debilidades plasmadas en el IEM, alcanzando resultados importantes. Sin lugar a duda, estos avances para salir del seguimiento intensificado, más allá de ser un camino fundamental para el cumplimiento de las recomendaciones del GAFI, son un derrotero para la protección de la economía nacional, el crecimiento y el bienestar de los colombianos.



Compendio de
Notas
ALA/CFT

El conocimiento como propulsor de la efectividad del sistema ALA/CFT



Por

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



Publicación
Publicaciones UIAF



Fecha
10 • agosto • 2020



Como ocurre con las dinámicas de lanzamiento de cohetes, el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT) contiene las herramientas necesarias para impulsar su efectividad. Este impulso está determinado por un factor propulsor fundamental para su estructuración y fortalecimiento: **el conocimiento**.

Aplicando a este tema la analogía de Sergio Boisier en El vuelo de la cometa, el sistema ALA/CFT es como una cometa sólida que se ha diseñado y construido acorde con los estándares internacionales y con las necesidades del entorno y del contexto; nuestra misión es hacerla volar y tener la capacidad de manejarla en un entorno cambiante ¹. La capacidad para elevar y conducir de manera efectiva esa cometa depende, sin lugar a duda, de mejorar el nivel de conocimiento de todos los actores con responsabilidades de elevarla y mantenerla arriba. La comprensión por parte de todos los actores del sistema ALA/CFT sobre las amenazas, los fenómenos de LAFT, su rol en el sistema y la importancia de la información que suministra, es el primer requisito para alcanzar niveles óptimos de efectividad frente a la disrupción de las economías ilícitas, al lavado de activos, a la financiación del terrorismo y al desmantelamiento de redes criminales. Es el capital humano, a su vez, un determinante para atender la misión de proteger la economía nacional de la penetración de los dineros de origen ilícito en el circuito económico legal a partir de la fortaleza en los procesos de prevención, detección, investigación y judicialización.

El continuo aprendizaje es un instrumento poderoso para optimizar el entendimiento de los fenómenos, la comprensión de las necesidades de información en cada fase del proceso ALA/CFT, la comunicación entre los diferentes actores del sistema y, por lo tanto, la coordinación interinstitucional y la efectividad.

Entendimiento de los fenómenos

Las amenazas de lavado de activos y financiación del terrorismo (LAFT) se transforman permanentemente. Esta transformación incluye la aparición de nuevos escenarios, actores ilícitos y diversas asociaciones entre éstos, así como la mutación de los delitos. La convergencia criminal evoluciona en la

1. Símil aplicado al sistema ALA/CFT del capítulo El vuelo de una cometa. Sergio Boisier. Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial. Ed. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE –CEPAL-. Santiago de Chile, 1999.

medida en que las autoridades crean estrategias para atacar el crimen organizado y sus finanzas ilícitas, por lo que la velocidad de innovación, desarrollo y evolución de la institucionalidad es un reto constante. Por esa razón, es necesario que los actores del sistema ALA/CFT estén al día frente a los retos que supone enfrentar la metamorfosis de las redes criminales y sus posibilidades de reconfiguración. Combatir un fenómeno desconocido es igual que disparar con los ojos cerrados; incluso las mejores armas y las mejores herramientas ALA/CFT pierden efectividad si no existe un entendimiento pleno de la amenaza que se pretende atacar y de los compañeros de lucha, su rol, su potencial y los productos que están en capacidad de aportar.

Esto, además, deriva en la optimización y focalización de recursos para enfrentar de forma eficaz los fenómenos en cada etapa de la cadena de prevención, detección, investigación y judicialización. Identificar las amenazas, vulnerabilidades y riesgos es el primer paso para determinar las estrategias y las herramientas ALA/CFT. Por esa razón, de forma complementaria a los programas de entrenamiento ALA/CFT, las Evaluaciones Nacionales de Riesgo son ejercicios fundamentales que fortalecen el conocimiento frente a esas amenazas, vulnerabilidades y riesgos en cada uno de los sectores de la economía nacional. Ese diagnóstico es la base para la formulación de políticas públicas y la ejecución de planes de acción que verdaderamente permitan fortalecer el sistema ALA/CFT y maximizar su efectividad.



En ese sentido, un programa de entrenamiento multidimensional ALA/CFT permite elevar y estandarizar el conocimiento de todos los actores del sistema frente a las dinámicas del crimen organizado, el lavado de activos y la financiación del terrorismo, así como la manera de enfrentar estos fenómenos.

Por cierto, es necesario recordar que tanto la evaluación al cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI realizada a Colombia (2017 - 2018), en el marco de la cuarta ronda de Evaluaciones Mutuas del Grupo de Acción Financiera de

Latinoamérica (Gafilat), como la Evaluación Nacional de Riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, ENR 2019, evidenciaron la necesidad de fortalecer el conocimiento para generar capacidades que se mantengan en el tiempo y así avanzar hacia la efectividad óptima de un sistema ALA/CFT que afecte estructuralmente a las redes criminales.

Comprensión de las necesidades y características de la información en cada fase del proceso ALA/CFT

Uno de los insumos más importantes para alcanzar la efectividad del sistema es la calidad de la información suministrada en cada etapa. En algunas ocasiones me he referido al símil de las carreras de relevos en las que los atletas deben pasarse el testigo cada 100 metros. El éxito del equipo depende del rendimiento de cada corredor y de su habilidad para entregar el testigo como lo requiere el siguiente corredor. Para ello, cada atleta tiene el deber de entrenarse de forma individual, pero también aprender a trabajar en equipo. De la misma forma, el sistema ALA/CFT está compuesto por diferentes actores que entregan información al siguiente eslabón de la cadena. Si esta información no tiene la calidad, la completitud y la veracidad que requiere su receptor, la carrera de relevos se ralentiza; además, no se obtienen los resultados esperados en cada fase y el producto se ve afectado. En definitiva, el sistema ALA/CFT pierde la carrera. Por esa razón, el conocimiento para entender las necesidades de información y las características necesarias de esta en cada etapa del sistema ALA/CFT, es necesario para optimizar y agilizar los procesos, así como para potenciar las facultades en cada fase y, finalmente, obtener los resultados esperados.

Comunicación y coordinación entre los diferentes actores del sistema ALA/CFT

Si en un equipo de trabajo todos hablan el mismo idioma, se facilita exponencialmente la comunicación y la coordinación interinstitucional.



Hablar el mismo idioma en el sistema ALA/CFT significa que todos los actores tengan un conocimiento holístico de las amenazas a las que se enfrenta, del funcionamiento del sistema, el rol que cumple cada actor y las necesidades y características de la información necesaria en cada fase del proceso. Este entendimiento es esencial para mejorar la comunicación y la coordinación interinstitucional a partir de la evidencia de derroteros y estrategias claras para alcanzar la efectividad en conjunto.

¿Qué se entiende por efectividad?

En muchos escenarios se hace referencia a la efectividad del sistema ALA/CFT, pero a veces no se entiende realmente qué sugiere este concepto y qué es lo que realmente se espera alcanzar.

La efectividad es el resultado de elevar la tasa de interceptación, relacionada principalmente con el dinero y bienes incautados o cuya extinción de dominio ha sido declarada y que se pueden cuantificar, a lo que habría que sumar las capturas, extradiciones, designaciones en listas restrictivas, entre otras acciones que afectan estructuralmente a las redes criminales. Complemento de lo anterior debe ser la disminución de la amenaza, es decir, impedir la generación de dineros de origen ilícito derivados de economías ilícitas como el narcotráfico, la extorsión, la explotación ilícita de yacimientos mineros, la corrupción y el contrabando, entre otras. La efectividad, entonces, es consecuencia de procesos exitosos relacionados con el control de la amenaza y con acciones de actores responsables del proceso de prevención, detección, investigación y juzgamiento en el sistema ALA/CFT.

La combinación de las acciones institucionales para enfrentar la amenaza, el lavado de activos y la financiación del terrorismo deben afectar el beneficio neto de las actividades ilegales, entendido como el resultado de la ecuación entre el valor obtenido por la actividad criminal, los costos asociados a la misma, el costo de oportunidad y el factor multiplicativo entre la probabilidad de ser castigado por la ley y el valor del castigo (Thoumi, 2001). Aumentar la tasa de interceptación es igual que disminuir el beneficio neto de los criminales.

A su vez, el aumento de la tasa de interceptación se logra a partir del conocimiento pleno de la amenaza (para limitarla y afectarla) y el conocimiento de las vulnerabilidades y riesgos del LA/FT (para trabajar en minimizar las vulnerabilidades y mitigar los riesgos en los diferentes sectores de la economía, generando políticas públicas que estén alineadas con los diagnósticos generados sobre estos fenómenos). Esto se refuerza con la implementación de sistemas de administración de riesgos robustos y la generación de información de calidad en cada etapa del sistema.

Afectar las estructuras criminales a partir de procesos efectivos de detección, capturas y pérdida de los bienes adquiridos con dineros de origen ilícito es una tarea multifacética que requiere de la implicación de muchos actores nacionales e internacionales. Sin embargo, pese a la complejidad que ello representa, el sistema ALA/CFT cuenta con los instrumentos y mecanismos necesarios para impulsar el cohete de la efectividad, elevar la cometa y mantenerla arriba. El reto está en mejorar la transferencia de conocimiento y contar con un programa de entrenamiento permanente y multidimensional que se presente como el propulsor de una máquina que tiene la responsabilidad de evitar que los dineros generados por el crimen organizado penetren en el circuito económico legal.

Una tarea de tamaño dimensión requiere de la preparación y el conocimiento acordes con los retos que tiene el país en materia ALA/CFT.





Compendio de
Notas
ALA/CFT

► La importancia de las tipologías de lavado de activos y financiamiento del terrorismo LA/FT



Por

Andrea Paola Ahumada Forigua



Publicación
Publicaciones UIAF



Fecha

24 • septiembre • 2020

Uno de los insumos más importantes para la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo son las tipologías detectadas para la comisión de estos delitos. Esta información permite focalizar la implementación de controles y generar señales de alerta que permitan proteger a los sectores y subsectores de la economía de la penetración de los dineros de origen ilícito. En esta Nota ALA/CFT abordaremos los aspectos fundamentales de esta herramienta.

¿Qué son las tipologías de LA/FT?

La Real Academia de Española define tipología como el “estudio y clasificación de tipos que se practica en diversas ciencias”. Los orígenes de las primeras tipologías de LAFT se asocian a la criminalística y a la construcción de perfiles de criminales hacia finales del siglo XIX ¹. Estos primeros estudios descansaron sobre fuertes bases darwinistas al establecer los tipos de criminales asociados con una serie de anormalidades físicas y comportamentales.

La importancia del abordaje de los orígenes de las tipologías de LAFT se justifica en que la construcción de éstas debe fundamentarse en un método de investigación riguroso y en la definición de fuentes para construirlas, lo cual resulta clave para establecer la robustez de la tipología que se identifique.

En cuanto al concepto de tipología en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) expone su definición como:

“Clasificación y descripción de las técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a los fondos de procedencia lícita o ilícita, y transferirlos de un lugar a otro o entre personas para financiar sus actividades criminales. Cuando una serie de esquemas de LA o financiamiento del terrorismo (FT) parecen estar contruidos de manera similar, o usan los mismos métodos, pueden ser clasificados como una tipología ²”

1 En 1876 Cesare Lombroso publica su libro Tratado Antropológico Experimental del Hombre Delincuente”, donde expone su teoría de la clasificación delincencial.

2 “Recopilación de tipologías regionales de GAFILAT, 2009-2016” publicado por el GAFILAT (2016).

Elementos Constitutivos de las Tipologías de LAFT

En general, las diferentes compilaciones de tipologías de LA/FT incluyen cuatro elementos: la descripción del modus operandi, señales de alerta, ejemplo o caso y un esquema de operación o diagrama de flujo.



Fuente: Documento de GAFILAT "Casos y Tipologías Regionales 2017-2018"

Los elementos enunciados no se consideran una camisa de fuerza, pues varias compilaciones omiten uno u otro elemento y en ocasiones se consideran otros. Por ejemplo el Asian Pacific Group³, en su publicación 2019 de Métodos y Tendencias del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, no siempre hace uso de diagramas de operación o indicadores (señales de alerta), sin embargo, la publicación se centra sobre (1) el análisis de técnicas y métodos de LA y FT; (2) estudios de caso; y (3) el impacto de los desarrollos legislativos o reglamentarios en la detección y/o prevención de métodos particulares.

Otra ejemplificación es la Unidad de Análisis Financiero (UAF) de Chile, quienes publicaron en octubre de 2019 su "Informe de Tipologías y Señales de Alerta de Lavado de Activos en Chile" y expone una compilación de casos en los que junto con la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Medioambientales y Crimen Organizado (ULDDECO) del Ministerio Público, se analizaron las 107 sentencias condenatorias que han dictado los Tribunales de Justicia chilenos entre los años 2007 y 2018 por el delito de lavado de activos, y que involucraron a 207 personas sentenciadas. Las 107 sentencias condenatorias se consolidaron en 72 casos y éstas a su vez derivaron en 5 distintas tipologías de lavado de activos. Esto requirió un método riguroso y científico, por ello la construcción de tipologías de LA/FT se convierte en un ejercicio exigente y gran complejidad.

3 El Asian Pacific Group –AGP– es el organismo de base regional del GAFI para los países de Asia y Oceanía.

La publicación de la UAF de Chile desglosa los 72 casos con elementos conocidos en las tipologías como la descripción (que viene siendo el detalle del caso, no de la tipología), señales de alerta y esquema gráfico. Se complementa el análisis con la inclusión de otros elementos como:



- Número de la sentencia
- Tribunal que asumió el caso
- Delito Fuente/Delito Base
- Número de condenados
- Pena Principal
- Multa
- Pena de Comiso
- Etapas de LA: Colocación, Fraccionamiento o transformación, Inversión, integración o goce.
- Sectores económicos vulnerados
- Tipología Asociada

Fuentes de Información para la construcción de tipologías LAFT

1. Repositorio Judicial

Cuando se tiene acceso a las bases de datos que contienen la información sobre sanciones y fallos judiciales, el análisis puede concentrarse en los casos en que se imputaron delitos fuente o directamente sobre lavado de activos o financiamiento del terrorismo y establecer si dichos esquemas por los cuales se imputaron cargos, contienen elementos suficientes para construir una nueva tipología en LA/FT.

2. Estructuración de casos y ROS

Los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) se convierten en la materia prima fundamental para determinar la apertura o estructuración de casos. Cabe recordar que los casos con actores delictivos en común, impactos sobre un mismo sector económico y el mismo modus operandi pueden configurar una nueva tipología de LA/FT. Cuando el resultado de estos casos no deriva necesariamente en una nueva tipología el resultado del análisis de ROS y la estructuración del caso, puede brindar más elementos que fortalezcan, por ejemplo, las señales de alerta de una tipología LA/FT ya existente.

3. Estudios Estratégicos o macrosectoriales

Los estudios estratégicos pueden o no considerar hipótesis iniciales para determinar comportamientos inusuales o establecer conexidad entre agentes, sectores o países.

A partir del desarrollo y análisis de datos se establecen posibles relaciones causales o de correlación para establecer un patrón de conducta de un determinado agente (persona natural o estructura criminal), que actúa al margen de la ley.

4. Comités de Oficiales de Cumplimiento/Mesas de Trabajo Sectorial/Foros Sectores-UIAF

El quehacer de los sectores atribuye en los oficiales de cumplimiento el conocimiento o experticia en su respectivo sector, ya que son los actores que en el desarrollo propio de sus funciones y en el marco de la administración de riesgos de LA/FT, monitorean el comportamiento transaccional de clientes y mercados en los que operan.

A partir de dicho monitoreo, los sectores son los que de primera mano identifican excepciones o modos de operación sospechosos que brindan pistas sobre un posible esquema de lavado de activos o financiamiento del terrorismo.

Importancia de tipologías LA/FT

Los diferentes organismos e instituciones que hacen parte de los sistemas antilavado y contra el financiamiento del terrorismo, incluidos los oficiales de cumplimiento, se encuentran en una búsqueda constante de nuevas tipologías de LA/FT.

El conocimiento de tipologías, esquemas o modus operandi en LA/FT, sobre todo de países que comparten similares características socioeconómicas, permite identificar si determinada tipología se ha implantado o se está replicando al interior de un sector económico o en el sistema económico de un país.



Los modus operandi de organizaciones criminales son cada día más sofisticados y, dependiendo de ciertos nichos de mercado o de productos financieros, la exploración de tipologías por parte de diferentes organismos brinda elementos orientadores para otros países en donde el marco regulatorio en la materia es incipiente o hasta ahora se encuentra en desarrollo. En el caso de criptoactivos, su operación es tan compleja en cuanto al entramado de actores y plataformas de operación, que las compilaciones de tipologías en criptoactivos en Latinoamérica es una tarea que aún se encuentra en desarrollo, sin embargo, la consulta de documentos publicados por el GAFI, como es el caso

latorio en la materia es incipiente o hasta ahora se encuentra en desarrollo. En el caso de criptoactivos, su operación es tan compleja en cuanto al entramado de actores y plataformas de operación, que las compilaciones de tipologías en criptoactivos en Latinoamérica es una tarea que aún se encuentra en desarrollo, sin embargo, la consulta de documentos publicados por el GAFI, como es el caso

de “Virtual Assets Red Flag Indicators of Money Laundering and Terrorist Financing⁴”, brinda orientaciones sobre las monedas virtuales, lo cual permite un mejor entendimiento y facilita el análisis del comportamiento de este tipo de activos digitales en la economía nacional.

Hay que aclarar que las tipologías no mencionan ni se relacionan con una persona natural o jurídica específica, ni hacen mención a situaciones particulares y concretas, por cuanto precisamente son de tal generalidad y de tal abstracción que su único fin es el de orientar e informar a los actores del mercado y de la economía cómo es que a través de una actividad ilegal determinada pueden lavarse activos. La razón para no adscribir las tipologías a una persona natural o jurídica concreta e individualmente considerada, es principalmente para proteger derechos y la integridad de sectores específicos, criterio éste último que es orientador de la actividad de inteligencia y se constituye en el fin y límite de aquella (ver artículo 4° de la Ley 1621 de 2013).

Adicionalmente, las tipologías no son un criterio inamovible e inquebrantable, por cuanto el *modus operandi* para el lavado de activos puede variar dependiendo de la forma y circunstancias específicas de cada caso.

Aclarado lo anterior, otro ejemplo que aplica a Colombia es el relacionado con la identificación de tipologías de LA/FT en el sector minero (incluidas las actividades de comercialización de piedras y metales preciosos), pues éstas, aún están en desarrollo, no obstante, resulta clave la búsqueda y consulta de tipologías y casos de LA/FT en otros países con vocación extractiva y minera. El Grupo de Acción Intergubernamental contra el Lavado de Dinero (GIABA, por sus siglas en inglés), publicó en octubre de 2019 una compilación de casos de lavado de activos en el sector extractivo de los países de África occidental, que puede servir de guía para que, a partir del análisis, se pueda determinar si los casos allí descritos pueden replicarse o adaptarse a Colombia. En esta compilación GIABA,⁵ varios de los casos están asociados a esquemas de corrupción, lo que permite abordar tipologías de LA/FT en el sector extractivo y minero no sólo en el marco de la definición de delitos fuente de LA/FT, como son el contrabando de hidrocarburos y favorecimiento de contrabando de hidrocarburos, sino desde el análisis de otros delitos. Otra de las utilidades prácticas de las compilaciones de tipologías de LA/FT, es que la definición de señales de alertas vistas como indicadores o banderas rojas, permiten definir o ajustarlas, y configurar una herramienta más inmediata en la identificación de una tipología de determinado

4 En: <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/virtual-assets-red-flag-indicators.html#:~:text=Virtual%20Assets%20Red%20Flag%20Indicators%20of%20Money%20Laundering%20and%20Terrorist%20Financing,-Send&text=In%20response%2C%20the%20FATF%20Report,being%20used%20for%20criminal%20activity.>

5 Money Laundering and Terrorist Financing Linked to the Extractive Industry / Mining Sector in West Africa. En: https://www.giaba.org/media/f/1104_pkbat_41745%20ENG-ML%20-%20TF%20IN%20EXTRACTIVE.pdf

sector. Siempre y cuando se haya definido un sistema de indicadores o señales de alerta, dinámicas y robustas, el comportamiento inusual y reiterado del valor de este tipo de indicadores, puede mostrar una excepcionalidad que será la base de un ROS, si la operación inusual no puede ser justificada objetivamente.

Un argumento adicional sobre la importancia de las tipologías de LA/FT, es que a partir de la definición de los delitos fuente o delitos base, muchas instituciones abordan la identificación de tipologías desde determinado delito. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC, ha liderado diversas ⁶ publicaciones orientadas a la identificación de tipologías de corrupción. En ellas se describe el modus operandi que afectan los procesos misionales de entidades públicas o expone delitos fuente muy específicos como el peculado. El estudio de tipologías de delitos fuente coadyuva al entendimiento de los orígenes que derivan propiamente en el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, de allí su importancia.

Sobre las Tipologías LA/FT identificadas por UIAF

El análisis de información de los modus operandi de organizaciones delictivas o personas que actúan al margen y de la búsqueda o identificación de nuevas tipologías de LA/FT, ha mostrado que, a la luz de las dinámicas de mercados y del uso de nuevas tecnologías, existen algunas que deben ser desechadas por su inoperancia o prescripción. No obstante lo anterior, lo que también se evidencia son ciclos de uso y “reciclaje” de tipologías de LA/FT, es decir, determinadas tipologías dejan de ser utilizadas por un tiempo para volver a ser retomadas, muchas veces con algunas variantes, pero que por la efectividad en la consecución de lavado de activos y de rendimientos financieros continúan siendo atractivas para la operación delictiva.

Finalmente, resulta útil para esta nota enlistar algunas de las fuentes más recurrentes para la consulta de tipologías LA/FT o de delitos fuente:

GAFI. Informes de tipologías y análisis sectoriales:

- Informe de Tipologías Regionales GAFILAT (noviembre 2018)
- Informe del GAFI. Guía de evaluación de riesgos de financiamiento del terrorismo (julio de 2019).
- Informe del GAFI. Financiación de la Organización Terrorista Estado Islámico en Irak y el Levante (ISIL) (febrero de 2015).

6 UNODC- Fiscalía General de la Nación. (2018). PRINCIPALES TIPOLOGÍAS DE CORRUPCIÓN EN COLOMBIA. Tomo II- Peculado.
UNODC- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.(2018). CARTILLA DE LAS PRINCIPALES TIPOLOGÍAS QUE DERIVAN EN ACTOS DE CORRUPCIÓN

- Informe del GAFI. Definiciones clave de monedas virtuales y riesgos potencia-
les de AML / CFT (junio de 2014).
- Informe del GAFI. Flujos financieros relacionados con la producción y el tráfico
de opiáceos afganos (junio de 2014).
- Informe del GAFI. Riesgo de abuso terrorista en organizaciones sin fines de
lucro (junio de 2014).
- El papel de Hawala y otros proveedores de servicios similares en el lavado de
dinero y el financiamiento del terrorismo (diciembre de 2013).
- Vulnerabilidades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo de profe-
sionales del derecho (junio de 2013).
- Lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo en la región
de África occidental (mayo de 2013).
- Informe del GAFI. Comercio ilícito de tabaco (junio de 2012).
- Informe del GAFI. Factores de riesgo específicos en el lavado del producto de
la corrupción. Asistencia a las instituciones informantes (junio de 2012).
- Informe del GAFI. Piratería organizada de Martime y secuestro relacionado
para rescate (julio de 2011).
- Informe del GAFI. Riesgos de lavado de dinero derivados de la trata de seres
humanos y el tráfico ilícito de migrantes (julio de 2011).
- Informe del GAFI. Lavado del producto de la corrupción (julio de 2011).
- Informe del GAFI. Lavado de dinero utilizando proveedores de servicios de
confianza y de la empresa (octubre de 2010).
- Lavado de dinero utilizando nuevos métodos de pago (septiembre de 2010).
- Vulnerabilidades de lavado de dinero en zonas de libre comercio (marzo de
2010).
- Combatiendo el financiamiento de la proliferación Un informe de estado sobre
el desarrollo y consulta de políticas (febrero de 2010).
- Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en el sector de valores
(octubre de 2009).
- Lavado de dinero a través del sector del fútbol (julio de 2009).
- Vulnerabilidades de los casinos y el sector de juegos (marzo de 2009).
- Informe de Financiación de la Proliferación (junio de 2008).
- Vulnerabilidades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo de sitios
web comerciales y sistemas de pago por Internet (junio de 2008).
- Estrategias de evaluación de riesgos de lavado de dinero y financiamiento del
terrorismo (junio de 2008).
- Informe sobre tipologías de financiación del terrorismo del GAFI (febrero de
2008).
- Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo a través del sector inmo-
bliario (junio de 2007).
- Lavado del producto del fraude del carrusel del IVA (febrero de 2007).

- Técnicas complejas de lavado de dinero.
- Una visión regional (febrero de 2007): disponible sólo en ruso.
- El uso indebido de vehículos corporativos, incluidos los proveedores de servicios de fideicomisos y empresas (octubre de 2006), disponible sólo en ruso.
- Informe sobre nuevos métodos de pago (octubre de 2006).
- Lavado de dinero basado en el comercio (junio de 2006).

The Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism (EAG)

<https://eurasiangroup.org/en/eag-typology-reports>

2019:

- Financiación del terrorismo utilizando el producto del delito, incluida la delincuencia organizada (Rusia)
- Características de los esquemas transfronterizos de tráfico de drogas y legalización del producto de las drogas con el uso de herramientas de pago electrónico y criptomonedas (Rusia)

2018:

- Lavado de dinero a través de compañías de seguros (China, Rusia)
- Identificación de personas que asisten a organizaciones terroristas en la compra de boletos para combatientes terroristas (Rusia)

2017:

- Análisis estructural de los flujos financieros relacionados con el ingreso de efectivo con el propósito de cometer delitos y lavado de dinero (Kazajistán)
- Perfil financiero unificado de FTF en la región EAG (Rusia)
- Lista de información de interés para la UIF en la implementación de actividades dentro de investigaciones conjuntas (internacionales) (Rusia)

2016:

- Blanqueo de dinero de actividades de las pirámides financieras (Tayikistán)
- Tipología de delitos de corrupción y lavado de dinero (Rusia)
- Tipologías de expatriación ilegal de activos de las entidades de crédito (Rusia)
- Recomendaciones metodológicas sobre el mecanismo de inclusión y exclusión de terroristas y extremistas y el mecanismo de congelación (bloqueo) de activos de entidades específicas (Rusia)
- Vínculos entre la falsificación y el financiamiento del terrorismo (India)
- Uso de empresas registradas en jurisdicciones offshore para la redistribución del producto del delito y el lavado de dinero (Rusia)
- Posibles formas de mejorar el mecanismo de inclusión y exclusión de terroristas y extremistas y el mecanismo de congelación de activos para combatir el financiamiento de actividades terroristas y extremistas (Rusia)

- Problema de revelar el componente financiero del negocio de las drogas (Rusia)

2014:

- Ciberdelincuencia y blanqueo de dinero (Ucrania)

2013:

- Investigación de tipología de delitos fiscales y lavado de dinero (Rusia, Ucrania)
- Blanqueo de capitales a través del mercado de valores (India)

2012:

- Vulnerabilidades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo de transacciones con activos intangibles (en particular, propiedad intelectual) (Ucrania)
- Uso indebido de organizaciones sin fines de lucro para el lavado de dinero (Kazajistán)

Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo con el uso de efectivo físico e instrumentos al portador (Bielorrusia)

- La cooperación de las UIF de los Estados miembros de EAG con el fin de prevenir actividades terroristas de organizaciones que actúan en la región euroasiática y que no figuran en la lista internacional (no) de organizaciones terroristas (Rusia)

Unidad de Información Financiera- Argentina: Tipologías, Tendencias y Amenazas

<https://www.argentina.gob.ar/uif/internacional/tipolog%C3%A1-Das-tendencias-amenazas>

- Lavado de Activos a través de operaciones comerciales e inmobiliarias, y por medio de sociedades pantalla.
- Lavado de Activos provenientes de actos ilícitos perpetrados contra la Administración Pública.
- Lavado de Activos proveniente de la trata de personas con fines de explotación sexual a través de familiares, allegados.

Asia Pacific Group on Money Laundering APG

<http://www.apgml.org/methods-and-trends/page.aspx?p=8d052c1c-b9b8-45e5-9380-29d5aa129f45>

- Reporte Annual de Tipologías 2019. Métodos Tendencias del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

Unidad de Análisis Financiero Chile : Informe de Tipologías de de lavado de activos y financiamiento del terrorismo

https://www.uaf.cl/entidades_reportantes/info_tipo.aspx

Financial Crimes Enforcement Network FINCEN, Estados Unidos: Docu-
mentos de Análisis sectorial

<https://www.fincen.gov/resources/advisoriesbulletinsfact-sheets>

Grupo de Acción Intergubernamental contra el Lavado de Dinero Lavado
de dinero y financiamiento del terrorismo. GIABA

https://www.giaba.org/media/f/1104_pkbat_41745%20ENG-ML%20-%20TF%20IN%20EXTRACTIVE.pdf

Lavado de dinero y financiamiento del terrorismo vinculado a la Industria Extracti-
va / Sector de Minería en África occidental.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- Fiscalía Gene-
ral de la Nación.

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Tomo-II.pdf>

Tomo II: PRINCIPALES TIPOLOGÍAS DE CORRUPCIÓN EN COLOMBIA- Pecu-
lados

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- Dirección de
Impuestos y Aduanas Nacionales

<https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Julio/Tipologiasweb.pdf>

Cartilla de las principales tipologías que derivan en actos de corrupción

Superintendencia de Sociedades

https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_aec/informes_publicaciones/Documents/IA-G-001-Guia-Entender-Lucha-Soborno-Internacional.pdf

Guía práctica para entender la lucha contra el Soborno Internacional en Colom-
bia.



Compendio de
Notas
ALA/CFT

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



Por

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



Publicación
Publicaciones UIAF



Fecha

30 • septiembre • 2020

económico legal y para el bienestar de los ciudadanos). Finalmente se exponen las conclusiones.

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) ¹ 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. En la subfacturación, el importador compra por un bajo valor en el exterior, paga un impuesto menor y vende la mercancía en el mercado local obteniendo ganancias en pesos colombianos. Por este motivo, una forma de estimar la relación entre narcotráfico y contrabando es a partir de la cuantificación del fenómeno de subfacturación. Según un análisis previo, cerca del 45% de la estimación del contrabando se asocia a la subfacturación.

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

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 ², 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.

1 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%20estimación%20de%20la%20distorsión%20en%20el%20valor%20de%20las%20importaciones%20colombianas%20año%202018.pdf>

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.³

Para Thoumi (1999)⁴ 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.

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 criminales⁵.

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 para financiar terrorismo, el carrusel de oro para LA/FT y el oro como medio de pago del narcotráfico para LA/FT⁶. 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

2 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/>

3 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>

4 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>

5 PAES (2013) Minería ilegal: entre el oro y el crimen.

GAFILAT (2016) Recopilación de Tipologías Gafilat: 2009 – 2016; UIAF (2013)

Compilación de Tipologías de lavado de activos y financiación del terrorismo 2004 – 2014.

Vínculos entre las principa- les eco- nomías ilícitas: asocia- ciones perversas contra la seguridad y la eco- nomía na- cional.

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.

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.

Vínculos entre las principa- les eco- nomías ilícitas: asocia- ciones perversas contra la seguridad y la eco- nomía na- cional.

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.



Compendio de
Notas
ALA/CFT

ERN Digital: innovación para la identificación, evaluación y entendimiento de los riesgos de LAFT



Por

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



Publicación
Publicaciones UIAF



Fecha
18 • diciembre • 2020

La puesta en marcha de estrategias oportunas y efectivas encaminadas a mitigar los riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LAFT) debe partir, como bien lo propone el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en la Recomendación 1, de la identificación, evaluación y entendimiento de dichos riesgos.

Para que las estrategias y los planes de acción sean exitosos con respecto a los objetivos del sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT), ese diagnóstico sobre las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de LAFT, debe estar permanentemente actualizado.

La puesta en marcha de políticas públicas encaminadas a fortalecer las estrategias para enfrentar el LAFT y sus delitos fuente, con el objetivo final de lograr el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus economías ilícitas, se tiene que cimentar en un diagnóstico real, un mapa de riesgos que permita la toma de decisiones acertadas y oportunas por parte de la institucionalidad y del sector privado.

Teniendo en cuenta esta necesidad de contar con un análisis permanente sobre los riesgos de LAFT en Colombia, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) diseñó la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) Digital, una herramienta que se configura como un escalón superior de las ENR desarrolladas por el país en los años 2013, 2016 y 2019.

ENR Digital

La ENR Digital será una manera acertada de contar con un diagnóstico periódico y completo sobre las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de LAFT en las diferentes regiones del país, así como en todos los sectores, subsectores, actividades económicas y profesiones. El plus de la ENR Digital con respecto a las ENR presenciales, radica en cuatro aspectos: el primero y más importante es que, al desplegarse en un ambiente digital, se puede realizar con mayor frecuencia, lo que tendrá como resultado un análisis más actualizado con respecto a las dinámicas de estos fenómenos delictivos, sus impactos y los métodos más acertados para mitigarlos. La segunda ventaja radica en que, al cimentarse en una plataforma tecnológica, ampliará la cobertura de participantes, reforzando y mejorando así el diagnóstico generado. El tercer aspecto a favor es la consolidación de la información a través de una herramienta tecnológica que facilitará el análisis de

los resultados en el tiempo. La cuarta ventaja es la reducción de la carga logística y de los costos operativos del ejercicio, facilitando así su desarrollo.

ENR Digital y políticas públicas oportunas

En el año 2013 el Sistema ALA/CFT, con el liderazgo de la UIAF, realizó por primera vez la Evaluación Nacional de Riesgo de LAFT. La ENR 2013 fue un punto de partida importante para la identificación de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el país con respecto a estos delitos. Además, se convirtió en un paradigma para la construcción de políticas públicas ALA/CFT con enfoque basado en riesgo, a partir de la expedición del documento Conpes 3793 de 2013, la primera política pública ALA/CFT, cuyo plan de acción trazó una hoja de ruta para enfrentar el lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo.

El Conpes 3793 se cumplió en su totalidad en el año 2015; sin embargo, la transformación constante del crimen organizado nacional y transnacional para evadir la vigilancia de las autoridades y mejorar el rendimiento de sus economías ilícitas, obliga a replantear de forma permanente las estrategias nacionales para enfrentar con efectividad las dinámicas de las estructuras criminales y anteponerse a sus maniobras para intentar lavar los recursos obtenidos de manera ilícita en circuito económico legal.

Por esa razón, en los años 2016 y 2019 se actualizó el diagnóstico frente a las causas y niveles de esas amenazas, con el desarrollo de las siguientes ENR. Los hallazgos de la ENR 2019, sumados a los resultados obtenidos por el país en el Informe de Evaluación Mutua del Gafilat (2018), constituyeron el insumo para el diseño de la nueva política pública ALA/CFT de Colombia que empezará a implementarse a partir del año 2021. Esta congruencia de acciones concatenadas ha

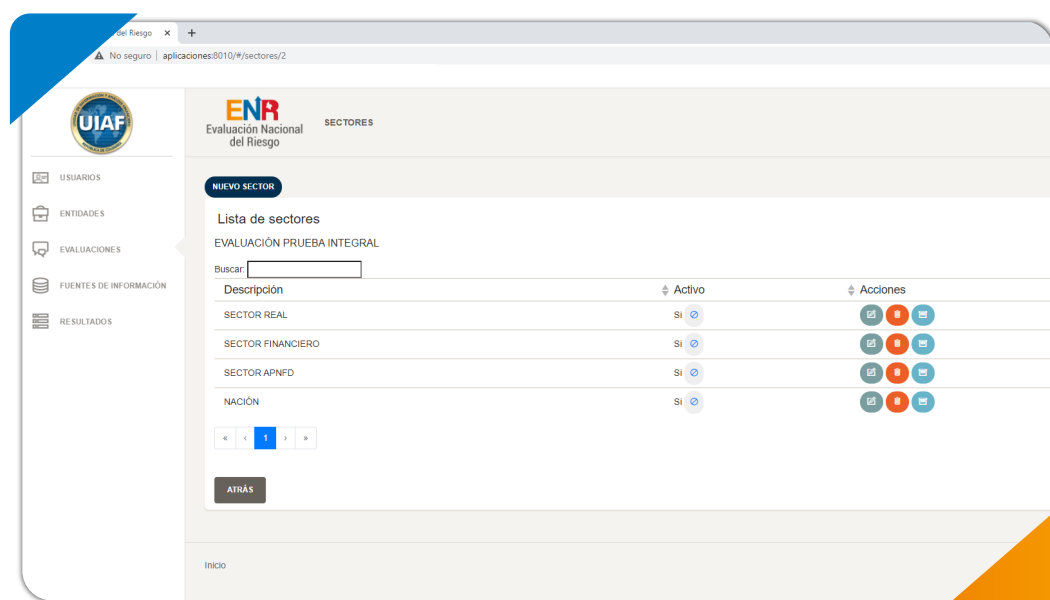


sido decisiva para alinear y gestionar el sistema ALA/CFT en función de las necesidades que demanda el país con respecto a la protección de la economía, la generación de empleo, la reactivación, el crecimiento y el bienestar, en favor de la seguridad, el emprendimiento y la equidad.

No obstante, a pesar de los esfuerzos interinstitucionales realizados en los últimos años, es necesario contar con evaluaciones más frecuentes que permitan implementar políticas públicas ALA/CFT oportunas y acordes con la coyuntura.

Ese es, precisamente, el objetivo de la ENR Digital: poner en marcha estrategias y políticas públicas ALA/CFT que se adapten a la velocidad de las transformaciones de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de LAFT. La disminución de las brechas de tiempo entre las ENR favorecerá la revisión y actualización de las estrategias y los planes de acción implementados que lleven a protección y crecimiento de la economía y al desmantelamiento de las estructuras del crimen organizado.

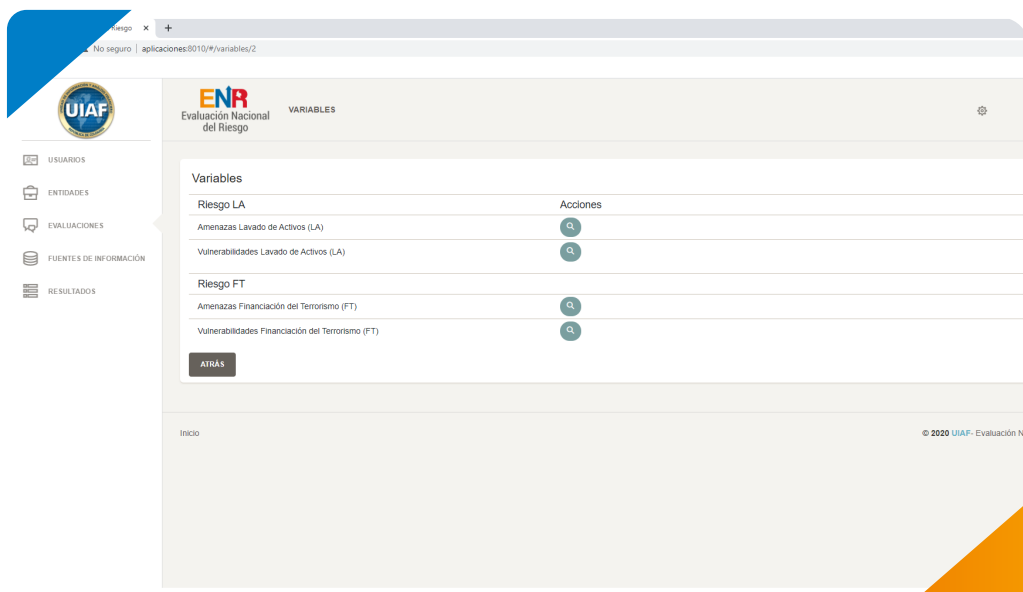
El resultado de la ENR Digital será un mapa de riesgos que se actualizará cada dos años gracias a la participación y a los aportes de las entidades que hacen parte del sistema ALA/CFT. En los años intermedios se implementarán los planes de acción que sean necesarios para atender los hallazgos identificados en los sectores, subsectores, actividades económicas y profesiones.



Metodología y fases de la ENR Digital

Continuando con las líneas, procedimientos y fórmulas de las ENR de 2013, 2016 y 2019, la ENR Digital empleará la metodología del Banco Mundial que calcula los riesgos de LAFT 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 en la protección frente al LAFT. Las amenazas y vulnerabilidades determinan el nivel de riesgo LAFT.

Previo a la puesta en marcha de la ENR Digital, la UIAF presentará la herramienta con el objetivo de familiarizar a los actores del sistema que hacen parte de la cadena de prevención, detección, investigación y judicialización ¹, con el uso de la misma y con la aplicación de la metodología del Banco Mundial en versión digital. La ENR Digital se configuró en cuatro fases: recolección de información, evaluación, análisis de resultados y estructuración del informe final.



En la primera etapa la UIAF recopilará la información cuantitativa y cualitativa suministrada por los actores del sistema ALA/CFT como base para realizar los análisis en cada una de las variables. De forma paralela, la UIAF realizará un proceso de revisión de la información con el objetivo de verificar que cumpla con las especificaciones necesarias (control de calidad). De no ser así, la Unidad solicitará la corrección o completitud de los datos proporcionados. Esta información servirá para evaluar, de manera transversal o sectorial, todas las variables que contempla la metodología.

¹ Supervisores, oficiales de cumplimiento, agentes de la comunidad de inteligencia, Policía Judicial, fiscales y jueces

En la etapa de evaluación, a partir de la información recaudada y la experticia sobre el funcionamiento del sistema ALA/CFT y su rol dentro del mismo, los participantes deberán calificar los criterios de cada variable.

En la tercera fase la UIAF analizará las respuestas obtenidas y, a partir de las calificaciones y la sustentación de las respuestas por parte de cada uno de los participantes, obtendrá el resultado final de riesgos consolidados de LAFT para el país.

Finalmente, se elaborará un informe que compilará los resultados de la ENR Digital y del cual se derivarán los lineamientos de política pública y el plan de acción en materia ALA/CFT.

Los resultados obtenidos a partir del ejercicio serán socializados a todos los actores del sistema ALA/CFT en escenarios y mesas de trabajo diferenciadas.

En el marco de los Pactos de Supervisores, por ejemplo, se difundirán los resultados a los supervisores, los gremios y los oficiales de cumplimiento, con el objetivo de generar planes de acción concretos para cada sector que serán desarrollados a lo largo del año sucesivo a la realización de la ENR Digital. La siguiente evaluación permitirá medir los resultados alcanzados a partir de la puesta en marcha de los planes de acción derivados de la ENR Digital, completando así el círculo virtuoso de diagnóstico, plan de acción, medición del impacto en la efectividad y reconfiguración de estrategias ALA/CFT.

Riesgo total de LA

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

Riesgo total de FT

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

Resultados del riesgo de LAFT. ENR 2019

Innovación para la identificación, evaluación y entendimiento de los riesgos de LAFT

Con el diseño y puesta en marcha de la ENR Digital, Colombia ha marcado un hito en la manera de hacer prevención. Es la primera vez que un sistema ALA/CFT de la región diseña e implementa una metodología innovadora de este tipo para identificar, evaluar y entender los riesgos asociados al lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo.

El sistema ALA/CFT de Colombia se convierte, una vez más, en un referente de buenas prácticas para la implementación de proyectos que lleven al fortalecimiento de las políticas públicas ALA/CFT. Es importante resaltar que todos los esfuerzos que se realicen para mejorar la efectividad del sistema ALA/CFT, entre ellos el diseño y puesta en marcha de la ENR Digital, son un paso importante para avanzar hacia esa gran meta que persigue el país: la protección de la economía, de los sectores, de las empresas, de los empleos y del bienestar de todos los colombianos.

ERN Di-
gital: in-
nova-
ción
para la
identifi-
cación,
evalua-
ción y
entendi-
miento
de los
riesgos
de LAFT



Compendio de
Notas
ALA/CFT

Colombia y el seguimiento intensificado ante GAFILAT

Avances y desafíos en el período de post-evaluación al Sistema ALA/CFT



Por

Juan Sebastián Sabogal

Asesor de asuntos internacionales UIAF



Publicación

Publicaciones UIAF



Fecha

12 • marzo • 2021

La salida del seguimiento intensificado ante el GAFILAT implicará un avance importante para el sistema ALA/CFT del país, sin embargo, ello no debe ser visto como un objetivo principal ni como una misión cumplida. La presente Nota ALA/CFT explica cuáles son los desafíos adicionales para el país, en esta materia.

El 9 de noviembre de 2018 el Grupo de Acción Financiera Internacional –GAFI– aprobó el Informe de Evaluación Mutua (IEM) rendido ante la XXXVII reunión plenaria del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica –GAFILAT– en julio de ese mismo año. El IEM plasmó las observaciones de este organismo regional sobre el cumplimiento del país de las 40 Recomendaciones del GAFI para la lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (LA/FT/FPADM). Las observaciones consignadas por el organismo evaluador en dicho informe tuvieron, como todos sabemos, dos enfoques: uno de cumplimiento técnico, dirigido a verificar el esquema normativo e institucional del país, en el que se hizo un contraste entre las exigencias de cada recomendación y las regulaciones que se han expedido en el país; y un enfoque de efectividad, en el que la evaluación se centró en el análisis de datos, cifras y estadísticas que el país presentó para demostrar en qué medida nuestras instituciones han luchado contra el lavado de activos.

El primer enfoque se evalúa desde la perspectiva de las Recomendaciones GAFI; el segundo se evalúa desde la óptica de los 11 resultados inmediatos, que no son otra cosa distinta que una serie de preguntas formuladas para indagar sobre datos y estadísticas que el país haya recopilado a fin de demostrar qué tan efectivo ha sido en la prevención y persecución de los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo (FATF, 2020).

En materia de cumplimiento técnico, son 16 recomendaciones cuya calificación Colombia debe mejorar porque a juicio del GAFILAT respecto de ellas existen deficiencias moderadas.

No obstante, hay que resaltar que obtuvimos una calificación de Mayoritariamente Cumplida en 15 recomendaciones y una calificación de Cumplida en 9 recomendaciones¹.

Esas recomendaciones cuya calificación debemos mejorar, comprenden temas relacionados con debida diligencia del cliente, sanciones financieras dirigidas a la financiación del terrorismo –FT- y a la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva –FPADM-, Personas Expuestas Políticamente –PEP-, banca corresponsal, transferencias electrónicas, supervisión de las actividades y profesiones no financieras designadas –APNFD-, manejo y recopilación de estadísticas, retroalimentación de los organismos de supervisión e imposición de sanciones proporcionales y disuasivas por parte de los supervisores.

Por su parte, en materia de efectividad, los resultados inmediatos –RI- asociados al eje de prevención, es decir, la supervisión, las medidas de administración de riesgos (compliance) y el beneficiario final (RI 3, 4 y 5), fueron calificados con un nivel de moderado, o dicho de otro modo, con un nivel poco satisfactorio, lo que implica establecer mejoras considerables para superar las deficiencias (Ibídem).

Los resultados inmediatos asociados a la investigación de lavado de activos y financiación del terrorismo –RI 7 y 9- fueron calificados con un nivel de bajo, según el cual “no se logra el resultado inmediato o se logra en un grado insignificante y se requieren mejoras fundamentales” (Ibídem).

Las ilustraciones 1 y 2 permiten visualizar de una forma esquemática el panorama actual de cumplimiento técnico y de efectividad, respectivamente:

1 Las recomendaciones calificadas como MC son las siguientes:

- R.1. Evaluación nacional del riesgo
- R.2. Coordinación y cooperación internacional
- R.3. Delito de lavado de activos
- R.5. Delito de FT- R.20. ROS- R.25. Beneficiario final de otras estructuras jurídicas.
- R.26. Regulación y supervisión de instituciones financieras
- R.27. Facultades de los supervisores
- R.29 Unidad de inteligencia financiera
- R.32. Transporte de efectivo
- R.36. Instrumentos internacionales
- R.37. Asistencia legal mutua
- R.39. Extradición
- R.40. Otras formas de cooperación internacional

Las recomendaciones calificadas como Cumplidas, son las siguientes:

- R.4. Decomiso
- R.9. Leyes sobre el secreto de instituciones financieras
- R.11. Mantenimiento de registros
- R.14. Servicios de transferencia de dinero o valores
- R.18. Controles internos, filiales y subsidiarias
- R.21. Tipping-off
- R.30. Responsabilidades de las autoridades de orden - público e investigativas
- R.31. Facultades de las AOP e investigativas
- R.38. Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso

Ilustración 1

Tabla de recomendaciones calificadas como parcialmente cumplida (PC) y no cumplida (NC), clasificadas por número, tema y razón de la calificación

PC	Tema de la Rec.	¿Cuál fue la razón?
Rec. 6	Sanciones financieras de FT	No hay congelamiento de bienes
Rec. 8.	ESALES	No se identificaron ESALES con riesgo de LA/FT
Rec. 10	Debida diligencia del cliente	No hay una ley que establezca la DDC
Rec. 12	PEP	El concepto de PEP de las IF no se ajusta al estándar
Rec. 13	Banca corresponsal	DDC en contratos de corresponsalía
Rec. 15	Nuevas tecnologías	No hay requerimientos para operadores de giros postales
Rec. 16	Transferencias electrónicas	Deficiencias regulatorias para obtener inform. de las dos puntas
Rec. 19.	Países de mayor riesgo	No hay establecidas contramedidas ni medidas para alertar sobre preocupaciones por debilidades del sistema ALA/CFT en otros países
Rec. 22	APNFD	No están las reglas ALA/CFT para algunas APNFD (abogados, contadores)
Rec. 23	APNFD (otras medidas)	Algunas APNFD del país no están obligados a enviar ROS
Rec. 24	Beneficiario final	No hay registro de beneficiario final
Rec. 28	Regulación y supervisión de las APNFD	Debilidad en los organismos de supervisión de las APNFD
Rec. 33	Estadísticas	No hay un sistema estadístico del sistema ALA/CFT
Rec. 34	Guía y retroalimentación	No hay retroalimentación a las instituciones financieras
Rec. 35	Sanciones	No se disponen sanciones penales, civiles o administrativas para las APNFD's
NC	Tema de la Rec.	¿Cuál fue la razón?
Rec. 7	Sanciones por FPADM	Hace falta coordinación

Ilustración 2

Calificación en cada uno de los resultados inmediatos



Fuente: UIAF

Debido a estos resultados, y ante el inevitable ingreso del país en el proceso de seguimiento intensificado, las instituciones públicas y la empresa privada se volcaron para establecer las estrategias encaminadas no sólo a cumplir las recomendaciones plasmadas en el IEM sino también a fortalecer el sistema ALA/CFT colombiano y tender un cerco a las organizaciones criminales que Recomendación 10

sobre Debita diligencia. mediante el lavado de activos borran la traza ilícita que subyace a la obtención de su riqueza, poniendo en marcha el Sistema Dinámico y Efectivo –SDE.

Ese ha sido un camino que comenzó a construirse en el seno de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos –CCICLA-, en la cual se aprobó un plan de acción para salir de seguimiento intensificado que se presentó en la sesión del 18 de diciembre de 2018 (poco más de un mes después de aprobado el IEM).

Este plan incorporó un paquete de acciones que tendrían que adelantarse a través de la expedición de una batería de normas (leyes, decretos y resoluciones) para atender las 40 Recomendaciones del GAFI y superar las deficiencias identificadas por el GAFILAT.

Establecer el principio de debida diligencia en una ley (formalmente hablando), implementar mecanismos para el congelamiento preventivo e inmediato de activos en poder o de propiedad de terroristas designados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y que no dependa del proceso de extinción de dominio, mejorar la regulación de PEP en el sistema ALA/CFT, por mencionar sólo unos ejemplos, fueron algunas de las líneas que se trazaron en ese plan de acción, que involucró al Ministerio de Justicia, a la Superintendencia Financiera y a otros organismos de supervisión.

Debe recordarse que los procesos de seguimiento intensificado en el marco de las evaluaciones del GAFI y sus organismos de base regional, son instrumentos que tienen dos propósitos principales: I) alentar a los países para implementar las recomendaciones, II) suministrar monitoreo periódico e información actualizada sobre el cumplimiento del país (OCDE/- GAFI, 2018).

Actualmente, de los 103 países que han sido evaluados en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFI y sus organismos de base regional, 70 (más del 68%) están siendo sometidos a procesos de seguimiento intensificado, mismo número de países que tiene que presentar semestralmente avances y mejoras en sus sistemas ALA/CFT, ante GAFI o ante sus organismos de base regional ².

Adicionalmente, de esos 103 países, 16 se encuentran en la lista de países bajo monitoreo y 2 en la lista de países no cooperantes o de jurisdicciones de alto riesgo ³.

Esto demuestra que a nivel global, el cumplimiento técnico y de efectividad de las 40R debe mejorar y sienta las bases para los amplios desafíos que tienen GAFI y sus organismos de base regional en el apoyo a sus países y jurisdicciones en el arduo camino hacia el cumplimiento pleno de los estándares para la lucha contra el lavado de activos.

Pero este ejercicio de adecuación normativa e institucional que actualmente adelantan varios países y jurisdicciones del mundo, incluido Colombia, no debe implicar un punto de llegada sino por el contrario, un punto de partida.

A pesar de los informes semestrales que Colombia ha presentado al GAFILAT acreditando acciones de mejora, y teniendo en cuenta, además, que salir de seguimiento intensificado implicaría un avance importante para el sistema ALA/CFT del país, ello no debe ser visto como un objetivo principal ni como una misión cumplida.

Este no es fin sino un medio, no es la meta sino un camino para llegar a ella, de la misma manera que el objetivo de un estudiante no debe ser obtener la mejor nota sino adquirir y apropiar el conocimiento que se le transmite.

Colombia ha tenido avances en materia regulatoria, al punto que muchas de las normas ALA/CFT han sido modificadas para adecuarse a las exigencias de los estándares. Por mencionar sólo algunos ejemplos:

Recomendaciones 6 y 7, sobre sanciones financieras dirigidas a la FT y a la FPADM.

En materia de sanciones financieras dirigidas, hemos avanzado en la identificación de las necesidades legislativas del país para abordar el congelamiento preventivo e inmediato. En el marco de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos –CCICLA- ⁴, junto con los miembros e invitados de esta comisión, se está trabajando en un texto normativo que sea el punto de partida para los debates constitucionales y legales en esa materia.

² Datos tomados del documento "Consolidated table of assessment ratings", disponible en [http://www.fatf-gafi.org/publications/mutual-evaluations/2hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/mutual-evaluations/2hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

³ El listado de países bajo monitoreo o de jurisdicciones de alto riesgo del GAFI puede consultarse en el siguiente link: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-february-2020.html>.

⁴ Comisión creada mediante Decreto 950 de 1995, modificado por el Decreto 3420 de 2004, cuyas funciones son las de servir como un cuerpo consultivo del gobierno colombiano para establecer los lineamientos para la lucha contra el lavado de activos. La CCICLA está conformada por el Ministerio de Justicia, que la preside, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Defensa, la Fiscalía General de la Nación y el desaparecido DAS, hoy representado por la Dirección Nacional de Inteligencia –DNI-. La UIAF ejerce la secretaría técnica; la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Sociedades son invitados permanentes.

Adicionalmente, Colombia está recibiendo una asistencia técnica por parte de UNODC para cumplir con estas recomendaciones.

Recomendación 10 sobre Debida diligencia.

El principio de debida diligencia fue incorporado en el Proyecto de Ley No. 341/20, presentado por la Vicepresidencia de la República para la lucha contra la corrupción.

Recomendaciones 12, 13 y 16, sobre PEP, banca corresponsal y transferencias electrónicas, respectivamente.

Con la reciente modificación al Capítulo IV del Título IV de la Parte Primera de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera, fueron incorporados cambios para superar las deficiencias sobre el concepto de PEP, así mismo se incluyó la prohibición expresa de celebrar negocios con instituciones financieras extranjeras consideradas bancos pantalla ⁵; se incorporaron medidas para reforzar la debida diligencia en los contratos de corresponsalía que suscriban las instituciones financieras, y para el acceso a la información de las operaciones que se realicen mediante transferencias electrónicas, sobre todo cuando ellas se hacen agrupadas o en lote.

Recomendaciones 22 y 23 sobre medidas de debida diligencia del cliente en las APNFD.

Con la reciente modificación al Capítulo X de la Circular Básica de la Superintendencia de Sociedades, se amplió el número de sujetos obligados acumplir con las regulaciones asociadas a la debida diligencia del cliente, conocimiento del beneficiario final, debida diligencia Recomendaciones 22 y 23 sobre medidas de debida diligencia del cliente en las APNFD. 4. ampliada en las relaciones de las APNFD con personas expuestas políticamente y el debido cuidado en las relaciones con países de mayor riesgo.

Recomendación 24, sobre beneficiario final.

Se creó el registro único de beneficiarios finales (Cfr. parágrafo cuarto del artículo 68 de la Ley 2010 de 2019). Importantes avances también se lograron con la modificación de las circulares básicas jurídicas de las superintendencias de Sociedades y Financiera y de la Economía Solidaria.

5. Según el Glosario General de las Recomendaciones del GAFI, por banco pantalla se entiende “un banco que no tiene una presencia física en el país en el que es constituido y recibe licencia, y que no está afiliado a un grupo financiero regulado que está sujeto a una supervisión consolidada eficaz. Presencia física significa que dentro de un país está ubicada la cabeza y la gestión de peso. La existencia simplemente de un agente local o personal de bajo nivel no constituye una presencia física.” (OCDE/GAFI; 2018, pág. 299)

Recomendación 28, sobre supervisión de las APNFD.

Desde el 29 de octubre de 2019 se pusieron en marcha los Pactos de Supervisores, instrumentos de cooperación y coordinación interinstitucional entre la UIAF y los organismos de supervisión de los sectores financiero, real y de APNFD, con el propósito de aunar esfuerzos, mejorar el conocimiento de los actores del sistema sobre los riesgos de LA/FT y superar las deficiencias identificadas por el IEM de 2018 en materia de supervisión en asuntos clave como el enfoque basado en riesgo, la debida diligencia y el beneficiario final.

Adicionalmente, para la mejora en la supervisión, la UIAF ha trabajado intensamente en la retroalimentación con los organismos de supervisión, a través de los siguientes instrumentos:

- Batería de indicadores.
- Índice de Efectividad del ROS –IEROS- de sus supervisados
- Boletines de reportantes, los cuales se han compartido con los supervisores de manera mensual.
- Talleres y foros virtuales



Recomendación 33, sobre estadísticas.

El sistema de seguimiento estadístico fue un proyecto que la UIAF sacó adelante en 2019, luego de algunos años de rezago en este importante instrumento de recopilación de cifras y datos de interés para la verificación de la efectividad en la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Gracias al apoyo de actores claves como la Fiscalía General de la Nación, los supervisores y el ministerio de justicia y del derecho, el sistema se implementó y está en funcionamiento, cuenta con la información histórica y actualizada exigida por la Recomendación 33, esto es, la relacionada con sentencias condenatorias por los delitos de lavado de activos, medidas cautelares, sentencias de extinción de dominio, extradiciones, reportes de operaciones sospechosas, comisos decretados en los procesos penales relacionados con lavado de activos y sanciones impuestas por los supervisores por infracción a las regulaciones ALA/CFT ⁶.

6 Para mayor información sobre el Sistema de Seguimiento Estadístico, así como para consultar los anexos técnicos, dar click en el siguiente enlace: https://www.uiaf.gov.co/caracterizacion_usuario/perfiles/reportantes/otros_anexos/sistema_estadistico_ala_cft

afectando el crecimiento económico y la generación de empleo. El fortalecimiento del Sistema ALA/CFT es un determinante del bienestar de los colombianos. Los profesionales de compra y venta de divisas actualmente tienen una regulación, la Resolución 29 de 2020, mediante la cual la DIAN fijó normas expresas para aumentar la tasa de intervención de divisas al 50%, lo que, a su vez, fomenta la utilidad de la moneda nacional. En consecuencia, el consecuente desmantelamiento es, al fin y al cabo, un paso importante para la consolidación de un sistema ALA/CFT efectivo. Lo propio hizo el sector de juegos de suerte y azar, regulado por la empresa Coljuegos, entidad que mediante resolución del año 2019 también estableció disposiciones que Colombia está siguiendo de manera decidida, para cuando la entidad comienza a coordinar los juegos de suerte y azar privados y locales. Las autoridades del sistema, las de prevención, detección, investigación y juzgamiento.

Ahora bien, el seguimiento intensificado ha fijado una hoja de ruta y una agenda sobre la cual el sistema ALA/CFT de Colombia, por medio del cual se dinamiza el sistema de prevención y efectivo⁷.

Por supuesto que los esfuerzos deben focalizarse también en lograr desmantelar efectivamente las redes criminales, en aumentar el monto de los activos que se sustraen de las manos criminales, para afectarlos estructuralmente, con el fin de que no sigan entrando a los bolsillos de los delincuentes.

A pesar de ello, los esfuerzos deben focalizarse también en lograr desmantelar efectivamente las redes criminales, en aumentar el monto de los activos que se sustraen de las manos criminales, para afectarlos estructuralmente, con el fin de que no sigan entrando a los bolsillos de los delincuentes.

El país necesita más incautaciones, más extinción de dominio a los bienes de las organizaciones criminales, aumentar el conocimiento de los actores del sistema ALA/CFT, públicos y privados, para que ello redunde en el debilitamiento de la amenaza (economías ilícitas y generación de dineros ilícitos) y en el efectivo desmantelamiento de las estructuras criminales.

Es importante seguir trabajando en identificar cuáles los riesgos para mitigarlos para evitar que los dineros de origen ilícito permeen la actividad productiva,



7. Para mayor información sobre el SDE, consultar artículo de la Revista Dinero escrito por el director general de la UIAF, Javier Gutiérrez, disponible en <https://pruebas.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/estrategias-disruptivas-contra-las-finanzas-criminales-por-javier-gutierrez/282765>



Compendio de
Notas
ALA/CFT

▶ La inteligencia financiera: un instrumento para la defensa y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales



Por

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



Publicación
Publicaciones UIAF



Fecha
12 • abril • 2021

La inteligencia es una herramienta que todo Estado democrático debe tener para garantizar el orden constitucional y legal, y salvaguardar los Derechos Humanos. En Colombia, es un mandato que se encuentra plasmado en la Constitución Política y en los tratados internacionales suscritos y ratificados.

En cumplimiento de ese mandato, los organismos de inteligencia asumen el gran reto de garantizar la sana y pacífica convivencia de los ciudadanos y habitantes de nuestro territorio, anticiparse a las amenazas internas y externas y crear un entorno seguro para el desarrollo de la nación y que sus habitantes puedan ejercer sus derechos a plenitud.

Dentro de los tipos de inteligencia que existen en Colombia, la inteligencia financiera, que le compete a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), es de gran importancia, ya que orienta la toma de decisiones del Estado para la disrupción de las economías ilícitas y, con ello, el desmantelamiento de las organizaciones criminales y terroristas.

Esas economías ilícitas a las que me refiero, como el narcotráfico, el contrabando, la explotación ilícita de yacimientos mineros, la corrupción o la extorsión, la trata de personas, la corrupción transnacional entre otras, generan recursos económicos importantes para las estructuras criminales que permiten el financiamiento de actos terroristas y la reinversión de los réditos en las mismas actividades ilícitas, lo que deriva en la potencialización de la amenaza, más violencia, pobreza y afectación a los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Prevenir y detectar el lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo es una tarea cuyo impacto va más allá de la misión misma, ya que, el desmantelamiento de las organizaciones criminales que se logra a través del trabajo de la inteligencia financiera, se traduce en entornos que garantizan Los derechos a la vida, la dignidad humana, la libertad, la convivencia pacífica, al trabajo y, en general, a las condiciones que generan bienestar social, fines que consagró la ley estatutaria de inteligencia y que corresponden a principios constitucionales que la UIAF protege de forma permanente.

El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la Recopilación de Buenas Prácticas de Inteligencia, reconoció expresamente que gracias a los servicios de inteligencia los

Estados pueden cumplir su obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de todos los individuos bajo su jurisdicción: “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”.

La Ley 1621 de 2013 en su artículo 2 señala que la función de inteligencia y contrainteligencia es aquella que desarrollan los organismos especializados del Estado del orden nacional con el objetivo de proteger los derechos humanos, 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. Asimismo, el artículo 4 dispone claramente que “la función de inteligencia y contrainteligencia estará limitada en su ejercicio al respeto de los derechos humanos y al cumplimiento estricto de la Constitución, la Ley y el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En especial, 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.”

El concepto de inteligencia contemporáneo entonces, no es solamente el de un servicio que presta el Estado, como cualquier otro, sino el de un instrumento para garantizar el ejercicio y preservación de derechos fundamentales, y ese debe ser es el horizonte de sus actuaciones. La UIAF nació en el marco de esa nueva forma de entender la inteligencia. Hoy en día, la preservación de una economía sana tiene efectos en todos los derechos de los ciudadanos, como son el empleo, la salud, la educación, la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad.



Al respecto, es importante señalar que la información es y siempre será el insumo máspreciado y protegido de la UIAF. Entendemos que su adecuado manejo es una garantía para el amparo de los derechos humanos y la defensa de los intereses nacionales. De igual forma, el uso de las capacidades de la inteligencia financiera en el marco legal que la sustenta y la salvaguardia de los derechos, es un principio bajo el cual la Unidad rige sus acciones.

En cumplimiento de la Constitución y las leyes colombianas, la UIAF seguirá trabajando en procura de la defensa de los derechos humanos, orientando todas sus estrategias y acciones hacia la protección de la economía y la seguridad nacional.

La inteligencia financiera un instrumento para la defensa y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales



Compendio de
Notas
ALA/CFT

▶ **ACTIVOS VIRTUALES: CONCEPTOS**



Por

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



Publicación
Publicaciones UIAF



Fecha
28 • mayo • 2021

ACTIVOS VIRTUALES: CONCEPTOS

Los activos virtuales en el país se han convertido en un tema de interés para inversionistas, entidades financieras y organismos estatales, no solo por la innovación financiera que involucran, sino también por su auge generalizado y los riesgos asociados en su operación. A la par del riesgo de mercado, los activos virtuales presentan riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo, los cuales deben ser identificados y mitigados. Por lo anterior, la Unidad de Información y Análisis Financiero, mediante la entrega de una serie de notas ALA/CFT, expone las definiciones clave para comprender el fenómeno, los riesgos potenciales en materia de LA/FT y las diferentes aproximaciones y conceptos emitidos por las autoridades nacionales sobre los mismos. En la presente se desarrollan los conceptos y definiciones generales.

Activos virtuales: el Grupo de Acción Financiera Internacional (2019), en adelante GAFI, define los activos virtuales como una “(...) representación digital de valor que se puede comercializar digitalmente, ser transferido, y utilizado para fines de pago e inversión” . Sus principales características son:

- Carecen de un emisor central y constitucionalmente obligado a redimirlos por moneda de curso legal.
- No tienen forma física, es decir, son inmateriales.
- Son almacenados en billeteras electrónicas o virtuales y es posible acceder a estas a través de una conexión a internet, un computador, dispositivo móvil o incluso cajeros electrónicos, 24/7 en el tiempo.
- No constituyen un medio de pago obligatorio para el cumplimiento de obligaciones al no ser aceptado por cualquier persona.
- No incluye representaciones digitales de dinero de curso legal o dinero fiat.
- No son una divisa reconocida y aceptada para el pago de obligaciones del régimen cambiario colombiano al no ser emitidas por un gobierno soberano.
- Su uso como medio de pago en el intercambio de bienes y servicios, unidad de cuenta y reserva de valor obedece a la interacción y acuerdo dentro de la comunidad de usuarios del activo virtual.



- Su precio se encuentra determinado por la oferta y la demanda, sin que se ejerza control por parte de una institución estatal.
- Son una representación digital de valor, susceptible de ser obtenidas, guardadas y transferidas electrónicamente, indistintamente de no ser moneda de curso legal.

Usos de los activos virtuales: como indica el GAFI, los activos virtuales representan una alternativa de pago y pueden considerarse también como un vehículo de inversión.

- Los activos virtuales funcionan como un medio de pago en transacciones comerciales entre pares (Bitcoin), para compensar pagos y transacciones internacionales por parte de las entidades financieras asociadas a plataformas específicas (XRP en la plataforma Ripple) o incluso para pagar contratos inteligentes en ciertas plataformas reconocidas por los usuarios (Ether en la plataforma Ethereum).
- El tipo de activos virtuales conocidos comercialmente como Stablecoins buscan mantener estable el valor del activo virtual en relación con otros activos: monedas fiduciarias, monedas digitales, valores de inversión, materias primas y/o bienes raíces. Algunos ejemplos de estos activos virtuales son Tether, USD Coin, Libra y Gram.
- Pueden asemejarse a un derecho cuya tenencia garantiza el acceso a activos subyacentes, bienes o servicios. Los activos virtuales denominados tokens, tienen el potencial de funcionar como un activo negociable y fungible que ofrece una reserva de valor (Bitcoin) o representa una deuda o inversión del emisor (Mæcenaz representa la propiedad sobre una parte de una obra de arte), una utilidad (Golem, ofrece la capacidad de procesamiento o almacenamiento) o contratos en el mundo real.

Clasificación de los activos virtuales: los sistemas que soportan los activos virtuales se clasifican en sistema abierto (convertible) o sistema cerrado (no convertible). El primero se divide en centralizado y descentralizado. Las definiciones se resumen en la Tabla 1.

Tabla 1. Clasificación activos virtuales

Activo virtual	Centralizado	Descentralizado
Convertible 	Tiene un valor equivalente en moneda fiat³ y un tercero o administrador que controla el sistema: "(...) emite la moneda; establece las reglas para su uso; mantiene una central de pagos; y tiene autoridad para redimir la moneda"⁴. Ejemplo: WebMoney.	Es intercambiable por dinero fiat pero opera sin la necesidad de una entidad central que supervise o valide los procesos que se llevan a cabo. Se emplea Tecnología de Contabilidad Distribuida (TCD) o <i>blockchain</i>⁵, que genera un registro distribuido encriptado y permanente de las transacciones conforme se realizan. Ejemplo: Bitcoin.
No convertible 	No puede cambiarse por dinero real, pues es específico y transferible solamente dentro de un mundo virtual particular, como el de los videojuegos en línea⁶. Cuenta con una entidad central que establece las normas que rigen su uso. Ejemplo: World of Warcraft Gold.	No existe. Dentro del segmento no convertible todas las monedas son centralizadas.

Fuente: Elaboración UIAF y SFC

Participantes del sistema de activos virtuales: los principales agentes que participan en un intercambio de activos virtuales son:

- Emisor: creador de los activos virtuales, tiene la autoridad para establecer las reglas y para redimirlo en primera instancia.
- Usuarios: son los participantes del mercado que compran, venden y/o poseen activos virtuales, están sujetos a un protocolo estándar para participar en el registro de anotaciones.
- Mineros: personas que realizan el proceso computacional necesario que opera para asegurar la red y con ello validar las transacciones realizadas. Para esto utilizan computadores o tecnologías y programas especiales para solucionar protocolos de validación.
- Proveedor de Servicios de Activos Virtuales (PSAV): también conocidos como exchanges, son personas naturales o jurídicas que en representación de un tercero participan en el mercado de activos virtuales realizando: intercambio entre activos virtuales y dinero fiat intercambio entre diferentes tipos de activos virtuales, transferencia de activos virtuales, almacenamiento seguro y/o administración de activos virtuales o de instrumentos que permiten el control sobre estos, participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta de un emisor y/o la venta de un activo virtual .
- Otros: proveedores de servicios de internet, desarrolladores de software, aplicaciones móviles, billeteras electrónicas e incluso instrumentos de pago y procesadores de pagos (GAFI, 2015).

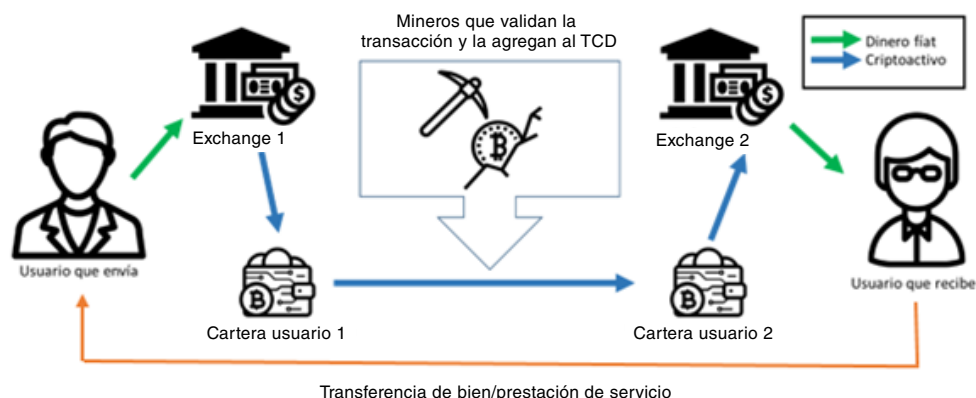
Mercado de activos virtuales: una persona puede adquirir activos virtuales en el mercado originador cuando este es emitido y se ofrece por primera vez al público o en el mercado transaccional donde las negociaciones se realizan con activos ya emitidos y en circulación.

- Mercado originador: la creación puede ocurrir con motivo de ofertas iniciales (Initial Coin Offerings- ICO) o como pago de la actividad que realizan los mineros.
 - Initial Coin Offering – ICO: estas ofertas públicas de venta son utilizadas, mayoritariamente, para la financiación de un proyecto o emprendimiento o producto. De esta forma, se tiene una participación propietaria en el proyecto a través de la tenencia del token .
 - Minería: consiste en el proceso de resolución de algoritmos para verificar la autenticidad de las transacciones hechas con activos virtuales. Esta actividad se realiza a manera de competencia, puesto que el primer agente que logre validar la transacción, recibe a cambio unidades nuevas de activos virtuales.
- Mercado transaccional: permite adquirir o negociar activos virtuales través de diferentes canales: directamente en una plataforma de activos virtuales, a través de un Proveedor de Servicios de Activos Virtuales, utilizando un cajero electrónico de activos virtuales, a través de clubes de inversión , entre otros.

Transacciones con activos virtuales descentralizados: el proceso para adquirir un activo virtual, un bien o la prestación de un servicio por parte de otra persona, cuyo pago se hará utilizando los canales de transacción de los activos virtuales, se resume en el Gráfico 1. La operación de transferencia de activos virtuales se ejecuta cuando el comprador (usuario A) deposita la cantidad de activos virtuales o de dinero fiat equivalente en la billetera virtual del vendedor (usuario B). La tecnología blockchain ofrece la posibilidad que el usuario pueda enlazarse directamente con ofertantes y demandantes del activo o lo haga a través de un exchange.

Una vez abonados los recursos a la cuenta del usuario B, este último realizará la transferencia de activos virtuales al monedero virtual del usuario A, transferirá el bien o prestará el servicio según lo acordado, siendo los mineros los encargados de validar y agregar esta transacción en el blockchain de los activos virtuales, con lo cual se oficializa la transferencia de los activos. Finalmente, el usuario B tiene la opción de mantener los activos en su billetera virtual, o utilizar los servicios de un exchange para intercambiarlos por dinero fiat local o incluso por otros activos virtuales.

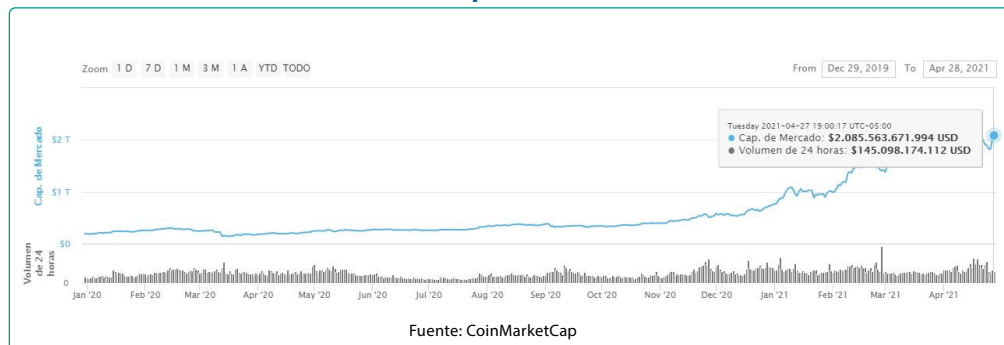
Gráfico 1. Transferencia de activos virtuales entre dos individuos



Fuente: Elaboración UIAF y SFC

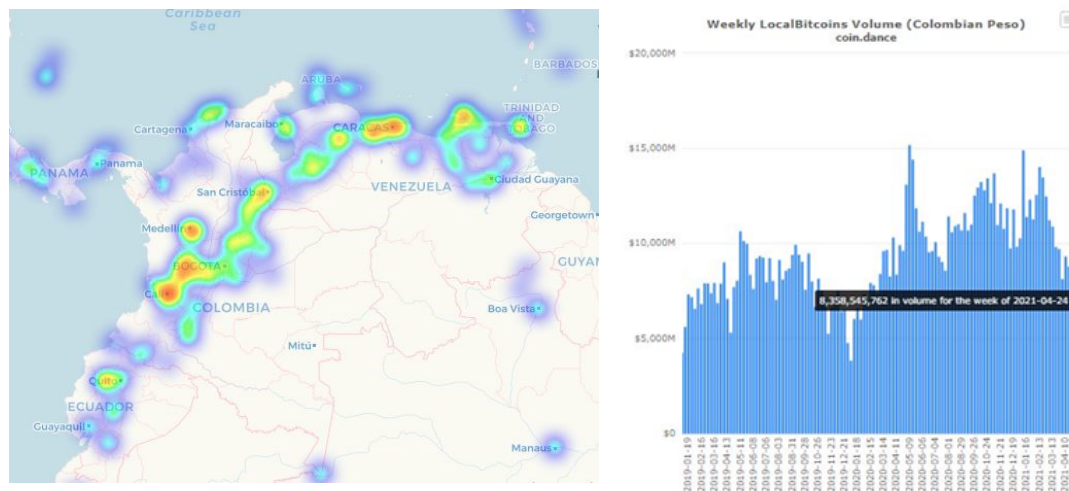
Activos virtuales descentralizados en Colombia: el uso de los criptoactivos ha venido evolucionando y fortaleciéndose en los últimos años. A abril de 2021, el portal CoinMarketCap presenta información de más de 4.800 criptoactivos y se estima que el número total de activos transables puede ser superior en un 75%. Al mismo corte y como se observa en el Gráfico 2, el valor de mercado de los criptoactivos en el mundo asciende a la suma de \$2.085 miles de millones de dólares, de los que Bitcoin (49%), Ethereum (15%), Binance Coin (4%), XRP (3%) y Tether (2%) representan en conjunto el 74% del mercado. Este reporte transaccional equivale a más de 9 veces el valor registrado en el mismo periodo de 2020 y es 11 veces mayor al observado el año previo.

Gráfico 2. Capitalización de mercado total



Por otra parte, en la semana del 18 al 24 de abril de 2021, en el mercado colombiano, fueron tranzados \$8.358 millones de pesos colombianos en el Exchange Local Bitcoins. Se identifican como zonas estratégicas Cumbal, Llorente e Ipiales – Nariño, Florencia – Caquetá, Cúcuta y Ocaña – Norte de Santander y Buenaventura – Valle (Gráfico 3).

Gráfico 3. Mercado colombiano



Fuente: CoinMap



Compendio de
Notas
ALA/CFT

➤ Riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo en las transacciones con **ACTIVOS VIRTUALES**



Por

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



Publicación
Publicaciones UIAF



Fecha
02 • junio • 2021

El Grupo de Acción Financiera Internacional define los Activos Virtuales (AV) como una “(...) representación digital de valor que se puede comercializar digitalmente, ser transferido, y utilizado para fines de pago e inversión”¹. Los AV están soportados en la Tecnología de Contabilidad Distribuida (TCD) o Blockchain², son reconocidos por la comunidad de usuarios de AV como medio de pago en el intercambio de bienes y servicios, como depósito de valor y como unidad de cuenta. Y pese a que su aceptación no es universal, carecen de un emisor central y hasta el momento no son validados por la normatividad colombiana, no están regulados, su uso ha venido creciendo en los últimos años en el país.

A finales de abril de 2021, el valor de mercado de las criptomonedas en el mundo ascendió a \$2.085 miles de millones de dólares, de los que Bitcoin (49%), Ethereum (15%), Binance Coin (4%), XRP (3%) y Tether (2%) representan en conjunto el 74% del mercado³, un aumento transaccional equivalente al 840% frente al registrado en abril de 2020. Una lectura del mercado colombiano señala que en 2020⁴ el volumen de transacciones con Bitcoin en el país superó lo \$532.306 millones de pesos (144 millones USD)⁵, esto es 1,3 veces el valor registrado en 2019 y 2,3 de la operación agregada de 2018. A abril de 2021 la cifra corresponde a \$188.794 millones de pesos⁶.

A la par de este crecimiento exponencial, el desarrollo de los AV, también ha puesto en evidencia la introducción de nuevos participantes y riesgos asociados en su operación, uno de ellos relacionado con el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo (LA/FT). Según el GAFI, para identificar, evaluar, comprender y tomar medidas para mitigar los riesgos de LA/FT en las actividades de activos virtuales se debe aplicar el Enfoque Basado en Riesgos (EBR) en el que se considere, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Riesgos potenciales de los AV que transen valor, dinero o fondos dentro y fuera de monedas fiat y el sistema financiero tradicional con transacciones virtuales.
- b) Riesgos asociados con los modelos de negocio de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) centralizados y descentralizados.

¹El término “Activos virtuales” no incluye a las representaciones digitales de monedas fiduciarias, valores, u otros activos financieros ya definidos por el GAFI en su glosario. Tomado de FATF (2019), Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers, FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Guidance-RBA-virtual-assets.html

² Tecnología de Contabilidad Distribuida (TCD) o Blockchain es una estructura de datos que se halla distribuida entre diferentes participantes, protegida criptográficamente y organizada en bloques transaccionales relacionados entre sí matemáticamente. Véase (Preukschat, Kuchkovsky, Fernández Hergueta, & Amp; Molero 2018, 29)

³Coinmarketcap. (S.F.). “Gráficos Globales, capitalización de mercado”. Recuperado el 28 de abril de 2021 de [Coinmarketcap.com/es/charts](https://coinmarketcap.com/es/charts)

⁴ Aproximadamente \$220 mil millones USD.

⁵ Promedio tasa representativa de mercado de 2020, \$3.398,05 COP. Véase: Banco de la República de Colombia. (S.F.). “Tasa Representativa de Mercado (TRM – peso por dólar)” Disponible en: www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm

⁶CoinMap. “LocalBitcoins Volume (Colombia)” Recuperado el 28 de abril de 2021 de coin.dance/volumen/localbitcoins/COP

b) Riesgos asociados con los modelos de negocio de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV) centralizados y descentralizados.

c) Tipos específicos de AV ofertados por PSAV o planes, productos y servicios que puedan presentar alto riesgo y que minen la habilidad de los PSAV en implementar debida diligencia del cliente (DDC) y otras medidas ALA/CFT.

d) Cuando los PSAV operen enteramente online (e.g., plataformas basadas en intercambio) o por intermedio de personas (e.g., plataformas de trading que facilitan el cara a cara en los intercambios or kiosk-based exchanges).

e) Exposiciones a protocolos de internet (IP) que anonimizan a quienes efectúan operaciones con AV, como lo son The Onion Router (TOR) o los proyectos de internet invisible (I2P), que pueden inhibir la habilidad del PSAV en la implementación de la DDC y el desarrollo de medidas efectivas de ALA/CFT.

f) Potenciales riesgos de LAFT asociados con conexiones y enlaces a varias jurisdicciones.

g) Naturaleza del espectro de cuentas, productos, servicios, de los AV (ejemplo: pequeño valor de los ahorros y almacenamiento de cuentas) que primariamente permiten la exclusión financiera de clientes.

h) Naturaleza del espectro de los canales de pago o de los sistemas implementados para llevar a cabo operaciones de AV.

Riesgos de LA/FT en transacciones de Activos Virtuales

En atención a estos riesgos y puesto que los dineros producto de diferentes actividades ilícitas como las estafas de tipo piramidal, los delitos cibernéticos (ataques ransomware y malware), la comercialización de material con contenido sexual o de otros productos y servicios ilegales e inclusive dineros asociados a la financiación de terrorismo, entre muchas otras actividades ilícitas, pueden transarse a través de diferentes canales como los sitios de apuestas en línea que aceptan CA, transando en plataformas ubicadas en jurisdicciones con baja cooperación en materia de LA/FT, camuflando las transacciones mediante la adquisición de los servicios de exchange de alto riesgo o realizando múltiples negociaciones y conversiones entre AV y dinero fiat dificultando así la trazabilidad de los registros⁷. A continuación se exponen algunas señales de alerta asociadas a los AV que fueron presentadas por el GAFI como una herramienta útil para la prevención del fenómeno del lavado de activos.

Señales de alerta relacionadas con las operaciones

- Operaciones de AV estructuradas por debajo de los umbrales de mantenimiento de registros o informes.
- Múltiples operaciones de alto valor realizadas en una sucesión breve o en una cuenta recién creada o previamente inactiva.
- Transferencias de AV a múltiples PSAV, especialmente a PSAV que operan en jurisdicciones diferentes a la del domicilio o que tienen una regulación ALA/CFT inexistente o débil.
- Operaciones múltiples entre AV y dinero fiat o entre diversos AV que dificultan la trazabilidad de los registros.
- Operaciones donde se aceptan o depositan recursos de direcciones relacionadas con recursos sospechosos de ser robados o fraudulentos.

Señales de alerta relacionadas con los patrones de operación

- Depósitos inconsistentes con el perfil económico del usuario.
- Usuarios con negociaciones de alto valor entre AV y/o que realizan retiros de la plataforma al poco tiempo de haber iniciado la operación en el escenario virtual.
- Operaciones que involucran el uso de múltiples AV, o múltiples cuentas, sin una explicación comercial lógica.
- Transferencias frecuentes en un período de tiempo determinado a la misma cuenta de AV.
- Registrar operaciones entrantes de muchas carteras no relacionadas en cantidades relativamente pequeñas con transferencia posterior a otra cartera o cambio completo por moneda fiduciaria.
- Conversiones constantes entre AV y dinero fiat sin considerar pérdidas potenciales, por ejemplo, las fluctuaciones de los AV o altas comisiones.
- Convertir una gran cantidad de moneda fiduciaria en AV, o una gran cantidad de un tipo de AV en otros tipos de AV, sin una explicación comercial lógica.

Señales de alerta relacionadas con el anonimato

- Transacciones con más de un tipo de AV, en especial con aquellos AV que brindan mayor anonimato.

⁷ Información recopilada de artículo de prensa que expone los resultados del estudio adelantado por la agencia de investigación Blockchain, Chainalysis, sobre lavado de dinero y criptomonedas. Recuperado el 17 de febrero de 2021 de <https://www.antilavadedodineroycriptomonedas.com/paises-que-mueven-el-55-del-lavado-de-dinero-con-criptomonedas/>

Señales de alerta relacionadas con el anonimato

- Transacciones con más de un tipo de AV, en especial con aquellos AV que brindan mayor anonimato.
- Mover un AV que opera en una cadena de bloques pública y transparente a una plataforma de intercambio centralizado para intercambiarlos finalmente por monedas privadas.
- Usuarios que operan con PSAV no registrados o sin licencia en sitios web de intercambio peer-to-peer (P2P) y que cobren tarifas más altas que las promedio del negocio.
- Transferencia de AV hacia o desde carteras que muestran actividades previas relacionadas con la mezcla de AV con la intención de ocultar el flujo de recursos ilícitos.
- Uso de “paper wallets” para transportar AV a través de las fronteras.
- Ingresos a la plataforma a través de proxies que encubren la identidad de los usuarios o usando una dirección IP asociada con una red oscura.
- Transacciones empleando medios de comunicación anónimos encriptados (por ejemplo, foros, chats, aplicaciones móviles, juegos en línea, etc.) y no los servicios de los PSAV.
- Desde la misma dirección IP se controlan una gran cantidad de carteras de AV aparentemente no relacionadas.
- Uso de AV cuyo diseño no está adecuadamente documentado o que están vinculados a posibles fraudes u otras herramientas destinadas a implementar esquemas fraudulentos, como los esquemas Ponzi.
- Recibir o enviar recursos a los PSAV cuyos procesos de DDC son débiles o inexistentes.
- Usar para operaciones pequeñas y repetitivas cajeros automáticos de AV en lugares de alto riesgo y a pesar de las tarifas de operación más elevadas e incluidas las que suelen utilizar las mulas o las víctimas de estafas.

Señales de alerta sobre remitentes o beneficiarios

- Creación de cuentas separadas bajo nombres diferentes para eludir las restricciones sobre transacciones o retiros impuestas por los PSAV.
- Iniciar transacciones desde direcciones IP que no son de confianza, direcciones IP de jurisdicciones sancionadas, o direcciones IP marcadas previamente como sospechosas.
- Usuarios que operan con dominios de Internet de una jurisdicción distinta a la de ubicación o en una con un débil proceso de registro de dominio.
- Usuarios que se niegan a entregar información o proveen datos falsos o incompletos en los documentos de debida diligencia o en aquellos que se pregunta sobre la fuente de los recursos.
- Personas que entregan información imprecisa sobre la transacción, la

Riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo en las transacciones con ACTIVOS VIRTUALES

fuente de los recursos, la relación con la contraparte y sobre el beneficiario final.

Identificaciones o credenciales compartidas entre cuentas.

- Discrepancias entre las direcciones IP asociadas con el perfil del cliente y las direcciones IP desde las cuales están siendo iniciadas las transacciones.
- Vínculos de los usuarios o de la dirección de AV con actividades ilegales.
- Remitentes no familiarizados con la tecnología de AV o considerados como personas vulnerables financieramente.
- Usuarios que mueven grandes cantidades de AV no justificados por su patrimonio disponible ni consistentes con su perfil financiero.
- Personas que cambian frecuentemente su información de identificación, incluyendo direcciones de correo electrónico, direcciones IP o información financiera.
- Clientes que intentan ingresar a uno o varios PSAV desde diferentes direcciones IP de manera frecuente en el transcurso de un día o en periodos muy cortos de tiempo.
- Personas que realizan transacciones repetidamente con un conjunto de personas con ganancias o pérdidas significativas.

Señales de alerta en la procedencia de recursos o patrimonio

- Realizar transacciones con cuentas de AV o tarjetas bancarias que están conectadas con esquemas conocidos de fraude, extorsión o ransomware, direcciones sancionadas, mercados de la darknet, u otros sitios web ilícitos.
- Transacciones de AV que se originaron o están destinadas a servicios de apuestas en línea.
- Uso de una o varias tarjetas de crédito o débito que están vinculadas a una cartera de AV para retirar grandes cantidades de divisas fiduciarias o recursos para comprar AV que se originen como depósitos de efectivo hacia tarjetas de crédito.
- Depósitos a una cuenta o a una dirección de AV por un valor alto seguido de la conversión a una divisa fiduciaria.
- Falta de transparencia o información insuficiente sobre el origen y los titulares de los recursos, como aquellos que involucran el uso de compañías ficticias, o los recursos que son colocados en una Oferta Inicial de Moneda (ICO) donde los datos personales de los inversores pueden no estar disponibles.

Tipologías identificadas que utilizan transacciones de Activos Virtuales

Debido a los riesgos ya mencionados en materia de LA/FT, las transacciones mediante activos virtuales, también evidencian diversas tipologías de conversión, transferencia, adquisición, ocultamiento o tenencia de activos y fuentes

de financiamiento ilegales. Por ello, se han identificado tres casos de operaciones con AV en los que potencialmente se materializa este riesgo, los cuales se describen a continuación.

1. Obtención de criptoactivos a través de la minería o la oferta inicial de criptoactivos

Este caso se relaciona con la creación o emisión de AV, en particular, el riesgo de LA/FT se desarrolla a través de la minería de AV, lo cual está sujeto a que dineros ilegales sean utilizados para adquirir herramientas computacionales con el fin de realizar las labores de minería, o pagar por el servicio de la misma (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Obtención de Activos Virtuales a través de la minería



Fuente: Elaboración UIAF.

En esta misma línea, el riesgo de LA/FT al participar en una oferta inicial de AV se relaciona con dineros ilegales que impulsen la oferta inicial, o sean confundidos (mezclados) con dineros legales (ver gráfico 1).

Gráfico 2. Obtención de Activos Virtuales a través de una oferta inicial



Fuente: Elaboración UIAF.

Al respecto, es preciso reconocer que la detección de señales de alerta depende de la identificación de quienes realizan minería y sus financiadores, así como de quienes emiten los AV y los adquirentes en el mercado originador. Sobre el conjunto de estos deben desplegarse, con especial atención, las estrategias ALA/CFT por parte de las instituciones financieras en el marco de la Debida Diligencia del Cliente (DDC).

De otra parte, a la ciudadanía en general, se le recomienda investigar para tener pleno conocimiento de los oferentes de la emisión de AV previa a su adquisición, así como los Mineros a los cuales pretenden apoyar en su labor a cambio de retribución.

2. Compra de criptoactivos a través de PSAV: transferencia y monetización de recursos

Los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales – PSAV, son uno de los principales actores del mercado de AV, ya que son agentes que intermedian las transacciones entre el dinero fiat y los AV, y por ende, el análisis de riesgo de este tipo de agentes es particularmente relevante. Máxime, si se tiene presente que las transacciones con AV son pseudo anónimas, desconociendo la identidad de la persona que envía los AV y de quien los recibe.

Es así como un individuo puede utilizar directamente los PSAV o solicitar los servicios de un tercero intermediario para comprar y vender AV, por lo anterior, este análisis de riesgo de LA/FT se focaliza en las operaciones entre los PSAV y los individuos que utilizan sus servicios, bien sea por “cuenta propia” o “por un tercero”.

En la primera etapa de este tipo de operaciones, se realiza el envío de recursos a una cuenta en el PSVA con el objetivo de convertir dinero fiat en AV; si el envío de recursos se realiza desde productos financieros ofrecidos por las entidades colombianas vigiladas, es posible conocer la información sobre el titular del producto, el origen de los recursos y el monto de la transacción.

Si por el contrario, el envío de recursos se realiza desde productos financieros extranjeros no vigilados por las autoridades colombianas, no es posible conocer de forma directa dicha información. Esta adquisición de AV en la cuenta del PSAV puede estar alimentada por el recaudo de dineros fiat procedentes de diversas fuentes, tanto legales como ilegales.

Una vez que el individuo adquiere AV en su cuenta del PSAV, la segunda etapa de la operación consiste en la administración (guardar, comprar, vender o realizar pagos) de los AV a través de la misma cuenta, o por medio de la transferencia de los AV a una billetera virtual independiente a la del PSAV.

Las transacciones y movimientos que sean realizados con los AV en los mercados virtuales son pseudo anónimas, por lo cual se podría llegar a

conocer entre cuáles billeteras se transfiere el dinero (direcciones). Sin embargo, este tipo de transacciones se enfrenta con la dificultad de conocer quiénes son los beneficiarios o titulares de esas carteras, y la identificación de los beneficiarios finales.

En la tercera etapa de la operación, el o los individuos que reciben los AV enviados inicialmente, realizan la monetización o conversión de los AV a dinero fiat. Este proceso puede ser realizado a través de un PSAV que funcione a nivel local o internacional, y de ello dependerá el tipo de dinero fiat que recibe el beneficiario final de la operación (COP o divisas).

Por ejemplo, si se envían recursos desde un PSAV que ofrece sus servicios en la Unión Europea y se monetizan a través de un PSAV que opera en Colombia, el recaudo inicial se realiza en euros que son cambiados por AV y la monetización ocurre al intercambiar AV por pesos colombianos.

Alternativamente, los recursos enviados pueden ser entregados a un tercero intermediario que reciba AV y a cambio entrega dinero fiat, o pueden realizarse compras de bienes y servicios en comercios que acepten AV como medio de pago. Esto puede ser realizado a nivel local o en cualquier parte del mundo (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Compra de Activos Virtuales a través de PSAV, transferencia y monetización de recursos



Los riesgos de LA/FT a través de este tipo de operaciones se derivan de la ausencia de información para determinar cuál es el origen de los fondos, quién realiza la transacción, cuál es el destino de los recursos y quién es el beneficiario final.

El riesgo de LA/FT está asociado al desconocimiento sobre el origen y destino de los fondos utilizados para adquirir los AV. En particular, en este tipo de operaciones solo puede llegar a conocer información sobre el envío de recursos desde un producto financiero vigilado por las autoridades colombianas hacia un PSAV.

Por su parte, conocer el destino de esos recursos resulta casi imposible, pues el carácter pseudo anónimo de los AV, no permite identificar quién es el beneficiario final y en dónde se monetizan dichos AV. Por ejemplo, un individuo puede monetizar en Colombia AV que han participado en el mercado virtual, pero identificar el origen del envío es complicado, pues estos activos pueden ser enviados y negociados a través de múltiples fuentes, lo que en últimas dificulta su trazabilidad.

La dificultad de obtener información en este tipo de operaciones, hace que el canal de los PSAV sea propenso a transacciones vinculadas al LA/FT. Por ejemplo, pueden realizarse transferencias y pagos de recursos provenientes de actividades ilícitas a través de los AV, los cuales pueden ser enviados desde billeteras virtuales o cuentas en PSAV que operen en el exterior o en Colombia.

En estos casos, se recomienda fortalecer las labores de Debida Diligencia del Cliente (DDC) en el marco de la aplicación del Sistema de Administración de Riesgos de LA/FT (SARLAFT) a aquellas entidades que ofrezcan productos financieros locales que reciban dinero fiat proveniente de los PSAV⁹.

Así mismo, la ciudadanía debe tener precaución a la hora de acudir a los PSAV o a un tercero para negociar con AV. Ya que, puede ocurrir que el PSAV o el tercero intermediario ofrezcan AV que fueron obtenidos con recursos provenientes de actividades ilícitas, lo cual relacionaría al ciudadano con una operación de LA/FT a través del AV transado. Por ello, se recomienda investigar a profundidad quiénes realizan estas actividades en el marco de la legalidad.

3. Transacciones y retiros de dinero fiat con tarjetas internacionales en cajeros y puntos de pago de la red nacional

Este caso está relacionado con las transacciones y los retiros de dinero fiat a través de la red de cajeros electrónicos o puntos de pago nacionales, utilizando tarjetas de pago expedidas en el exterior por entidades que tienen como negocio la compra y venta de AV o que autorizan transacciones con AV (Gráfico 4).

En una primera etapa de la operación, los recursos son abonados a una billetera virtual que tiene asociada una tarjeta internacional. El saldo de la tarjeta internacional está relacionado directamente con el saldo de la billetera virtual, es decir, en AV. Esto funciona de la misma forma que una

⁹ GAFI, "Guía para un enfoque basado en el riesgo de activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales". París, 2019, p.26.

Gráfico 4. Transacciones y retiros de dinero fiat con tarjetas internacionales en cajeros y puntos de pago de la red nacional



Fuente: Elaboración UIAF.

cuenta de ahorros y su tarjeta débito. De tal forma, el saldo de la billetera virtual puede ser abonado a través de:

- La compra de AV a través de un PSAV, los cuales son enviados a la billetera virtual que tiene asociada la tarjeta internacional.
- La transferencia de AV desde una billetera ajena a aquella asociada con la tarjeta internacional.

En la segunda etapa, la tarjeta internacional puede ser traída al territorio nacional una vez se abonen los recursos a la billetera virtual, o incluso, sin tener saldo. Lo relevante es que al momento de utilizar la tarjeta internacional se cuente con saldo en la billetera.

La última etapa de la operación ocurre en el país. Aquí, la tarjeta internacional respaldada con AV puede ser utilizada por el tarjetahabiente (el titular de la billetera virtual) o por terceros para retirar dinero fiat y/o para realizar transacciones de pago o compra de bienes o servicios a través de cajeros y puntos de pago electrónico de la red nacional; toda vez que las tarjetas internacionales y los cajeros y/o puntos de pago estén soportadas por la misma franquicia¹⁰(ver gráfico 4).

Este caso presenta un mayor riesgo de LA/FT debido a que no se conoce cuál es el origen de los recursos abonados a la billetera virtual que tiene asociada la tarjeta internacional que es utilizada en la red nacional y tampoco quién es el tarjetahabiente. En efecto, estos recursos pueden provenir de actividades lícitas (vg. salario por realizar actividades legales) como ilícitas (vg. pago a organizaciones criminales colombianas que ponen en el exterior cargamentos de drogas). Tampoco se conoce quién es el tarjeta

¹⁰ La compensación entre los CA y el mercado fiat es hecha por la entidad que expidió la tarjeta en el exterior.

habiente, pues la tarjeta es emitida en el exterior.

De hecho, puede ocurrir que se realicen múltiples retiros de dinero o pagos con la misma tarjeta internacional, lo que también llamaría la atención, pues el origen de los fondos no es conocido.

Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional

Finalmente, para hacer frente al uso indebido de este instrumento, los países deben entender y adoptar la recomendación 15 del GAFI sobre nuevas tecnologías en la que se insta a los países a seguir los siguientes lineamientos en materia de monitoreo y seguimiento:

1. Para aplicar las recomendaciones de GAFI, los países deben considerar los activos virtuales como "propiedad", "procedencia", "fondos", "fondos de otros activos" o "otros de valor correspondiente", los países deben aplicar las medidas correspondientes bajo las recomendaciones del GAFI a los activos virtuales y a PSAV.
2. Los países deben identificar, valorar, y entender los riesgos de lavado de activo y financiación del terrorismo, que emergen de las actividades de activos virtuales y actividades desarrolladas por PSAV.
3. Como mínimo los PSAV deben contar con licencias y registros en su jurisdicción. En algunos casos, deberán incluir la oferta de productos y/o servicios a sus consumidores, como resultados de sus operaciones. Adicionalmente, se deben identificar personas naturales y/o jurídicas cuya actividad tenga relación con un PSAV.
4. Los PSAV están sujetos a los sistemas de monitoreo y aseguramiento del cumplimiento nacional de ALA/CFT. Los supervisores deben contar con un adecuado poder de supervisión o monitoreo y asegurar el adecuado cumplimiento de los requerimientos para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo por parte de los PSAV, incluyendo la autoridad de inspección, producción de información e imposición de sanciones.
5. Los países deben asegurar que exista un rango efectivo de sanciones proporcionales y disuasivas, sean criminales, civiles o administrativas, las cuales deben estar disponibles para controlar las conductas inadecuadas en el funcionamiento de los PSAV que fallen al cumplimiento del ALA/CFT (GAFI, 2020).

Conclusiones

De acuerdo a las características de riesgo ya descritas y a las operaciones con AV en las que potencialmente se materializa el riesgo de LA/FT, se recomienda a las entidades que puedan ser punto de contacto entre el dinero fiat y los AV en Colombia, fortalecer el enfoque basado en riesgos Y sus labores de debida diligencia en el marco de la aplicación de sus Sistemas de Administración de Riesgos de LA/FT¹¹, a aquellas personas que realizan minería y sus financiadores, a quienes emiten los AV, los adquirentes en el mercado originador y a las entidades que ofrezcan productos financieros locales que reciban dinero fiat proveniente de los PSAV¹².

De otra parte, a la ciudadanía en general, se le recomienda investigar los oferentes de la emisión de AV previa a su adquisición, así como los mineros a los cuales pretenden apoyar en su labor a cambio de retribución, investigar en profundidad a los PSAV para validar que realicen estas actividades con dineros lícitos y tener precaución al involucrarse directamente en este tipo de operaciones (permitiendo el abono de recursos ilícitos en su billetera virtual y retirando el dinero en Colombia con la tarjeta internacional) o de manera indirecta (recibiendo pago por el retiro de un monto de dinero en un cajero con una tarjeta internacional vinculada con recursos provenientes de actividades ilícitas). Igualmente, se invita a poner en conocimiento de la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, cualquier operación sospechosa de LA/FT en el marco de las transacciones con AV.

¹¹ Al respecto, enuncia el Banco de la Republica en el Técnico de Trabajo del Banco de la República del 4 de septiembre de 2018 (Carlos A. Arango-Arango / Joaquín F. Bernal-Ramírez / Alberto Boada-Ortiz María M. Barrera-Rego). Pág. 10. que existen conocidas marcas que han creado un sin número de tarjetas de pago asociadas a cuentas en bitcoins. Entre estas están: Xapo, con sede en Suiza, la cual ofrece, además de cuentas en bitcoins, una tarjeta débito aceptada en varios países, que permite pagos en dólares, euros, y rublos; la brasileña BitInvest-Coincard, con la misma aceptación nacional e internacional de una tarjeta Mastercard; CoinJar del Reino Unido con su tarjeta CoinJar Swipe lanzada en Australia; tarjetas anónimas, como las ofrecidas por la rusa BitPlastic, la cual permite pagos y retiros sin ningún registro de identidad en la transacción; y la tarjeta prepago Visa recargable con bitcoins desde cualquier billetera electrónica.

¹²GAFI, "Guía para un enfoque basado en el riesgo de activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales." París, 2019, p.26.



Compendio de
Notas
ALA/CFT

➤ Desarrollo normativo de los **ACTIVOS VIRTUALES**: hacia una regulación necesaria y urgente



Por

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



Publicación
Publicaciones UIAF



Fecha
08 • junio • 2021

Aunque son activos altamente volátiles, descentralizados, en los que prima el anonimato de oferentes y demandantes y de no tener aceptación universal, el uso de los activos virtuales ha presentado un crecimiento exponencial desde su creación. Esta rápida evolución en el número de transacciones, la popularidad que adquieren cada día y los riesgos asociados al lavado de activos y la financiación del terrorismo, obligan a los Estados a fijar posiciones al respecto, bien sea desarrollando marcos jurídicos y regulatorios o prohibiendo su uso en el territorio nacional. Esta nota tiene como objetivo presentar algunos de los avances y retos del país frente a la regulación de los activos virtuales posterior a la presentación del desarrollo normativo a nivel internacional.

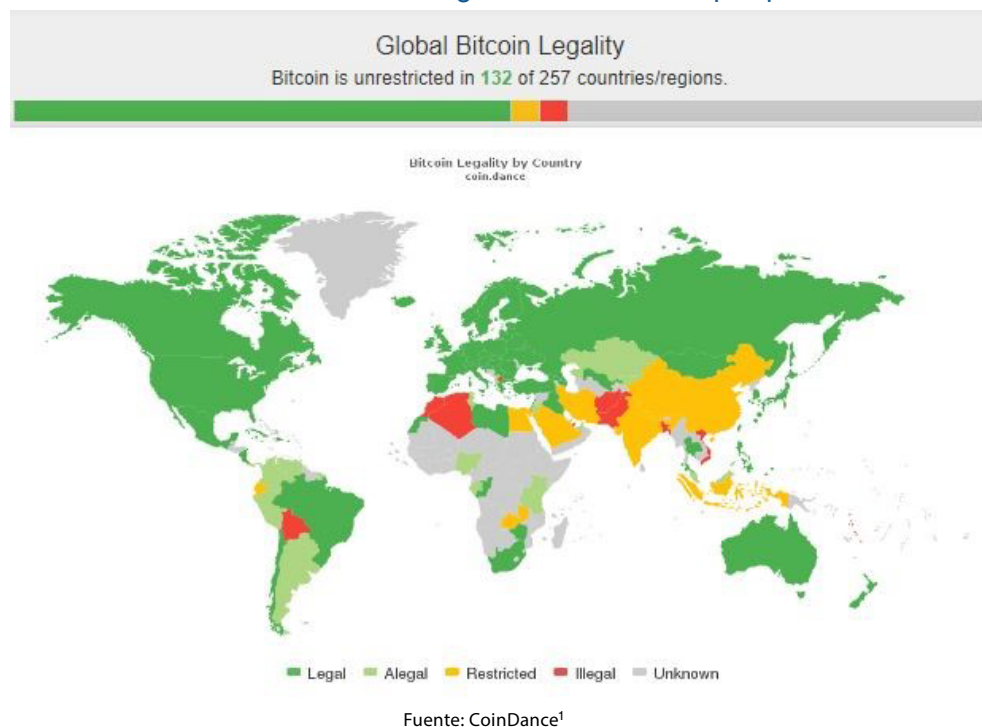
Como el auge de los activos virtuales conlleva riesgos de lavado de activos y de financiación del terrorismo, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), organismo que emite los estándares para enfrentar estos delitos, ha comunicado señales de alerta que pueden presentarse en la adquisición, uso y conversión de estos productos y manifestado la necesidad de los países de aplicar medidas sobre los activos virtuales y los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV). Su invitación a identificar, evaluar y comprender los riesgos de lavado de activos y de financiación del terrorismo que surgen de esta actividad y abordarlos con un Enfoque Basado en Riesgo, a exigir registro a las personas físicas o jurídicas que llevan a cabo actividades de PSAV y a garantizar que los PSAV estén sujetos a sistemas de seguimiento y tengan la capacidad de obtener y mantener información sobre el originador y beneficiario de las transacciones con activos virtuales, ha impulsado a los países a implementar estas recomendaciones en las regulaciones locales.

Antecedentes Internacionales

Si bien países de Asia y África parecen optar, según información del portal CoinDance (Gráfico 1) y extrapolando los datos propios del Bitcoin a la totalidad de activos virtuales, por políticas restrictivas y de veto a las operaciones con estos activos, los países de Europa y Norteamérica no solo no prohíben la compra y venta de estos activos sino que buscan aproximaciones para regular el fenómeno.

La Unión Europea tras evaluar los riesgos que pueden presentarse en la negociación y comercialización de los activos virtuales, expidió la Directiva Europea 2018/843 , “relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo en lo referido a monedas virtuales” que obliga a los PSAV a reportar operaciones sospechosas y a los Estados miembros, a garantizar que estos estén regis-

Gráfico 1. Legalidad del Bitcoin por países



trados y que las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) puedan obtener información que les permita asociar las direcciones de los activos virtuales a la identidad de los usuarios. Esta directiva ha sido adoptada por Alemania, Holanda, Francia y España.

Mención especial merece el Real Decreto-ley 7/2021 , mediante el cual España incorpora a su legislación la normativa comunitaria europea e impone obligaciones a los PSAV de inscribirse en el registro constituido al efecto en el Banco de España, quien “será competente para supervisar el cumplimiento de la obligación de registro y de las condiciones de honorabilidad exigidas para el acceso y mantenimiento de la inscripción”. Esta disposición normativa, además de definir los activos virtuales y calificar a los PSAV como entidades financieras obligadas a reportar operaciones sospechosas a la UIF de ese país, establece que los PSAV deberán identificar al cliente y al beneficiario final y conservar su información. Por su parte, en Alemania la Autoridad Federal de Supervisión Financiera (BaFin), quien catalogó a los activos virtuales como instrumentos financieros, es la encargada de otorgar a los PSAV la autorización respectiva para operar .

Estados Unidos ha sido otra de las jurisdicciones que ha identificado como oportunas las recomendaciones del GAFI. La Red de Control de Delitos Financieros (FinCEN) busca introducir una ley que implica que los PSAV verifiquen la identidad de los clientes y sus contrapartes, validen la integridad de las operaciones electrónicas, prohíban aquellas que involucren personas sancionadas y reporten sus incidentes a la UIF. Igualmente, sugiere que estas prácticas sean extensivas a transacciones que involucren billeteras no alojadas o que funcionan sin intermediarios. Así, si un cliente de un PSAV realiza una transacción superior a US\$ 3.000 con una contraparte con este tipo de cartera en jurisdicciones de alto riesgo, deberá verificar nombre y dirección del tercero y mantener registros, si las operaciones superan los US\$ 10.000 en 24 horas, el PSAV deberá presentar informe de transacciones a la UIF.

En América Latina , diferentes autoridades han emitido principalmente advertencias a los usuarios de activos virtuales sobre los riesgos de este tipo de bienes. Argentina, además de las alertas sobre el carácter descentralizado, la volatilidad de los activos y los riesgos en las ofertas públicas de venta, expone a través de la Resolución 300/2014, emitida por su UIF, que algunos de los sujetos obligados “deberán prestar especial atención al riesgo que implican las operaciones efectuadas con monedas virtuales y establecer un seguimiento reforzado respecto de estas operaciones, evaluando que se ajusten al perfil del cliente que las realiza, de conformidad con la política de conocimiento del cliente que hayan implementado”.

En Brasil, la instrucción normativa de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil, IN RFB 1888, ha brindado una definición a los criptoactivos y a quienes ofrecen servicios de intermediación, negociación o custodia de este tipo de activos. También asigna a las plataformas brasileñas, los individuos y las entidades legales que operan con criptoactivos en el extranjero o en Brasil, y asigna la responsabilidad, de informar al Gobierno sobre las transacciones con estos activos virtuales de las personas involucradas, montos y operaciones.

Por otro lado, con la Ley Fintech y la Circular 4/2019, México regula los activos virtuales. Esta norma fija los lineamientos sobre las Instituciones de Tecnología Financiera, encarga al Banco Central las autorizaciones para realizar transacciones con activos virtuales, define los requisitos para la operación y obliga a las entidades a informar a sus clientes sobre los riesgos derivados.

Vemos entonces que este gran avance posa sobre la comunidad internacio-

nal un margen de confianza, que si bien es cierto no es completa, sí implica que los activos virtuales son hoy en día una tendencia que no puede ser ajena a la regulación ALA/CFT.

Los países también siguen avanzando para definir qué naturaleza le atribuyen a los activos virtuales, si los de un activo corriente, y por lo mismo, susceptible de ser gravado como cualquier otro bien de este tipo de naturaleza, o el de una divisa. Hoy en día países como Australia, Francia, Chile, República Checa, Luxemburgo, Nigeria, Suecia, Suiza y el Reino Unido, consideran a los activos virtuales como bienes intangibles. Por su parte, Argentina, Brasil, Dinamarca, Croacia, Japón, Sudáfrica, los consideran un instrumento financiero. Finalmente, pocos países (Austria, Canadá, China, Indonesia) los definen como commodities. Y aún menos países los consideran como monedas (Bélgica, Italia, Polonia, Costa de Marfil) o hasta monedas de uso legal (Japón).

Cómo vamos en Colombia

Hace algunos años, Colombia parecía poco dispuesta a aceptar los activos virtuales como un mecanismo de intercambio o como un activo circulante en el flujo económico. El debate se centraba en que los activos virtuales (o criptomonedas, como se les conocía entonces) no eran una moneda de curso legal y que no tenían poder liberatorio alguno.

En el sistema financiero circulaban algunas instrucciones que prohibían a las entidades financieras custodiar, invertir e intermediar con monedas virtuales (Cfr. Cartas Circulares 29/14, 78/16 y 52/17); el Banco de la República tenía un comunicado y un oficio, en los que resaltaban la importancia de entender que las entonces conocidas como criptomonedas no tenían el valor ni los efectos del peso colombiano.

Pero ello tenía un fundamento de obvias consideraciones: no sólo un altísimo riesgo de lavado de activos, exacerbado además por el anonimato en la realización de las transacciones, sino también la alta volatilidad en los precios, la falta de regulación (y ello era un círculo vicioso), además del riesgo de estafa y fraude.

Pese a que por mucho tiempo la discusión se mantuvo inalterada, y en Colombia veíamos impertérritos cómo en algunos países del mundo no sólo ya se transaban los activos virtuales como auténticos instrumentos financieros, se negociaban en las bolsas de valores, se expedían regulaciones para no sólo incentivar su uso, sino para promover su creación, el curso de las cosas nos llevó forzosamente a entrar en el debate y comenzar a pensar en

cómo regular, sobre todo, cómo cerrar la brecha regulatoria, ¿íbamos a permitir transacciones de este tipo en nuestros sistemas financiero y real? ¿Lo prohibimos? ¿Dejamos el asunto librado a las fluctuaciones del mercado? eran preguntas que nos hacíamos, y cuyas respuestas deberíamos buscar.

Claro está, también lo expuesto y desarrollado en la guía del GAFI sobre indicadores del riesgo asociado a activos virtuales .

Esta disyuntiva entre regular o no regular, nos llevó a un escenario de riesgo que comprometía no sólo al sistema ALA/CFT.

El llamado que hizo el GAFI en 2019, al modificar su Recomendación 15, fue también el detonante para que en Colombia comenzáramos a pensar en evaluar los riesgos y sentar las bases para una regulación.

Y es así que a mediados del año pasado (2020), el gobierno nacional y la Superintendencia Financiera, en un ejercicio conjunto con otras autoridades competentes, incluida la UIAF, se dieron a la tarea de trabajar en un proyecto piloto para crear un ambiente de operaciones controlado, en el que algunas instituciones financieras contarían con la autorización para abrir los canales financieros que permitieran operaciones de cash-in y cash-out a los proveedores de servicios de activos virtuales.

Esto con el fin de verificar el comportamiento de dichas transacciones, identificar posibles riesgos y medir la efectividad de los desarrollos tecnológicos recientes en la verificación de la identidad digital y la trazabilidad en las transacciones de AV, con el propósito de generar un espacio de aprendizaje conjunto entre el ecosistema digital y el Gobierno Nacional, que permitirá profundizar en el conocimiento de las tecnologías que serán utilizadas en las pruebas piloto y la aplicación de los marcos normativos en un entorno de innovación, con el fin de supervisar adecuadamente a estos participantes del mercado, así como definir la posición institucional en el tema.

Por su parte, el 24 de diciembre de 2020 la Superintendencia de Sociedades modificó el Capítulo X de la CBJ, en la que, entre otras importantes y convenientes medidas, amplió el espectro regulatorio a más APNFD, fortaleció los controles ALA/CFT para estas empresas, e incluyó una definición de activos virtuales que se ajusta a la Recomendación 15 del GAFI.

Adicionalmente, estableció la obligación de implementar el sistema de gestión de riesgos denominado “Sistema de Autocontrol y Gestión Integral de Riesgos de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Financia-

miento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva - SAGRILAF^T” y aplicar medidas adicionales de debida diligencia para conocer a su contraparte y los activos virtuales por:

Empresas que (1) realicen, por cuenta propia o de otras personas físicas o jurídicas, una o más de las siguientes actividades, por un monto igual o superior a 100 salarios mínimos legales mensuales (aprox. \$ USD 25.900): i. intercambio entre activos virtuales y monedas fiduciarias; ii. intercambio entre una o más formas de activos virtuales; iii. transferencia de activos virtuales; iv. custodia y / o administración de activos virtuales o instrumentos que permitan el control sobre activos virtuales; v. participación y prestación de servicios financieros relacionados con la oferta y / o venta de activos virtuales de un emisor; y vi. cualquier servicio relacionado con activos virtuales; y (2) al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior haber obtenido ingresos totales iguales o superiores a 3.000 SMMLV (Aprox. US 778.000) o poseer activos iguales o superiores a 5.000 SMMLV (Aprox. US \$ 1,2M); y

Empresas que, al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, hayan recibido una o más aportaciones en especie de activos virtuales iguales o superiores (individualmente o en conjunto) a 100 smmlv (aprox. US \$ 25.900).

i) Si un determinado negocio involucra transacciones con activos virtuales, las empresas obligadas a tener un SAGRILAF^T, de acuerdo con ciertos criterios basados en ingresos, activos y sector empresarial (las “Empresas Obligadas”), adoptarán medidas razonables para identificar a la contraparte (persona física o jurídica con quien se realizará la transacción) y los riesgos asociados y el tipo de activos virtuales.

(ii) Las Empresas Obligadas podrán estar obligadas a reportar transacciones con activos virtuales a la Superintendencia de Sociedades, en la oportunidad y condiciones que establezca la entidad.

(iii) Las empresas que adquieran la condición de obligadas, incluidos los PSAV, al 31 de diciembre de cualquier año, deberán implementar el SAGRILAF^T, a más tardar el 31 de mayo del año siguiente.

Pese a estos esfuerzos e indiscutibles avances, a Colombia aún le falta determinar los siguientes elementos, de cara a una eventual regulación integral de esta materia, que se asemeje siquiera a las regulaciones ya existentes, como las mencionadas anteriormente:

Desarrollo normativo de los ACTIVOS VIRTUALES: hacia una regulación necesaria y urgente

1. Falta evaluar el riesgo de LA/FT proveniente de los activos virtuales, ello implica hacer un análisis integral de cómo nuestra economía afronta el mencionado riesgo. Por supuesto, el punto de partida de este análisis es darnos cuenta de la enorme vulnerabilidad que tenemos en este momento. En la segunda NOTA ALA/CFT sobre activos virtuales, se pueden encontrar algunas señales de alerta y tres tipologías que la UIAF ha identificado en el desarrollo de transacción de activos virtuales, las tipologías identificadas se mencionan continuación:

- Obtención de Criptoactivos a través de la minería o la oferta inicial de Criptoactivos.
- Compra de Criptoactivos a través de PSAV: transferencia y monetización de recursos.
- Transacciones y retiros de dinero fiat con tarjetas internacionales en cajeros y puntos de pago de la red nacional.

2. De permitir el desarrollo del mercado de activos virtuales se debe hacer lo siguiente:

2.1. Someter a un proceso de habilitación a los PSAV por parte de una autoridad con plenas facultades de supervisión de este mercado, y adicionalmente con facultades sancionatorias.

2.2. Esta autoridad de supervisión, deberá también tener facultades para llevar un registro de los PSAV.

2.3 Contar con la auditoria a los sistemas de los sistemas que manejan los PSAV.

3. Someter a los PSAV a un proceso de reporte de información a la UIAF.

3.1 Los PSAV deberán enviar a la UIAF los ROS que se enmarquen en los lineamientos que establezca la UIAF.

3.2 Los PSAV deberán enviar a la UIAF las operaciones de cash-in y cash-out que desarrollen en sus procesos transaccionales, identificando plenamente al cliente y al beneficiario final.

Como vemos, aún queda camino por recorrer, pero la ventaja es que ya contamos con algunos avances en el país que nos brindarán insumos para determinar y evaluar los riesgos concretos que tienen los activos virtuales en nuestra economía, un trabajo que la UIAF, la Superfinanciera y la Supersociedades están desarrollando a través de esquemas de colaboración para analizar y enfrentar estos retos de gran relevancia para el país. Entre las señales de alerta que se han identificado por parte de la UIAF a través de

consulta de diversas fuentes (guías internacionales, consulta con entidades reportantes y análisis de información incluida en los ROS), se han detectado cuatro tipo de señales de alerta que se enuncian a continuación, el detalle de las mismas, puede ser consultado en la segunda NOTA ALA/CFT sobre activos virtuales.

Señales de alerta relacionadas con las operaciones.

Señales de alerta relacionadas con los patrones de operación.

Señales de alerta relacionadas con el anonimato.

Señales de alerta sobre remitentes o beneficiarios.

Señales de alerta en la procedencia de recursos o patrimonio.

Hemos avanzado en conocimiento sobre lo que son los activos virtuales, tipologías de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y se tiene la conciencia, necesidad y urgencia de regular y contar con la información necesaria para enfrentar el LAFT.





Compendio de Notas ALA/CFT