

LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA Y EL SISTEMA ANTILAVADO DE ACTIVOS Y CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

Un nuevo modelo de gestión:
Sistémico, Amplio y Bidireccional (SAB)

DOCUMENTOS UIAF





Las unidades de inteligencia financiera y el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo

Un nuevo modelo de gestión:
Sistémico, Amplio y Bidireccional (SAB)

2014

Esta publicación fue realizada por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

DIRECTOR GENERAL

Unidad de Información y Análisis Financiero
Luis Edmundo Suárez Soto

SUBDIRECTOR DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO

Unidad de Información y Análisis Financiero
Javier Alberto Gutiérrez López

AUTOR

Unidad de Información y Análisis Financiero
Luis Edmundo Suárez Soto

COLABORADORES

Unidad de Información y Análisis Financiero
Andrés Rodríguez Álvarez
María Camila Castellanos Montoya

COORDINACIÓN EDITORIAL

Unidad de Información y Análisis Financiero
María Camila Castellanos Montoya

ASESORES DE PRODUCCIÓN EDITORIAL

Unidad de Información y Análisis Financiero
Claudia Andrea Soracá Yepes
Juan Carlos Téllez Pinilla

CORRECCIÓN DE ESTILO, DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

García Solano y Compañía SAS - Caliche Impresores

De acuerdo con lo previsto en el *Artículo 91 de la Ley 23 de 1982*, los derechos de autor del presente documento pertenecen a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

Queda prohibida cualquier reproducción, parcial o total, del contenido de este documento sin la autorización previa y escrita de la UIAF. Las afirmaciones que eventualmente se hagan sobre actividades económicas no constituyen prueba sobre vínculos ciertos y permanentes con actividades asociadas al lavado de activos y financiación del terrorismo.

La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) no se hace responsable por el uso (acción u omisión) que haga cualquier persona o grupo de personas de la información (total o parcial) contenida en el documento.

ISBN:
978-958-57225-8-3

Segunda edición © 2014, UIAF

TABLA DE CONTENIDO

	INTRODUCCIÓN	pag 8
1	CONTEXTO HISTÓRICO DEL SISTEMA ANTILAVADO DE ACTIVOS	pag 11
2	LA INTELIGENCIA FINANCIERA Y EL SISTEMA ANTILAVADO	pag 20
3	EL ENFOQUE PROACTIVO Y EL MODELO SAB DE LA UIAF	pag 25
4	RESULTADOS DEL MODELO SAB	pag 34
	CONCLUSIONES	pag 37

LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA Y EL SISTEMA ANTILAVADO DE ACTIVOS Y CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

Un nuevo modelo de gestión: Sistémico,
Amplio y Bidireccional (SAB)

“Conocer la realidad implica construir sistemas en continua transformación que se corresponden, más o menos, a la realidad” (Jean Piaget, epistemólogo suizo 1896 - 1980).

INTRODUCCIÓN¹

Hace veintidós años, en Colombia se sentaron las bases para formalmente construir un sistema nacional de lucha contra el lavado de activos, delito que a pesar de tener largos antecedentes históricos, se adentra en la década de los ochenta en el radar público y la preocupación de los Estados a raíz del auge del narcotráfico y las cuantiosas ganancias y consecuencias adversas que desde entonces esta amenaza ha generado.

El sistema nacional, compuesto por instituciones públicas y privadas que ejercen roles específicos en el marco de una legislación nacional – que en algunos aspectos es pionera – deriva de la evolución de estándares internacionales definidos al interior de grupos intergubernamentales y organismos internacionales, dedicados a orientar las políticas financieras y, más ampliamente, económicas, a nivel global.

Desde esta perspectiva, las políticas internacionales, inicialmente concebidas para contener la expansión del lavado de activos fruto del narcotráfico, se enfocaron en la protección del sistema ban-

¹ Se agradece a todos los funcionarios de la UIAF, quienes en distintas épocas han contribuido a la conceptualización, diseño, aplicación y crecimiento del modelo de gestión SAB, especialmente a Javier Alberto Gutiérrez López, Subdirector de Análisis Estratégico; a Oscar Humberto Moratto Santos, actual Subdirector de Análisis de Operaciones, por sus observaciones al documento y nuevas contribuciones al modelo; y a Andrés Rodríguez Álvarez y María Camila Castellanos Montoya, por su colaboración conceptual y editorial.

cario, donde en aquel entonces había mayor vulnerabilidad, dada la apertura económica generada por la globalización y la tendencia a reducir los controles para no restringir el flujo libre de activos y capitales.

Con el devenir de un fenómeno de crimen organizado que aprovechó para sus negocios las oportunidades generadas, entre otras causas, por esta condición global, la tendencia internacional viró hacia el incremento de la regulación con el fin de enfrentar el crimen, a partir del bloqueo de la entrada de sus réditos financieros a la economía legal.

Este documento traza la historia de esa evolución, particularmente desde la perspectiva del lavado de activos (LA), repasando y analizando sus principales hitos, con el fin de dibujar una silueta del sistema internacional y su adaptación y aplicación a nivel nacional, para luego hacer un diagnóstico de sus áreas a mejorar y del rol que las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) a nivel mundial pueden ejercer en ese aspecto.

Sin embargo, debe considerarse que, a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 a las Torres Gemelas en Nueva York, en la estrategia de los Estados contra el lavado de activos, se incorporaron también medidas de contención contra el delito de **financiación del terrorismo (FT)**,² debido a que las estructuras y canales empleados para el primero, también han sido utilizados para la movilización de activos con destino a apoyar a organizaciones designadas como terroristas. Por este motivo, el documento abordará en términos genéricos, lo que desde entonces se conoce como el sistema internacional anti-lavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT).

/9

Es así como la UIAF, desde noviembre de 2010, ha sostenido que la efectividad del sistema ALA/CFT depende de la articulación de las partes del sistema y de su capacidad de adaptación para proteger a nuevos sectores económicos, donde el crimen organizado ha migrado o donde hay riesgo que se posicione o asocie con otras **manifestaciones delictivas**.³

² El término terrorismo tiene múltiples interpretaciones y connotaciones políticas. Este documento, que se basa en una revisión histórica de la lucha contra las finanzas criminales para desarrollar su argumento principal, no abordará el concepto a profundidad, considerando que eso corresponde y amerita un análisis particular, que difiere del objetivo del documento.

³ Este fenómeno se conoce como “convergencia criminal”, es decir, la asociación entre grupos de distintas ideologías que crean alianzas para lograr un objetivo común, principalmente económico.

Para la Unidad, lograr el objetivo previamente delineado implica que las UIF ejerzan un rol proactivo dentro del sistema, haciendo uso de su posición estratégica, como acopiadores, centralizadores y transmisores de información de Inteligencia, en cumplimiento de sus funciones de prevención y detección del lavado de activos y la **financiación del terrorismo**.⁴

Bajo esta visión, la UIAF diseñó e implementó un modelo de gestión **Sistémico, Amplio y Bidireccional (SAB)**, que consiste en buscar la integración y coordinación de las partes del sistema anti lavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT), utilizando como herramientas la ampliación de fuentes de información y sectores económicos regulados; la retroalimentación como base del diálogo bidireccional entre las partes del sistema; y la búsqueda de alianzas interinstitucionales sólidas que den lugar a la generación de conocimiento y a la producción cada vez más precisa y útil de Inteligencia Operativa y Estratégica.

Por esta razón, este documento, tras la revisión histórica del sistema internacional y nacional que

se describe en los dos primeros capítulos, centra su tarea en los dos últimos, en exponer y sustentar el modelo SAB y sus resultados, con el objeto de documentar lo que ha sido el modelo y su contribución a los resultados logrados por el sistema nacional ALA/CFT en los últimos casi cuatro años.

Esta experiencia demostrará que las Unidades de Inteligencia Financiera pueden ejercer un rol preponderante como articuladores de los sistemas a los que pertenecen, siendo capaces de obtener resultados.

⁴ El Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi), principal organismo de políticas anti-lavado de activos, a partir del 2001 incorporó en sus iniciales 40 recomendaciones anti lavado de activos, medidas especiales contra la financiación del terrorismo, resaltando así, la urgencia de combatir el terrorismo atacando sus fuentes de financiación. Una de las recomendaciones otorga a las UIF la nueva responsabilidad de prevenir, detectar y comunicar a las autoridades competentes las operaciones que potencialmente estén relacionadas con la financiación de grupos terroristas.



01

CONTEXTO HISTÓRICO

DEL SISTEMA ANTILAVADO DE ACTIVOS

La mayoría de los criminales son motivados por el afán de obtener una ganancia económica. Como consecuencia, en el circuito económico legítimo, ingresan y se integran fondos obtenidos de manera ilegal. Así, el éxito del crimen organizado depende, en gran medida, de su habilidad para disfrazar, camuflar, simular, ocultar y transformar el lucro de sus actividades. Este proceso de reciclaje impone a las agencias del Estado – encargadas de perseguir y neutralizar las estructuras de poder criminal – el desafío de identificar e incautar estos recursos.

/12

El lavado de activos, como proceso anteriormente referido, es un medio de distanciamiento entre actividades criminales y sus ganancias. Al ocultar el origen ilícito de sus recursos, los criminales dificultan la capacidad del Estado de confiscarlos, lo cual beneficia al criminal, quien, aun pagando una pena de prisión, estaría en capacidad de disfrutarlos e invertirlos, por ejemplo, en pago de complicidades que obstruyan la administración de justicia.

Durante los años setenta, las formas y estructuras de los procesos de blanqueo del dinero criminal eran incipientes en contraposición a las complejas fórmulas de ingeniería financiera y entramados societarios que se fueron desarrollando hasta el día de hoy. En particular, a finales de la década de los ochenta, el problema tomó connotaciones universales y derivó en el surgimiento de un modelo internacional para hacer contención a la transnacionalización del fenómeno.

Este esfuerzo, encaminado inicialmente a proteger al sistema financiero, partió de iniciativas de organismos multilaterales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Europea y decisivamente el Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi-Fatf, creado en 1989).

Sin embargo, aún no se hablaba de amenazas a la Seguridad Nacional ni se visualizaban tendencias a la convergencia criminal y a juegos asociativos entre crimen organizado transnacional, bandas delinuenciales, grupos terroristas y estructuras mafiosas de coopta-

ción del Estado; y mucho menos, de afectaciones al orden socioeconómico, mediante distorsiones que inciden directamente en la política de desarrollo de los países, en áreas tan sensibles para los ciudadanos como el empleo, la vivienda, la salud e infraestructura, entre otras.

1

Antecedentes del lavado de activos

El lavado de activos no es un fenómeno nuevo, por el contrario, su historia se remonta al momento en el que se empezó a acuñar la moneda, encontrando vestigios de su existencia en diversas culturas y civilizaciones. Así, desde hace 30 siglos los mercaderes chinos ocultaban su dinero moviéndolo fuera de su jurisdicción e inflando precios para convertirlo en inmuebles; los senadores romanos de la época de la República, utilizaban a sus esclavos como testaferros con el fin de camuflar las ganancias produ-

cidas por sus actividades comerciales o, durante la Edad Media, los mercaderes y banqueros disimulaban con otras operaciones las ganancias derivadas de los préstamos de usura (Carbonari 2005: 15, 16 y 17).

Algunos estudios indican que el concepto de lavado de dinero (“money laundering”) inicia en 1920 con el crimen organizado en Estados Unidos, época en que los jefes mafiosos crearon lavanderías industriales y lavaderos de autos para mezclar dinero lícito con ilícito proveniente del juego clandestino, la prostitución y el tráfico de bebidas alcohólicas. Estos negocios servían de canalizador de ilicitud y por eso el concepto simbólico de lavar dinero sucio (Warde 2007: 36).

En épocas más recientes, el lavado fue advertido como manifestación jurídica en los países desarrollados, con la visión puesta en el narcotráfico y en las grandes cantidades de dinero que fueron depositadas en los bancos estadounidenses producto de la comercialización de droga. A partir de los primeros fallos judiciales (1982), los métodos antilavado en el frente financiero se desarrollaron y robustecieron durante las administraciones de George H.W. Bush y Bill Clinton en Estados Unidos.

2

Caracterización del problema

Como fenómeno criminal, el lavado de activos encuentra su génesis en el sofisticado y profesional ocultamiento y reciclaje de grandes volúmenes de ganancias, derivadas de delitos cometidos por complejas estructuras transnacionales de poder (como narcotráfico, corrupción, extorsión y tráfico de armas y personas), que utilizan los circuitos económicos del comercio internacional para insertar el portafolio de su ilicitud y generar un ficticio barniz de legalidad.

La lucha contra el lavado, un delito de compleja estructura jurídica, implica rastreo y descubrimiento de dinero en múltiples segmentos económicos y extraterritorialidad en su detección e investigación. Actualmente, representa un reto mayor, considerando las oportu-

nidades legales e ilegales de la globalización, la tecnología y la integración regional de los países, lo cual facilita el tráfico de personas, *commodities* y servicios. Por lo anterior y por el extremo daño inferido a la salud económica y democrática de los Estados, es inquestionable que el delito amerita un tratamiento de política criminal diferenciado.

Aun en estos tiempos de colaboración y articulación policial entre Estados, de férreos compromisos políticos asumidos para afrontar las amenazas transfronterizas y de las posibilidades legales y tecnológicas actuales, las redes del crimen organizado y sus finanzas representan con mayor vehemencia un problema de Seguridad Nacional, capaz de hacerse al control y cooptación de Estados enteros, amenazar la paz y la seguridad, vulnerar derechos humanos y perjudicar el progreso económico, social, cultural, político y civil de las sociedades a nivel mundial.

Con estos antecedentes, desde antes de los años noventa, fue unísono como diagnóstico para la comunidad internacional, que el lavado, por las dificultades en su

contención y su creciente tendencia expansionista, ameritaba la concertación de los países mediante unos estándares mínimos, creación de instituciones, herramientas legales homogéneas y una decidida cooperación e intercambio de información, tanto de Inteligencia como judicial.

3

Surgimiento del sistema internacional antilavado

En las últimas décadas, el lavado de activos se ha erigido como una de las manifestaciones criminales que más atención ha suscitado en el panorama global, dada la preocupación inicial en contener los cuantiosos recursos en efectivo generados por el comercio de estupefacientes y de proteger la integridad y reputación bancaria.

Lo anterior, aunado a la fuga no controlada de capitales y la eva-

sión fiscal; el ocultamiento de grandes fortunas anónimas en paraísos fiscales; la sofisticación de las técnicas empleadas y los exiguos niveles de detección e incautación, fueron el detonante de una serie de medidas que, de mayor o menor importancia, iniciaron distintos organismos internacionales y países.

Los gobiernos y organismos económicos multilaterales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) y Basilea, iniciaron foros de discusión y se comprometieron a implementar medidas administrativas y judiciales a partir de las ingentes cantidades de dinero y activos financieros que atravesaban, sin control, jurisdicciones y sistemas económicos diversos.

Posteriormente, se fueron visibilizando otras repercusiones más dañinas para los intereses colectivos y públicos, asociadas a problemas de Defensa y Seguridad Nacional; distorsiones macroeconómicas y fiscales; convergencia de estructuras criminales; descomposición institucional; potencialización de otras manifestaciones ilegales como la corrupción y el terrorismo;

alteraciones a la libre competencia; monopolios criminales; y abuso de los mecanismos democráticos.

A partir de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988), que insta por primera vez a los países a tipificar penalmente como delito el lavado de activos, la comunidad internacional ha avanzado de una manera más o menos concertada en su empeño de gestar un movimiento de creación de organismos, grupos, instrumentos, mecanismos de control y administración de riesgo, estándares de regulación y supervisión y, finalmente, sanciones y mecanismos de presión tendientes a bloquear en cualquier jurisdicción a los lavadores, cerrar las brechas legales que generan impunidad y atajar cualquier posible cause que derive en la integración de las economías lícita e ilícita.

De esta compleja estructura, se evidencia: (i) que se trata de un andamiaje transnacional que inicia con la implementación de controles sobre el sector bancario y que ha mutado y adaptado a otros sectores económicos, (ii) que los estándares internacionales son flexibles

y permiten ser implementados en países con sistemas legales y económicos diversos y (iii) que aquellas medidas aplicables al lavado de activos pueden ajustarse y migrar a otros delitos, toda vez que se ofrecen las capacidades institucionales y jurídicas para hacerlo.

Por lo tanto, con base en lo anterior, es concebible que las medidas para contrarrestar los **recursos de apoyo al terrorismo**,⁵ se hayan equiparado a las empleadas contra el blanqueo de capitales. Así, desde el año 2001, bloquear esos recursos se convirtió en una estrategia concertada en distintos organismos multilaterales, generando que en el Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi), las recomendaciones estándar contra el blanqueo, se convirtieran en las *40 Recomendaciones Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT)*. En cumplimiento de éstas, muchos gobiernos nacionales reformaron (y continúan reformando) sus legislaciones internas con el objeto de enfrentar el terrorismo y el crimen organizado transnacional a través de la persecución a sus finanzas.

⁵ Una de las principales diferencias entre ambos delitos es que mientras la fuente de los recursos para financiar el terrorismo puede ser legítima o ilegítima, la fuente de los activos lavados siempre será delictiva.

4

Receptación nacional de los estándares internacionales

Colombia, por tradición de cooperación internacional, su calidad de signatario de las Naciones Unidas, su problemática con el narcotráfico y por el riesgo de contagio que los dineros derivados de esta actividad podrían causar a su economía y a su concentrado sector bancario, desde un comienzo fue receptivo y dispuso de la voluntad política de sus gobernantes y del apoyo de los gremios del sector financiero para acoplar las medidas trazadas por la comunidad internacional.

El país inicia un largo recorrido de receptación de los instrumentos y estándares internacionales de combate al lavado de activos en el año 1992, con el *Decreto 1872* que elevó, a rango de norma, los principios y procedimientos que habían sido objeto de un acuerdo autorregulatorio del sector financiero

para cumplir con los principios de Basilea.

En el año 1993, mediante la *Ley 67*, ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988). Con ese inicio, Colombia emprende un vertiginoso proceso de creación de instituciones, tipos penales, controles administrativos de cumplimiento y supervisión, *normas de extinción de dominio*,⁶ técnicas de investigación y cooperación judicial que no ha frenado en su evolución al día de hoy. Como muestra de lo anterior, se reseñan los siguientes hitos estatales:

/17

Con el *Decreto 663 de 1993*,⁷ el Gobierno Nacional instaura las primeras medidas administrativas tendientes a que el sector financiero previniera el lavado y colaborara con las autoridades competentes. A partir de ese antecedente, las Superintendencias Bancaria y de Valores (hoy Superintendencia Financiera de Colombia), mediante múltiples actos administrativos instituyeron lo que se denominó Sistema Integral de Prevención de Lavado de Activos (Sipla), el cual evolucionó en el año 2007 a un Sis-

⁶ *Ley 1708 de 2014, artículo 15*: “La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consiste en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado”.

⁷ Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

tema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (Sarlaft), primero en la región.

En 1995, con la *Ley 190*,⁸ se impusieron reportes de operaciones sospechosas (ROS) del sector bancario a la Fiscalía General de la Nación y se determinó que las Superintendencias Bancaria y de Valores asignaran a una de sus dependencias la función de control de operaciones de lavado de activos. Ese mismo año, con el *Decreto 950* se crea la Comisión de Coordinación para el Control del Lavado de Activos (Cicla), como órgano consultivo en política antilavado del Gobierno Nacional. En 1996, se promulga la primera ley de extinción de dominio, pionera a nivel mundial.

Por primera vez en Colombia, en 1997 se tipifica penalmente el delito de lavado de activos. Mediante la *Ley 526 de 1999*, se crea la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero de Colombia (UIAF), como la *Unidad de Inteligencia Financiera del país*.⁹ Posteriormente, en el año 2006 (*Ley 1121*), se incorpora el delito de financiación del terrorismo y se le asignan a la UIAF competencias en

prevención y detección del mismo. Finalmente, en el año 2013, con la *Ley Estatutaria 1621*, se inserta a la Unidad en la comunidad de Inteligencia y Contrainteligencia del Estado.

Como se aprecia, en estas últimas dos décadas, Colombia sentó las bases legales de todo un andamiaje institucional de prevención, detección, investigación, juzgamiento y cooperación internacional para hacer frente a la amenaza causada por los dineros espurios del crimen organizado.

5

Unidades de Inteligencia Financiera

Estas Unidades surgen inicialmente de la necesidad de contar con organismos capaces de centralizar, procesar, analizar y divulgar a las Fuerzas del orden la información financiera requerida para combatir el delito de lavado de activos. Estas Unidades emergieron de forma independiente desde *principios*

⁸ Primer Estatuto Anticorrupción.

⁹ La Ley define que el fin misional de la UIAF es detectar, prevenir y en general luchar contra el lavado de activos en todas las actividades económicas.

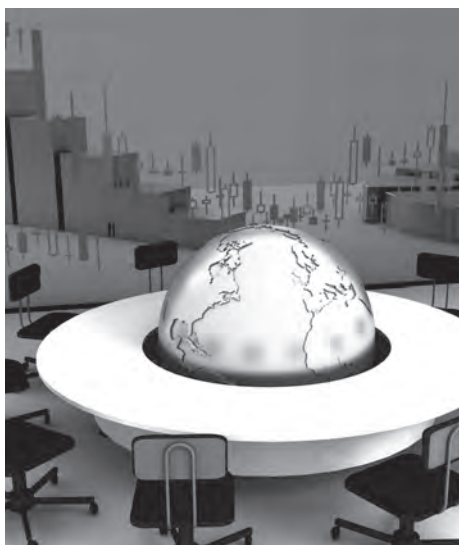
de los años noventa¹⁰ y se fueron proliferando hasta sumar, en la actualidad, 146 UIF (FMI y Grupo del Banco Mundial 2004: 13).

Bajo esa perspectiva, las UIF, son producto importante de los estándares internacionales, específicamente las 40 *Recomendaciones* del Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi),¹¹ el Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de las Drogas de la OEA (OEA – Cicad) y las recomendaciones del Grupo Egmont.¹²

En palabras de Martín Barbero (2004),

Las Unidades de Inteligencia Financiera, constituyen la vanguardia de un nuevo concepto de seguridad que pone cada vez mayor acento en los aspectos financieros de las investigaciones criminales y que reconoce como esencial en la formulación de los objetivos tácticos y estratégicos en consideración de la opinión de expertos acerca de los destinos probables del producto de la actividad criminal.

Las UIF surgen inicialmente porque en el desarrollo de la estrategia mundial de lucha contra este fenómeno, se avizora la necesidad de crear un puente entre el sistema financiero y las autoridades judiciales. Estas Unidades articulan, interactúan y llevan a cabo su labor de prevención y detección a partir del acopio de información económica, financiera, estadística, comercial e institucional, entre otras. Entre sus funciones más importantes, está la de enriquecer la información con análisis para convertirla en Inteligencia al servicio de las autoridades judiciales.



¹⁰ Por ejemplo, el Financial Crimes Enforcement Network (FinCen) de Estados Unidos, creada en 1990, fue una de las primeras.

¹¹ Recomendación 29 del GAFI determina que: "Los países deben establecer una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que sirva como un centro nacional para el recibo y análisis de: (a) reportes de transacciones sospechosas; y (b) otra información relevante al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo, y para la comunicación de los resultados de ese análisis. La UIF debe ser capaz de obtener información adicional de las entidades informantes, y debe tener acceso, a tiempo, a la información financiera, administrativa y del orden público que requiera para desempeñar sus funciones apropiadamente".

¹² Instancia que reúne a las Unidades de Inteligencia Financiera del mundo. Fue creada en 1995, con el objetivo de fomentar y facilitar la cooperación internacional, particularmente en el intercambio de información y conocimiento de Inteligencia Financiera.



LA INTELIGENCIA FINANCIERA Y EL SISTEMA ANTILAVADO

1

La Inteligencia Financiera: Alcances

El concepto genérico de “Inteligencia” de Estado engloba varias subespecies, dentro de las que se destacan: la política (interna y externa), psicosocial, militar (operativa y táctica), estratégica (geográfica, sociológica, económica y científica) y la financiera.

Los Estados requieren contar con servicios o cuerpos de Inteligencia que tengan la capacidad de diseñar escenarios futuros y proponer posibles alternativas para la toma de decisiones gubernamentales. Estos cuerpos de Inteligencia, deben tener la capacidad operativa, tecnológica y humana para identificar y prevenir las amenazas delictivas que pueden afectar negativamente la seguridad pública y/o el orden económico y social.

Ahora bien, la labor de Inteligencia Financiera reservada de la UIAF consistente en centralizar, sistematizar, analizar y entregar información a las autoridades competentes, se subsume plenamente en el concepto de “Inteligencia” aportado por la jurisprudencia de la [Corte Constitucional](#):¹³

(1) *“Se trata de actividades de acopio, recopilación, clasificación y circulación de información relevante para el logro de objetivos relacionados con la seguridad del Estado y de sus ciudadanos”.*

(2) *“El propósito de esas actividades y el de la información a que se ha hecho referencia es prevenir, controlar y neutralizar situaciones que pongan en peligro tales intereses legítimos...”.*

(3) *“Es inherente a estas actividades el elemento de la reserva o secreto de la información recaudada...”.*

(4) *“... la información de inteligencia y contrainteligencia es normalmente recaudada y circulada sin el conocimiento, ni menos aún el consentimiento de las personas concernidas”.*

¹³ Sentencia C-913 de 2010.

La facultad, por ley concedida a la UIAF para levantar la reserva bancaria, tributaria, cambiaria y bursátil entre otras, sin vulnerar el derecho constitucional al *Buen Nombre, al Habeas Data y a la Intimidad*,¹⁴ se justifica por el perjuicio que los delitos de LA/FT causan a la economía y seguridad pública, lo cual amerita la estricta reserva que la Unidad debe mantener sobre su información.

A diferencia de otras entidades que desarrollan otros tipos de Inteligencia, la UIAF Colombia no requiere autorización judicial para solicitar información, ya que se trata sobre operaciones y transacciones financieras y comerciales y no sobre personas determinadas.

Diagnóstico del sistema¹⁵ y sus necesidades

El sistema antilavado colombiano está segmentado en cuatro gran-

des ejes (prevención, detección, investigación y juzgamiento) e integrado por varios agentes (entidades reportantes, supervisores, UIF, agencias de Inteligencia, policías judiciales y fiscalías).

Específicamente, los supervisores regulan, vigilan e imponen medidas de cumplimiento administrativo para que sus vigilados eviten y reporten posibles operaciones de lavado; las UIF reciben, buscan y centralizan información para efectuar Inteligencia Financiera y comunicar los resultados a las fiscalías competentes (o a las autoridades competentes, según la legislación de cada país); y las fiscalías, apoyadas en su policía judicial, recolectan las pruebas y efectúan la acusación ante los jueces penales, ya sea para lograr condenas a personas o para extinguir el derecho de dominio sobre bienes de procedencia o destinación ilícita.

Así mismo, cada uno se ubica en alguno de los cuatro ejes anteriormente mencionados y tiene una función definida; los reportantes y los supervisores están en la etapa de prevención, los primeros reportando las sospechas de dinero ilícito que pretende ingresar

¹⁴ Artículo 15 Constitución Política de Colombia.

¹⁵ En su acepción más elemental, sistema es un módulo ordenado de partes interrelacionadas que interactúan entre sí. Hay un entrada "input", una interacción entre agentes y una salida "output".

a su actividad de negocios y, los segundos, indicando las pautas para administrar, medir y controlar adecuadamente su riesgo. La UIAF participa activamente en la detección, prevención y apoyo a la investigación de este tipo de conductas. Finalmente, a los fiscales y a la policía judicial les corresponde el inicio de la acción penal y participen como parte acusatoria en el juicio.

El sistema tradicionalmente ha funcionado de manera unidireccional como un circuito que se alimenta de una única entrada de información que es la aportada por los reportantes a las UIF; pero, con el inconveniente que el sistema estatal de lucha contra el lavado, queda dependiendo de la información que voluntariamente elijan reportar como sospechosa los actores privados del sistema. Es decir, se correría el riesgo que al Estado solo le llegara información limitada a los intereses de los reportantes.

Para poder avanzar de un modelo unidireccional a uno bidireccional, se requiere que el flujo de información no sea lineal y que las UIF tengan la capacidad legal de solicitar información, para dinamizar una

retroalimentación¹⁶ que enriquezca a las partes. De esta manera, se corrige una de las grandes causas de la ineficacia del sistema – las acciones aisladas de los actores que lo integran – al ayudar a generar una visión unificada entre ellos y así facilitar su coordinación.

Las UIF proactivamente deben asumir el rol de articulador, ser propositivas, trabajar en conjunto con los supervisores, retroalimentar a los reportantes y apoyar a los fiscales en el desarrollo de la investigación de conformidad con sus posibilidades legales, convalidando la información obtenida por los organismos de policía judicial.

En paralelo, para producir conocimiento operativo y estratégico, la UIF debe tener la habilitación legal para solicitar información de diversas fuentes, incluyendo datos y análisis producido por otros organismos de Inteligencia nacionales y extranjeros. Con información oportuna y de calidad, la UIF puede proponer correctivos legales, ampliar el radar de detección, hacer una radiografía de la amenaza y, lo más importante, neutralizar volúmenes de activos ilícitos.

¹⁶ La retroalimentación en el contexto del modelo SAB consiste en compartir lecciones aprendidas, identificar buenas prácticas y adquirir una mejor comprensión de la información recibida o suministrada, siempre, dentro de los límites legales que rigen entre las partes.

Con este conjunto de acciones, los países dispondrán de instituciones eficientes que le ganen el pulso a las economías criminales y no, costosas y aparatosas estructuras que representen gastos no justificados a los resultados obtenidos.





03

EL ENFOQUE PROACTIVO

Y EL MODELO SAB DE LA UIAF

A partir del diagnóstico expuesto anteriormente, la UIAF diseñó e implementó el modelo de gestión **Sistémico, Amplio y Bidireccional (SAB)**¹⁷, con el fin de impulsar una articulación más eficiente entre todos los actores involucrados en la cadena de prevención, detección, investigación y judicialización del lavado de activos y contra la financiación del terrorismo. Con este modelo, cuya base es el aumento de conocimiento estratégico, a partir de la investigación aplicada, el diálogo y la cooperación interinstitucional, la UIAF ha buscado un sistema más efectivo y de impacto a favor de la sociedad.

1

Los componentes del modelo

Sistémico

Los actores operan bajo una estrategia y política común, basada en la articulación de acciones, definición de roles, coherencia normativa y principio de especialidad.

Amplio

Los ángulos de visibilidad y la capacidad de prevención se expanden, al incorporar nuevas fuentes de información, desarrollar nuevas alianzas público-privadas, extender las áreas de investigación estratégica y proponer adecuada regulación ALA/CFT para sectores vulnerables de la economía.

Bidireccional

Diálogo interinstitucional fluido. La información tiene una entrada y una salida definida en el sistema y sigue una trayectoria determinada acorde con los ejes del mismo, pero, en varios puntos, que involucran a las partes del sistema, la información se va enriqueciendo y transformando en conocimiento agregado para cada una o para todas las partes, a través de la retroalimentación.

Implementar el modelo SAB, no requiere crear un nuevo sistema. Por el contrario, consiste en lograr un mejor engranaje y articulación entre las instituciones que lo conforman; así mismo, entrona en las UIF un agente que por su interacción en todos los ejes está en capacidad de movilizar al sistema hacia la consecución de resultados tangibles.

¹⁷ Para conocer más sobre la historia del modelo SAB, consultar *El Nuevo Enfoque de la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF: Modelo Sistémico, Amplio y Bidireccional - SAB* (2011).

Por último, este enfoque busca integrar ciudadanos, reportantes, academia, gremios y Estado. Su puesta a punto no requiere grandes cambios legales, sino visión, iniciativa e innovación.

A continuación se explican las variables esenciales del modelo:

1. Fuentes adicionales de información y mecanismos de análisis complementarios

Tradicionalmente, la entrada de información al sistema ha surgido del sector financiero, bursátil y asegurador. Otras fuentes que se incorporaron gradualmente, provienen de Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD).¹⁸

En Colombia, los órganos de control, gremios, organismos internacionales y centros académicos proveen información, que es recaudada y analizada por la Unidad a través de mesas técnicas de expertos e investigación aplicada. Esta información adicional enriquece la producción de conocimiento estratégico, permitiendo desarrollar análisis macro y microeconómico, evaluación de tendencias criminales y amenazas a la seguridad y la identificación de sectores en riesgo.

Sumado a lo anterior, ciudadanos, otras agencias de Inteligencia nacionales y extranjeras e información de fuentes abiertas, como noticias de prensa, representan otra entrada valiosa de información para alimentar al sistema. Así, los primeros reportan voluntariamente operaciones sospechosas, las agencias de Inteligencia aportan información desde sus competencias y, finalmente, las noticias de prensa agregan contexto.

2. Incremento de sectores protegidos

El sistema internacional ALA/CFT se construyó con el interés de proteger la integridad del sistema financiero, razón por la cual se constituyó en el principal proveedor de información.

No obstante, es un hecho que por la expansión del lavado de activos, otros sectores de la economía han surgido como reportantes a las UIF.

Este proceso de generar información debe ir paralelo con la implementación de medidas de administración y control de riesgos ALA/CFT que generen señales de alerta, instauren procedimientos de debida diligencia del cliente, controles de entrada y salida

¹⁸ Estas son, casinos, agentes inmobiliarios, comerciantes de metales y piedras preciosas, abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores; y proveedores de servicios societarios o fedecomisos.

al dinero en efectivo e identificación de los beneficiarios finales, entre otras.

En Colombia, el sector real de la economía produce cerca del 80% del Producto Interno Bruto (PIB) y el sector financiero, el 20% restante; así, desde inicios del año 2011, la UIAF planteó la necesidad de proteger más segmentos y actividades¹⁹ susceptibles de ser permeadas por dineros ilícitos o con la potencialidad de canalizar recursos a estructuras terroristas.

Los controles de riesgo se determinan efectuando una evaluación de la vulnerabilidad que puede tener una actividad económica de ser infiltrada por dinero ilícito, de la consecuente probabilidad de impacto y del daño que esa inserción causaría en la economía en general.

3. Retroalimentación

Constituye uno de los principales pilares del enfoque proactivo y del modelo SAB, creando un canal de diálogo que le permite a las instituciones públicas y privadas mejorar la cooperación entre ellas, al intercambiar información, entender sus necesidades y articular adecuadamente sus acciones.

Un primer tipo de retroalimentación es la ejercida por la UIAF con cerca de 20,000 entidades reportantes, en aras de mejorar la calidad de la misma. Esta mejora constante en la información ayuda a la UIF y a sus reportantes a optimizar tiempo y recursos, utilizados en producción de Inteligencia.

Este proceso consiste en una revisión detallada de los reportes de operaciones sospechosas (ROS) recibidos por la UIAF, sobre los cuales se genera un indicador de calidad a partir de unos criterios establecidos en conjunto con los reportantes. El indicador evalúa si los reportes han derivado en la estructuración de casos de posible lavado de activos o financiación del terrorismo. En sentido genérico, se trata de procesos periódicos cuyo objetivo es identificar las fortalezas y falencias de los ROS, con el fin de mejorar la utilidad de la información y su efectividad.

Igualmente, existe una retroalimentación constante entre la UIAF y los supervisores frente al cumplimiento de los reportes por parte de sus vigilados en las calidades y periodicidad exigida, lo cual ante un incumplimiento, podría derivar en sanciones administrativas. Sin este elemento de coacción, las normas de reporte podrían ser ineficaces.

¹⁹ Ejemplos de esas actividades que deben implementar sistemas de administración de riesgos y reportar información a la UIAF son, empresas de vigilancia y seguridad privada, profesionales de compra y venta de divisas, operadores de giros postales, clubes de fútbol, empresas de transporte de carga terrestre, concesionarios de vehículos, cooperativas e inmobiliarias, entre otras.

Un segundo tipo de retroalimentación es la generada entre la UIAF y la Fiscalía General de la Nación, el organismo encargado de recaudar pruebas, iniciar la investigación penal y la acción de extinción de dominio, con el apoyo de la Inteligencia Financiera producida y transferida por la UIAF como criterio orientador. En esta etapa, de la exactitud de la información y conocimiento aportado por la Unidad y de la comprensión que la policía judicial y los fiscales adquieran sobre las posibles operaciones de LA/FT, depende el éxito de una sólida investigación judicial y que el Estado logre intervenir esos recursos y privar a las organizaciones criminales de los mismos.

Bajo el modelo SAB, esta sinergia se desarrolla mediante mesas de trabajo en las cuales fiscales, policías judiciales y analistas de la UIAF examinan, profundizan y discuten acerca de la información obtenida por ambas partes, marcando una diferencia con el método tradicional de entrega de información de Inteligencia a la Fiscalía sin el posterior acompañamiento en la comprensión de la misma. El diálogo, en cambio, contribuye a la precisión de la investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación y a orientar la búsqueda de las pruebas judiciales en el territorio nacional o supranacio-

nal, reduciendo significativamente los tiempos requeridos para la investigación penal y fortaleciendo su contundencia.

Un tercer tipo de retroalimentación es la gestada entre la UIAF y el resto de actores del sistema, en especial aquellos incorporados bajo el modelo SAB. Fundamentalmente, la cooperación y el trabajo conjunto con organismos internacionales, académicos y otras agencias de Inteligencia, juega un papel preponderante en lo operativo y estratégico.

Tratándose de cooperación entre UIF, no basta el intercambio de información. Por el contrario, para atacar el crimen transnacional se requiere una estrecha interacción en la elaboración de actividades de Inteligencia conjunta y focalizada, que permita a las autoridades judiciales de cada país seguir el rastro fronterizo de los activos ilícitos, descubrir su ubicación y generar mecanismos de asistencia judicial recíproca para el intercambio de pruebas y la repatriación de los activos incautados. Igualmente, este proceso se puede extender a otras agencias de Inteligencia administrativa, militar o policial de otros gobiernos que tengan competencias para enfrentar el lavado de activos, sus delitos conexos y el terrorismo y su financiación.

La alianza con centros de investigación y producción de conocimiento y con organismos internacionales, deriva en desarrollos tecnológicos, estudios económicos y sectoriales, generación de modelos de medición e impacto, propuestas de ajuste normativo, publicaciones en conjunto, intercambio de experiencia acumulada, pasantías, cursos y capacitaciones. En últimas, el beneficio es para la sociedad en general porque se aumenta la comprensión de un problema común, a partir de la unión de especialidades.

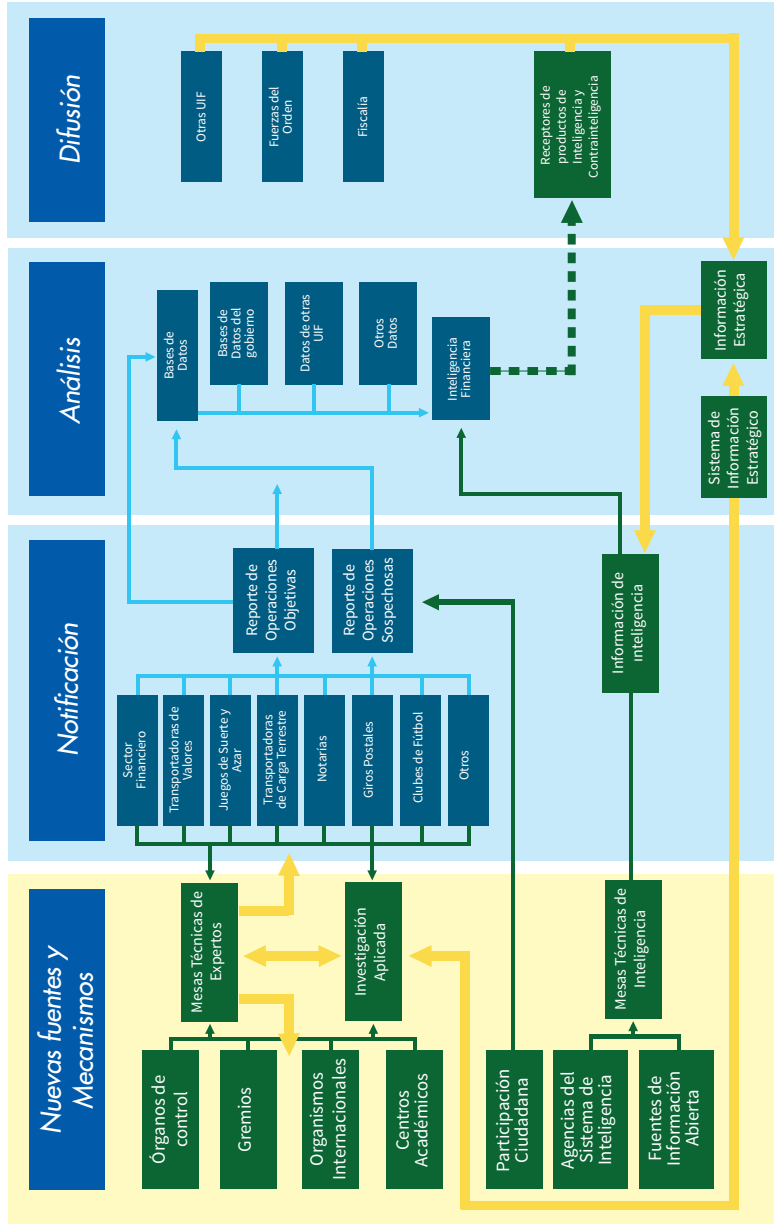
Se debe destacar que el conocimiento que surge de estos procesos mutuos de bidireccionalidad genera cultura sobre la problemática que se está enfrentando, orienta la toma de decisiones de política pública y sirve como punto de referencia para medir la efectividad del sistema.

En resumen, la ampliación de fuentes de información y mecanismos de análisis, el aumento de sectores económicos sobre los cuales se implementen medidas de protección y de reporte y la retroalimentación, son los tres elementos esenciales del modelo SAB.

La siguiente gráfica ilustra el flujo de trabajo derivado del modelo SAB. La diferencia entre el modelo tradicional de operación y el diseñado e implementado por la UIAF se manifiesta a través de colores, donde el azul²⁰ corresponde a lo tradicional y lo verde y amarillo a lo nuevo.

²⁰ Se aclara que, a pesar de estar en cuadros azules, los transportadores de valores, transportadores de carga terrestre, giros postales y clubes de fútbol, entre otros, pertenecen a nuevos sectores reportantes a la UIAF, lo que hace parte de la expansión en cobertura del sector real bajo el modelo SAB.

MODELO SISTÉMICO, AMPLIO Y BIDIRECCIONAL (SAB)



2

Variables secundarias del modelo

Otras variables del modelo son:

1. Fortalecimiento tecnológico - nuevas herramientas de análisis

La aplicación del modelo SAB se potencia con fortalecimiento tecnológico. Es decir, **la acopiación y uso de tecnología**²¹ de punta que permita garantizar la seguridad de la información y el adecuado y oportuno procesamiento de masivos volúmenes de datos que constantemente centraliza una UIF.

Tecnologías de esta índole permitirán aprovechar las posibilidades que se derivan de desarrollos como el *Big Data*, mediante herramientas de Inteligencia de negocios y descubrimiento de conocimiento en bases de datos, que aplican técnicas de minería de datos y de texto y análisis de redes sociales, herramientas que contienen

un amplio número de posibilidades en cuanto al hallazgo de patrones, redes, nodos y otros contenidos esenciales para el desempeño de la Inteligencia Financiera y Económica.

Así, la aplicación de estas tecnologías contribuye tanto a la producción de Inteligencia Económica Estratégica, como a la estructuración y comprensión de casos de Inteligencia Operativa, ayudando a incrementar la eficiencia y eficacia de los analistas de Inteligencia.

2. Creación de grupos de tarea especializados

Otro componente importante del modelo SAB es la conformación de grupos interinstitucionales de tarea especializados para afrontar manifestaciones criminales complejas y sofisticadas de convergencia criminal, imposibles de atacar individualmente sin una estrategia y actuar común. Esto simplemente requiere explotar las capacidades y especialidades de las partes involucradas bajo un principio de coordinación.

Para enfrentar manifestaciones criminales como la corrupción o el terrorismo, se requieren acciones concertadas y articuladas entre agencias de

²¹ La tecnología, en este acápite, se refiere a hardware y software, cuya explotación óptima requiere de recurso humano calificado, información de calidad y procesos delineados para que el análisis producido con el apoyo de estas herramientas sea eficaz. Por otra parte, el modelo SAB también representa un cambio de tecnología, en el sentido amplio del término, al consistir en la reingeniería de ciertos procesos dentro del Sistema Nacional ALA/CFT, con el fin de mejorar su efectividad.

Inteligencia, policías judiciales, fiscales, organismos de control, supervisores y reportantes.

La finalidad de estos grupos especializados es servir como grupos elite que trabajen coordinadamente desde sus fines legales, se retroalimenten y ataquen un mismo problema desde diversos ángulos y de forma simultánea, evitando duplicidad de esfuerzos y contribuyendo a la contundencia del Estado.

3

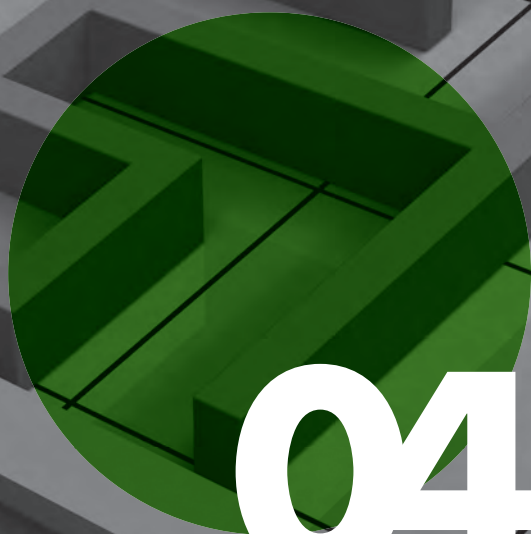
Las UIF como motor articulador

La UIAF diseñó e implementó en los últimos tres años y medio el modelo SAB para reforzar su labor de prevención y detección del lavado de activos y financiación del terrorismo, en articulación con las demás entidades públicas y privadas que conforman el sistema.

Lo anterior refleja cómo las entidades pueden tomar iniciativas que desen-

cadenen en el movimiento más activo de las distintas piezas de un sistema, orientadas a la interacción de las partes como un engranaje que se mueve para enfrentar una amenaza común. Muchas veces las partes están presentes, pero requieren un impulso para funcionar con mayor eficiencia. En el Sistema Nacional ALA/CFT, la UIAF ha realizado un esfuerzo por actuar como motor, pero finalmente los resultados derivan del sistema como un todo.

Esa posición de la UIAF como fuerza dinamante del sistema, se debe en parte a sus facultades legales para solicitar información a múltiples entidades públicas y privadas; a su interacción misional en los ejes de prevención, detección e investigación; su posición de coordinador nacional ante Gafisud; y a las posibilidades que le asisten para proponer ajustes legales y aportar conocimiento en política pública. Finalmente, su rol de Secretaria Técnica de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (Ccicla), le permite una visión integral de la amenaza y de los mecanismos de contención.



04

RESULTADOS

DEL MODELO SAB

En el transcurso de tres años y medio de implementación del modelo de gestión SAB de la UIAF Colombia, el Sistema Nacional ALA/CFT, ha logrado resultados contundentes en prevención, detección e incautación de activos asociados al lavado de activos y la financiación del terrorismo, como se precisa a continuación:

1 Identificar bienes asociados a diversas actividades ilícitas, valorados comercialmente en **6.9 billones de pesos**,²² puestos en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, de los cuales, **3.8 billones de pesos**, ya han sido asegurados con medidas cautelares y **39 mil millones** con sentencias.

2 Superar la tasa de interceptación mundial, valorada por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) en 0.2% del total de dinero estimado como **lavado a nivel global**,²³ al bordear un porcentaje de **19%**²⁴ sobre un estimado inicial de **20 billones de pesos**²⁵ lavados anualmente en Colombia.

3 Con relación a nuevos reportantes, entre el año 2010 y 2014, la UIAF incrementó sus fuentes de información en aproximadamente **281%**, representadas en cerca de 16.000 nuevas empresas, cooperativas o actividades.

4 Se logró una **adecuada interacción** con diversas entidades supervisoras, que conllevó a que en Colombia casi la totalidad de las entidades reportantes a la UIF, tengan la obligación de implementar sistemas de administración de riesgos a ALA/CFT.

5 La UIAF gestó e impulsó el primer documento de **política pública nacional ALA/CFT**, elaborada y concertada por 24 entidades públicas de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (Ccicla). En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, la política se presentó ante el Consejo de Política Económica y Social, el cual la aprobó como documento Conpes 3793 de 2013.

6 Como diagnóstico de riesgo país y consonante con la *Recomendación 1 del Gafi*, Colombia, entre mayo y septiembre de 2013, con la asesoría técnica del Banco Mundial, la coordinación de la UIAF y la participación de 42 entidades entre públicas y privadas, realizó en Bogotá, la **primera autoevaluación nacional de riesgo**, como un diagnóstico inicial para focalizar las acciones del Estado en prevención, detección, investigación y juzgamiento del LA/FT.

²² En una estimación conservadora, el valor comercial corresponde a tres veces el valor catastral de los bienes identificados por la UIAF.

²³ En el estudio, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes (2011)*, la UNODC estimó el monto anual susceptible de lavado de activos en 2,7% del PIB global, equivalente a 1.6 billones de dólares a PIB del 2009 (1.9 billones si se calcula a PIB del 2012).

²⁴ Esta tasa de interceptación para Colombia se logró en el transcurso de tres años y medio (2011-2014).

²⁵ La cifra para Colombia equivale a aproximadamente 3% del PIB nacional (en este caso a PIB del 2012), cálculo coherente con el rango consenso del Fondo Monetario Internacional, que alude a que el lavado de activos globalmente ocupa entre el 2% y 5% del PIB mundial, así como con la estimación global del 2,7% sugerida por UNODC en el estudio previamente citado.

7 Se inició una alianza de cooperación con la academia y un organismo internacional para elaborar un estudio técnico científico que **cuantifique la magnitud del lavado** en la economía colombiana y mida sus impactos.

8 Como reconocimiento internacional para el país y para su sistema antilavado, el Grupo Egmont, organismo de cooperación e intercambio de información que actualmente reúne a 146 Unidades de Inteligencia Financiera del mundo, otorgó en el año 2013, el premio por **mejor caso de Inteligencia Financiera** a nivel mundial a la UIAF, caso que se desarrolló a partir de la implementación del modelo SAB.



CONCLUSIONES

El lavado de activos es un fenómeno que ha ido evolucionando en el tiempo, adaptándose a las nuevas posibilidades económicas y la velocidad de las transacciones financieras, lo que presenta nuevos retos para su contención.

Por su carácter transnacional, asociado a la movilidad y ocultamiento de capitales, se requiere de unos estándares mínimos homogéneos independientes del modelo político-económico de cada Estado, que establezcan un conjunto de instituciones para enfrentar este delito desde diversos ángulos y variables.

Colombia, luego de sentadas las bases de un Estado Social de Derecho con la Constitución Política de 1991, inició un largo proceso de implementación y adaptación de las medidas internacionales, proponiendo a su vez instituciones novedosas como la acción de extinción del derecho de dominio o sistemas de administración de riesgos de lavado de activos para los sectores financiero y real.

En este contexto, las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), para desempeñar un papel proactivo dentro del sistema, deben tener la

capacidad legal de obtener toda la información pública o privada necesaria para efectuar con eficacia sus actividades de Inteligencia Financiera. Así mismo, deben tener una sólida capacidad operativa, tecnológica y humana que les permita identificar las amenazas que afecten la seguridad pública y el orden económico.

Los sistemas antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT), tradicionalmente han funcionado de manera unidireccional en sus flujos de información, lo que impide al Estado tener un panorama más completo del fenómeno y proponer correctivos legales adecuados. Por lo anterior, una interacción coordinada entre las partes del sistema, redundará en resultados concretos, medibles en sentencias condenatorias y acciones de extinción del derecho de dominio.

El modelo de gestión **Sistémico, Amplio y Bidireccional (SAB)**, diseñado e implementado por la UIAF desde noviembre de 2010, se basa en la ampliación de fuentes de información, cooperación interinstitucional, retroalimentación entre las partes y generación de conoci-

miento. No requiere crear un nuevo sistema, sino potencializar el existente, logrando mejorar el engranaje de todos los ejes, hacia la consecución de resultados.

Puesto a prueba durante tres años y medio, el SAB ha logrado detectar y poner bajo medidas cautelares, bienes valorados en 3.8 billones de pesos, superando significativamente la tasa de interceptación mundial del lavado de activos, y ha aumentado en 281% el número de entidades que deben reportar a la UIAF y establecer sistemas de administración de riesgo del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LA/FT) en diversos sectores de la economía nacional.

Lograr la efectividad del sistema a nivel internacional y nacional, requiere de una adecuada articulación entre las partes, una visión ampliada de los sectores económicos en riesgo y la generación de conocimiento operativo y estratégico. En consecuencia, las Unidades de Inteligencia Financiera están, o pueden estar, en capacidad de movilizar al sistema en esa dirección.

El modelo SAB de la UIAF consiste principalmente en un cambio de tecnología, donde a través de innovación y procesos de reingeniería, se logra mejorar la articulación entre las partes del sistema y la transferencia eficaz de información y conocimiento entre las mismas. De esta forma, el modelo es una propuesta orientada a la consecución de un sistema ALA/CFT efectivo en beneficio de la seguridad, el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos.



BIBLIOGRAFÍA

FUENTES ACADÉMICAS

Carbonari, Carlos (2005). *Lavado de Dinero Problema Mundial*. El Régimen Internacional contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo y su Impacto en la República Argentina. Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Buenos Aires, Argentina. Grupo Editor Latinoamericano.

Romero Sánchez, Angélica (2006). “Aproximaciones a la problemática de la criminalidad organizada y el delito de asociación ilícita”. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Nueva Jurídica, Colección Estudios No. 9.

Warde, Ibrahim (2007). “The Price of Fear. The Truth vBehind the Financial War on Terror”. University of California Press: Berkeley y Los Angeles, California. Primero producido por I.B. Tauris & Co. Ltd en el Reino Unido.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Martín Barbero, Isaac (2004)-1vol. “De-lincuencia Económica, Blanqueo de Capitales e Inteligencia Financiera”, Boletín Económico de ICE, No. 2808 de 2004, en: <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/show/14124>. Consultado el 1 de julio de 2014.

FUENTES INSTITUCIONALES

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3793. Política Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo. Bogotá, D.C., diciembre 18 de 2013.

Declaración de Principios sobre prevención del uso criminal del sistema bancario para fines de lavado de activos.

Unidades de Inteligencia Financiera. Panorama General (2004). Fondo Monetario Internacional. Grupo del Banco Mundial.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2011). Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes.

Suárez Soto, Luis Edmundo (2011) “La Dimensión Económica del Lavado de Activos.” Bogotá: UIAF.

_____. “El Nuevo Enfoque de la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF: Modelo Sistémico, Amplio y Bidireccional – SAB”. Bogotá: UIAF.

_____. (2012). “El Enfoque Proactivo de la Unidad de Información y Análisis Financiero de Colombia (UIAF) y las 40 Recomendaciones del GAFI”. Bogotá: UIAF.

Las cuarenta recomendaciones (20 de junio de 2003). http://www.sep-blac.es/espanol/informes_y_publicaciones/40recomendaciones.pdf. Consultado el 18 de junio de 2014.

Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación. FATF-GAFI. 2012.

FUENTES JURÍDICAS

Constitución Política de Colombia.

Ley 67 de 1993.

Decreto – Ley 663 de 1993.

Ley 190 de 1995.

Ley 526 de 1999.

Ley 599 de 2000.

Ley 1121 de 2006.

Ley 1186 de 2009.

Ley 1621 de 2013.

Ley 1708 de 2014.

Decreto 1872 de 1992.

Decreto 950 de 1995.

Decreto 3420 de 2004.

Sentencia C-193 de 2010.

Sentencia C-540 de 2012.



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Bogotá D.C.
2014