

RIESGO DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN EL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA TERRESTRE

DOCUMENTOS UIAF





Riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo en el sector de transporte de carga terrestre

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

EQUIPO DE PRODUCCIÓN

Unidad de Información y Análisis Financiero
Este documento fue desarrollado por servidores públicos de la UIAF, con el soporte de un equipo interno de coordinación editorial y bajo la dirección del Director General y el Subdirector de Análisis Estratégico.

CORRECCIÓN DE ESTILO, DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

García Solano y Compañía SAS - Caliche Impresores
Impresores Molher LTDA

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 conducta descrita o tipología presenta una tendencia y el riesgo existente dentro de la actividad económica de ser utilizada por personas dedicadas al lavado de activos o a la 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.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

pag 8

1

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO DEL LAVADO DE ACTIVOS Y LA FINAN- CIACIÓN DEL TERRORISMO (LA/FT)

pag 10

2

ETAPAS DEL LAVADO DE ACTIVOS Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

pag 14

3

EL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA TERRESTRE POR CARRETERA

pag 18

4

TIPOLOGÍAS RELACIONADAS CON EL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA TERRESTRE POR CARRETERA

pag 31

CONCLUSIONES

pag 44

RIESGO DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO EN EL SECTOR DE TRANSPORTE DE CARGA TERRESTRE

“La influencia del transporte penetra todos los sectores de la economía y del tejido social de un país” (C. Gannon y Z. Liu, especialistas internacionales en infraestructura urbana y su financiación).

INTRODUCCIÓN

La relevancia del transporte de carga terrestre por carretera para la economía colombiana y su importancia como objeto de estudio radica en su peso dentro de los principales indicadores agregados de la economía. Su contribución al PIB total se acerca al 4.23%, aporta alrededor del 7,6% de las exportaciones y ha demostrado ser un dinámico generador de empleo¹. En 2013, representaba el 8.3% del total de los ocupados (disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>) y en el mismo año movilizó 244.143.000 toneladas por las carreteras colombianas. En otras palabras, el sector moviliza el 71.8% del comercio colombiano, lo que indica que otros sectores, como el agrícola, manufacturero y minero están directamente ligados a él.²

Estas cifras revelan, de manera general, el papel fundamental de los transportadores de carga en el crecimiento de la economía nacional y, por consiguiente, en el bienestar. Así mismo, muestran el efecto dominó que se reflejaría en el impacto de cualquier falla en el sector sobre otros sectores y subsectores de la economía.

¹ Las cifras suministradas provienen del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y corresponden al año 2013. Todas las cifras de esa fuente citadas en el documento son proyectadas.

² Fuente. Anuario Transporte en Cifras - Estadísticas 2013, disponible en <https://www.mintransporte.gov.co/documentos.php?id=15>.

Tanto el lavado de activos, como la canalización de recursos para financiar actividades de terrorismo, representan dos causantes de fallas para este y todos los sectores económicos y se reflejan en las distorsiones que afectan la determinación de precios y otros comportamientos en los mercados. Por lo tanto, es necesario identificar las fallas y sus efectos y tratar de eliminar aquellas más nocivas.

Bajo esta perspectiva, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, en cumplimiento de sus funciones de prevenir y detectar prácticas relacionadas con el lavado de activos (LA) y la financiación del terrorismo (FT), ha elaborado el presente documento a partir de un estudio de caso, para dar una inducción de las posibles vulnerabilidades frente a estos delitos que puede presentar el sector y la importancia de la información objetiva y subjetiva entregadas por las empresas transportadoras de carga terrestre por carretera a la UIAF, a partir de la *Circular 011 de 2011* de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Por otra parte, el documento ofrece una síntesis de las políticas y acciones encaminadas a prevenir y detectar a quienes intenten penetrar con actividades ilegales este sector en el país. Este material será de utilidad para que el personal de las empresas de transporte de carga terrestre, tenga herramientas para la prevención y detección de operaciones sospechosas de lavado de activos o financiación de terrorismo y un mayor soporte para la remisión de los informes que periódicamente deben entregar a la UIAF.

Para los efectos de este documento, el lavado de activos y/o la canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas (en adelante LA/FT), se vincula directamente al riesgo legal, de contagio y de reputación a que se expone dicho sector, con el consecuente efecto económico negativo que ello puede representar para la economía en su conjunto, al ser utilizado a través de dinero y/u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinadas a ellas.



01

MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

DEL LAVADO DE ACTIVOS Y LA
FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

El lavado de activos es la modalidad mediante la cual organizaciones criminales buscan dar apariencia de legalidad a recursos fruto de sus actividades ilícitas. En otras palabras, es el proceso de hacer que “dinero sucio” parezca limpio, permitiendo que los delincuentes y organizaciones criminales obtengan beneficios efectivos con las “ganancias” de sus acciones, sin poner en peligro su uso en actividades posteriores ilícitas o lícitas.

Cuando una actividad criminal genera importantes ganancias, el individuo o grupo involucrado busca una forma de esconder y controlar los recursos sin llamar la atención sobre la actividad real o las personas involucradas. Los delincuentes hacen esto para ocultar las fuentes de los activos, cambiar su forma de lavado, o movilizar el dinero hacia un lugar donde sea menos detectable.

Inicialmente, una persona que comete un delito intentará evitar que sus actividades sean detectadas por las autoridades, Policía, entidades con sistemas antilavado o la UIAF. Si la persona es detenida o incluida en un proceso penal, esta

tratará de evitar que se detecte el origen de los recursos producto del delito cometido, para así impedir la extinción de dominio de esos recursos.

Para el caso colombiano, estas actividades delictivas están descritas en el *Artículo 323* del Código Penal así:

ARTÍCULO 323. LAVADO DE ACTIVOS:

El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, des-

tino, movimiento o derechos sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de 10 a 30 años y multa de 650 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Otro de los delitos que se puede presentar y que es de ámbito de la UIAF es la financiación del terrorismo, definida como el apoyo financiero (con dineros de origen lícito o ilícito), de cualquier forma, al terrorismo o a aquellos que lo fomentan, planifican o están implicados en el mismo. No obstante, es más complicado definir al terrorismo en sí mismo, porque el término puede tener connotaciones políticas, religiosas y nacionales, dependiendo de cada país. El lavado de activos y la financiación del terrorismo, por lo general, presentan características de operaciones similares, sobre todo con relación al ocultamiento, pero los que financian el terrorismo transfieren fondos que pueden tener un origen lícito o ilícito, de manera tal que encubren su fuente y destino final, que es el apoyo al terrorismo.

Quienes financian el terrorismo buscan encubrir el apoyo finan-

ciero para llevar a cabo ataques terroristas (actos terroristas). Estos recursos, a su vez, son usados para comprar armas y equipos, pagar la nómina o sostenimiento de sus células, costear la logística de sus acciones terroristas, invertir en adiestramiento y tecnología, pagar sobornos y mantener complicidades. Igualmente, la financiación del terrorismo tiene también como objetivo recolectar fondos sin que estos sean necesariamente utilizados, para atesorarlos para situaciones futuras, perpetuar sus acciones y tener sostenibilidad económica y por tanto sostenibilidad de su organización.

A su vez, el terrorismo actual no es el mismo observado en décadas de los años 60 o 70, ha evolucionado hacia formas más complejas que involucran la convergencia criminal, es decir, la forma moderna de cooperación entre distintos grupos delincuenciales y/o grupos armados al margen de la Ley. En este sentido, es común ver la mezcla de recursos por parte de organizaciones que cometen actos terroristas, que van desde emprendimientos comerciales hasta obras de caridad debido a que muchos de los que contribuyen con estas organi-

zaciones de caridad son patrocinadores o desconocen el verdadero destino de su dinero.

Estas actividades delictivas están descritas en el Artículo 345 del Código Penal de Colombia así:

ARTÍCULO 345. FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO: *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.





02

ETAPAS DEL LAVADO DE ACTIVOS

Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

Concretamente, el Grupo de Acción Financiera Internacional (Gafi), el organismo internacional que establece los estándares internacionales antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, señala que las operaciones de lavado de activos y/o de financiación del terrorismo ocurren en tres fases. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que estos delitos son diferentes y por lo tanto también ocurren de modos diferentes en las tres fases que en un sentido amplio comparten y que en adelante se desglosan (Gráfico 1).

a. Colocación

Se recolectan los activos obtenidos ilegalmente u obtenidos legalmente pero con fines ilegales y se introducen en la economía nacional o internacional (mediante el sistema financiero, transacciones en efectivo o la compra de bienes fácilmente negociables en el mercado). Después, se realizan diversas operaciones tendientes a dificultar el control de los activos, ocultar su

origen y facilitar el anonimato de sus propietarios. Es aquí donde hay mayor riesgo de lavado.

b. Estratificación

Los activos derivados de actividades delictivas o legítimas pero con fines ilegales circulan en el sistema económico del país con el fin de cambiar su naturaleza, ubicación, origen y destino, y así eliminar su rastro. Fundamentalmente, se busca desvincular de su origen los ingresos procedentes de o dirigidos hacia actividades ilícitas.

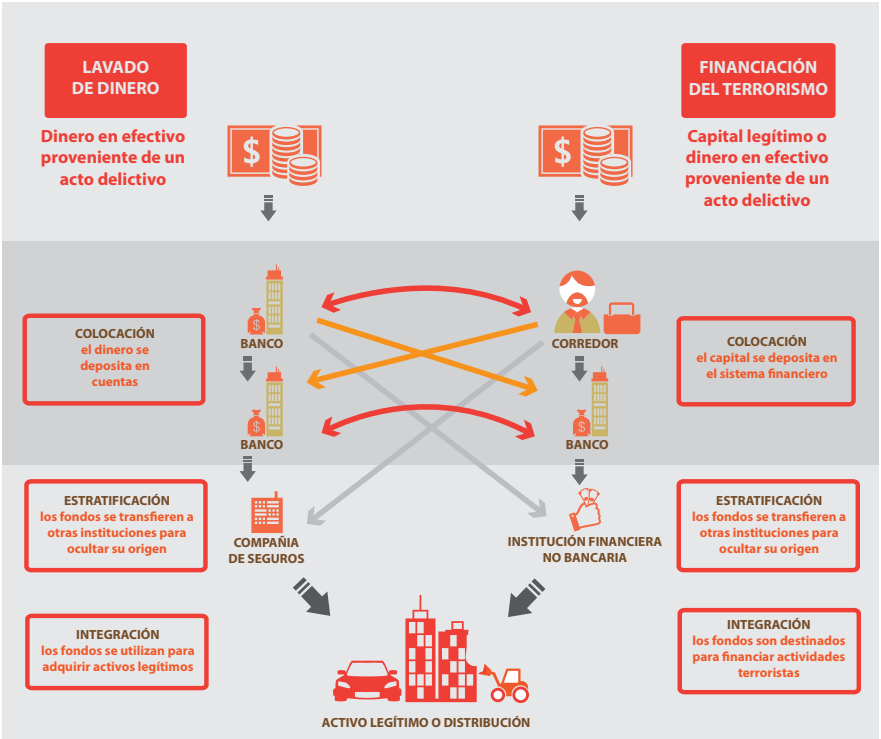
c. Integración

Se mezclan los activos con una actividad económica legal para que parezca que provienen de actividades lícitas. El resultado final de esta fase es la aparición de recursos lavados en el sector económico de donde procedían o en otro determinado, dándole a los activos apariencia legítima. Los activos también pueden haber provenido de actividades lícitas, pero son utilizados para financiar actividades vinculadas al terrorismo.

Estas fases no se presentan en todas las operaciones de lavado de dinero o financiación del terrorismo, ni son estrictamente secuenciales. En algunos casos, una operación de lavado puede involucrar simultáneamente varias fases o

solo algunas de ellas. Sin embargo, el proceso general de lavado de activos y/o de financiación del terrorismo incluye todas las fases descritas. El Gráfico 1 ilustra cómo funcionan las tres.

Gráfico 1
Los procesos de lavado de activos y financiación del terrorismo



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), 2009

El empleo de los sectores de la economía para canalizar recursos de operaciones de lavado de activos o destinados a financiar actividades de terrorismo, implica transacciones entre personas que realizan actividades en cada etapa. El sector de transporte de carga terrestre por carretera se usa principalmente en la fase de integración, debido a que el dinero que se invierte ya ha tenido algún proceso de lavado y por lo tanto, debe invertirse en actividades lícitas. De manera que, ya que el objetivo del lavador es borrar las huellas de la colocación inicial mediante una serie de operaciones complejas de difícil seguimiento, durante esta fase el lavador utiliza a testaferros que impidan reconocer vínculos entre las partes y que posibiliten más la apariencia de legalidad de los recursos.

Con este marco conceptual y normativo, es necesario definir de qué manera los conceptos descritos aplican al sector de transporte de carga terrestre por carretera. Con este fin, la siguiente sección presenta un análisis del sector, su funcionamiento y comportamiento y los conceptos básicos necesarios para entender por qué debe reportarle a la UIAF.



03

EL SECTOR DE TRANSPORTE

DE CARGA TERRESTRE POR CARRETERA

Contexto

En los últimos diez años, la economía colombiana ha visto un cambio en el entorno económico marcado por la liberalización y la globalización de los mercados. Esta realidad ha supuesto mayor facilidad y aumento en el intercambio de bienes y servicios, poniendo de relieve la importancia del transporte en ese nuevo escenario. Colombia y sus principales sectores de actividad económica están inmersos en dicho entorno, vendiendo sus productos en mercados globales, considerando la exportación como una línea estratégica para mejorar los resultados y lograr las metas propuestas de crecimiento económico y mejoramiento del bienestar de los colombianos. Dicha situación confiere al transporte por carretera una gran importancia como garante de la internacionalización de la economía nacional, además de la entrada en vigencia de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, Corea del Sur y Panamá, entre otros.

Por ejemplo, solamente en las operaciones de compra y venta de vehículos de transporte de carga

terrestre en el mercado nacional entre 2007 y 2013, se observan 176.888 operaciones de compra-venta de vehículos de transporte de carga por carretera por valor de **\$148,9 billones de pesos.**³

Otro aspecto que llama la atención sobre el sector es la liberación en el cobro de los fletes por parte del transportador, producto de la mayor competencia. Esta situación afecta de forma importante a los transportadores previamente establecidos, ya que pueden ingresar organizaciones de carácter ilegal a las empresas, ofreciendo servicios a menores precios que sus **competidores.**⁴

Debido al impacto que los comportamientos del sector ocasionan en la economía, es necesario analizar el negocio y las vulnerabilidades que este pueda presentar para la penetración de posibles organizaciones ilegales que buscan indirectamente destruir el mercado y desestabilizar la economía y la seguridad del país.

³ Fuente: UIAF. Con base en la información reportada por personas naturales, sociedades comerciales y empresas unipersonales, dedicadas de manera profesional en el territorio nacional a la compraventa y/o compraventa mediante consignación de vehículos automotores nuevos y/o usados, obligadas por Resolución 114 de 2007 de la UIAF.

⁴ Este fenómeno en economía es denominado "Dumping".

1

Cómo funciona el sector

En el transporte de carga terrestre por carretera en Colombia participan cuatro tipos de agentes (Gráfico 2).

Gráfico 2
Esquema gráfico del transporte de carga por carretera en Colombia



Fuente: UIAF

1. Los generadores de carga

Empresarios de otros sectores productivos cuyas mercancías requieren ser trasladadas de una ciudad a otra, para lo cual utilizan el servicio de las empresas de transporte de carga terrestre.

2. Las empresas de transporte de carga por carretera

Cuya actividad no está supeditada únicamente al traslado de la mercancía, sino también a la seguridad de la carga, la coordinación de su recepción y/o entrega y, en algunos casos, la realización de **trámites de aduana**.⁵

⁵ Estas deben estar autorizadas y reguladas por el Ministerio de Transporte e igualmente vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

3. Conductores y operadores individuales

Prestan el servicio de traslado de la mercancía y entran a participar en esta operación. En la mayoría de los casos, las empresas de transporte terrestre no utilizan vehículos propios, sino que contratan los **servicios de transportadores**⁶ a los que les pagan una retribución denominada **flete**⁷, por transportar la mercancía que les ha sido entregada por los generadores de carga.

4. Destinatarios

A quien va dirigido o destinado el producto, carga o mercancía. Es quien recibe el producto del objeto social prestado por la empresa de transporte de carga consignada por el generador de la misma.

Por este motivo, en el sector se deben tener en cuenta tres mercados: empresas de transporte que adquieren el servicio de los transportadores, generadores de carga que contratan a la empresa de transporte de carga, y el destinatario que recibe la mercancía.

La existencia de los cuatro agentes y los tres mercados antes descritos, no está establecida en la normatividad jurídica en Colombia, aún cuando sí refleja cómo opera el sector como bien se indica en el punto 3.1.2. De manera que, para tener un conocimiento más completo de su funcionamiento, es importante cubrir los aspectos básicos del marco jurídico que regula al sector, como se demuestra a continuación en el (Gráfico 3).

⁶ Conocidos en el gremio como terceros.

⁷ Según la Real Academia Española, un flete consiste en el precio del alquiler de un medio de transporte.

Gráfico 3

Evolución de la normatividad en el sector de transporte de carga por carretera en Colombia



Fuente: UIAF

2

Comportamiento del sector: teoría y regulación económica

1. Desarrollo económico

En los diferentes análisis de crecimiento económico y desarrollo, se destacan principalmente dos teorías que muestran la importancia del sector de transporte de carga terrestre por carretera. La primera es la elaborada por Gannon y Liu (1997), quienes encuentran una correlación entre la pobreza y el sector de transporte, destacando

el papel que tiene en las repercusiones directas e indirectas en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico. Así mismo, resaltan que el transporte incrementa la eficiencia a través de la estratégica localización de los recursos, así como también permite la generación directa de empleo, logrando una mayor posibilidad de acceso a la educación y demás servicios sociales para los ciudadanos. Igualmente, los autores destacan que la inversión en infraestructura de transporte es un instrumento principal de política para impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza.

2. Producción e infraestructura

Una segunda teoría es la elaborada por Aschauer (1989, 1990)⁸, que evalúa la tasa de retorno de la inversión en infraestructura de transporte en los Estados Unidos, mediante la construcción de funciones de producción. En términos generales, los resultados indican una fuerte relación entre el producto, el transporte y la inversión en infraestructura, de modo que se obtienen importantes retornos, especialmente en la inversión pública.

3. Cifras macroeconómicas del sector en Colombia

Un estudio desarrollado por la UIAF corroboró la fuerza de estas dos teorías sobre el sector de transporte de carga y su aplicabilidad real en el caso de Colombia. Las cifras que la UIAF recaudó sobre el sector demuestran que su contribución al PIB total se acerca a **20.1 billones de pesos**⁹; lo anterior indica que el sector aportó alrededor de 9.5 billones de pesos a las exportaciones y ha mostrado ser un dinámico generador de empleo, lo que se refleja en el hecho de que hacia finales de 2013, representaba 2.500.000 empleos (disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>).

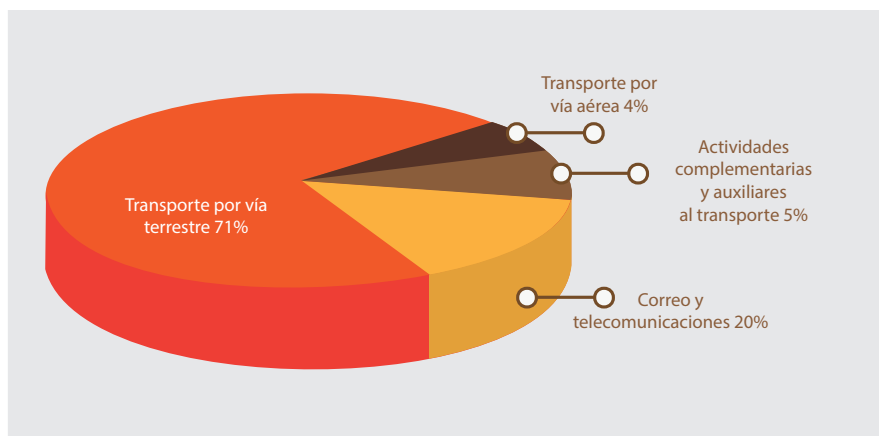
A la vez, el sector es una parte importante de la cadena de todos los sectores de la economía. Según cifras del Dane, el PIB de los servicios de transporte consiste en un 71.6% de la carga movilizada en el país, exceptuando aquella que se desplaza por los ductos (oleoductos y poliductos) (disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-trimestrales>). El Gráfico 4 ilustra estos hallazgos.

⁸ David A. Aschauer, 1989. "Public investment and productivity growth in the Group of Seven," Economic Perspectives, Federal Reserve Bank of Chicago, issue Sep, páginas 17-25.

⁹ Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-trimestrales>.

Gráfico 4

Participación por componentes del PIB de Servicios de Transporte (2013)



Fuente: DANE

/24

4. Demanda y capacidad de oferta

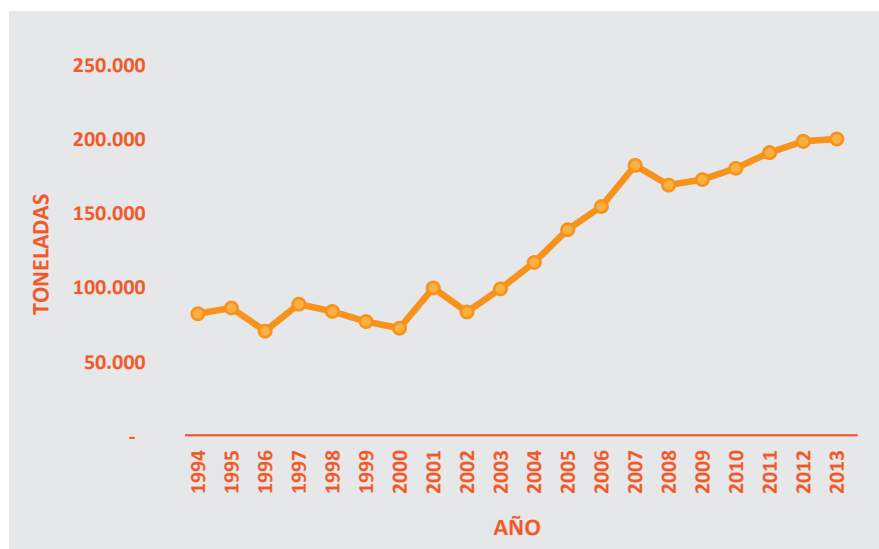
Es importante que en el análisis del sector se identifiquen las magnitudes y características de la oferta y la demanda de transporte en el país, pues estas pueden dar indicios sobre el nivel de competencia en el sector. Para el objeto de análisis, la oferta se define como la capacidad total de carga que pueden

ofrecer los vehículos de más de dos toneladas.

Esa capacidad se traduce en una demanda potencial conformada por todos los productos (nacionales o importados) que puedan ser trasladados de un punto a otro. Según el Ministerio de Transporte, la demanda de capacidad en 2013 fue de 200.884.000 toneladas, un incremento de 0.76% comparado con el año anterior (Gráfico 5).

Gráfico 5

Toneladas transportadas a través de empresas de transporte de carga terrestre 1994 – 2013



Fuente: Ministerio de Transporte (Grupo de Investigación y Desarrollo en Transporte)

Para enfrentar tal demanda de capacidad, el país contaba en diciembre de 2013 con 305.912 vehículos de más de 2 toneladas, que ofrecían una capacidad total de 4.073.206 toneladas.¹⁰

5. ¿Por qué comparar la demanda potencial de transporte y la capacidad de oferta?

Analizar la relación entre la demanda potencial de transporte

y la capacidad de oferta, permite deducir el número de viajes que en promedio debería hacer cada camión por año y por mes, asumiendo un mismo tamaño, capacidad, depreciación y distancia de traslado de la mercancía, como principales supuestos. Al analizar los datos se observó que para el caso colombiano, para satisfacer la demanda anual, cada vehículo debería efectuar 70 viajes, es decir, 5,8 recorridos mensuales por vehículo, los cuales se

¹⁰ Consultar Anuario Transporte en Cifras - Estadísticas 2013, disponible en <https://www.mintransporte.gov.co/documentos.php?id=15>.

pueden ver reducidos a 4 por los factores exógenos, como: condiciones de la vía, factores climáticos y paros, entre otras variables que afectan la infraestructura vial colombiana.

Por otra parte, al consultar la página web del Ministerio de Transporte (2013), los documentos publicados a septiembre de 2013 registran el costo de referencia de un viaje en tracto camión, doble troque y camión sencillo. A partir de esta consulta, la UIAF calculó que el valor promedio por transporte efectuado era de 2.5 millones de pesos por viaje. Así mismo, una sola operación de transporte de carga terrestre requiere un promedio de cuatro viajes mensuales, según cifras de Proexport.¹¹

A partir de las cifras anteriormente mencionadas y al realizar el análisis de demanda y capacidad de oferta, la UIAF generó el umbral de reporte de transacciones múltiples de carga terrestre, establecido por la *Circular 011 de 2011* de la Superintendencia de Puertos y Transporte, en 30 millones de pesos por trimestre.

En conclusión, al efectuar el análisis de oferta y demanda del sector de transporte de carga terrestre por carretera, la capacidad de carga es insuficiente para atender la demanda. Específicamente, entre los años 1994 y 2013, la movilización de carga por carretera en el país aumentó de 84 millones de toneladas a 201 millones de toneladas, lo que implica un incremento promedio anual de 11% y un crecimiento del 215% entre 1994 y 2013. Sin embargo, el parque automotor solo incrementó en 6,41% en el mismo período.

6. Apoyo a otros sectores de la economía

Otro aspecto por apreciar es el apoyo que el servicio de transporte de carga presta a cada uno de los sectores de la economía, ya que se nota el papel que juega al apoyar el transporte de mercancías de los sectores manufacturero, minero y agrícola del país. El Gráfico 6 ilustra esa *relación*.¹²

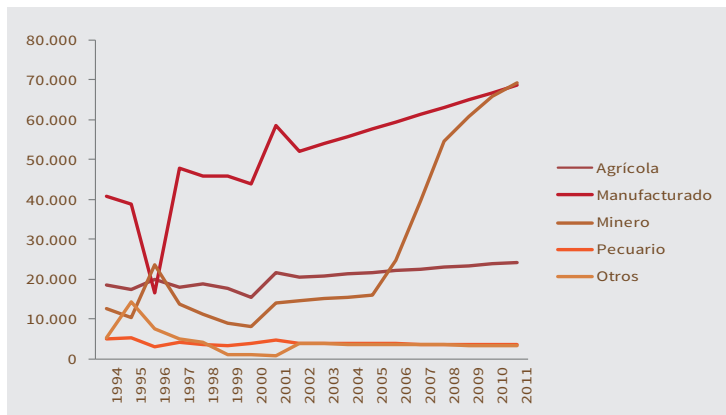
¹¹ Disponible en <http://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?id=292>. Consultado el 24 de septiembre de 2014.

¹² Las cifras presentadas llegan hasta el año 2011, dado que es la última información publicada por el Ministerio de Transporte.

Gráfico 6

Movilización de carga por sectores económicos (1994 -2011)

Millones de toneladas



Fuente: Ministerio de Transporte, Encuesta Origen-Destino a vehículos de Carga, año 2011

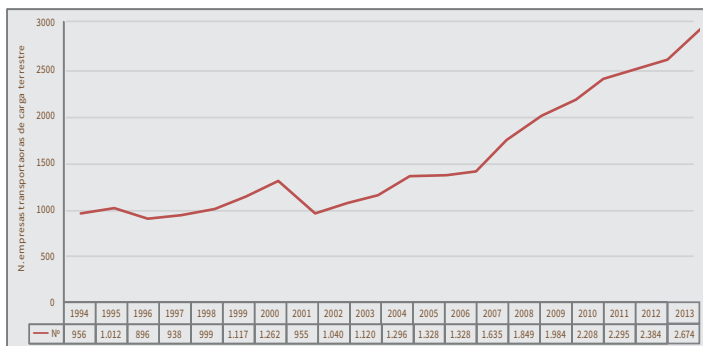
Se destaca el crecimiento del número de empresas de transporte de carga terrestre que han solicitado ante el Ministerio de Transporte ser **habilitadas**¹³ para prestar este

servicio. De 1994 a 2012, pasaron de ser 956 empresas a 2.384, un crecimiento de 230,8% en el período analizado y un crecimiento promedio de 6% en general (Gráfico 7).

/27

Gráfico 7

Número de empresas transportadoras de carga terrestre por carretera (1994 - 2013)



Fuente: Ministerio de Transporte - http://web.mintransporte.gov.co/Consultas/empresas/consulta_empresas_carga.asp

¹³ Empresa habilitada: institución autorizada por el Ministerio de Transporte para prestar el servicio de transporte de carga terrestre

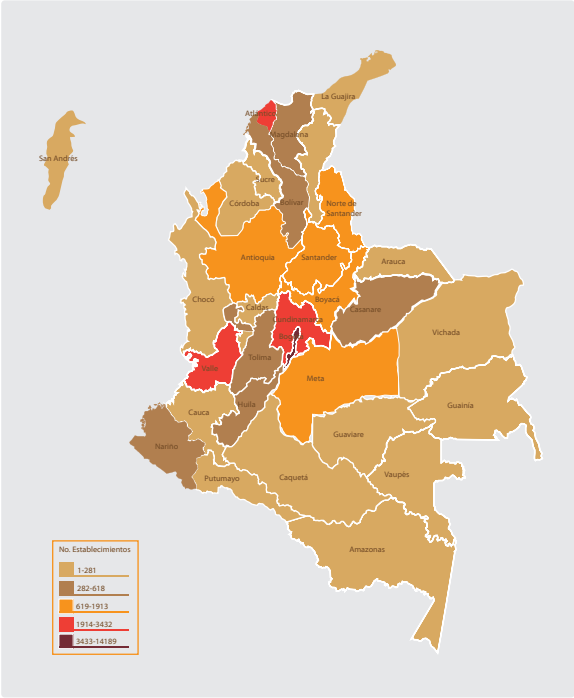
Así mismo, la UIAF cruzó información relacionada con los establecimientos inscritos ante las diferentes cámaras de comercio y observó que a diciembre de 2013 estaban inscritas 30.499 personas naturales o jurídicas registradas en sus bases de datos con actividad económica principal en transporte municipal, intermunicipal e

internacional de carga por carretera y el alquiler de vehículos de carga con **conductor**¹⁴. Esto indica que, al año 2013, solo estaba habilitado el 8.77% del total de empresas inscritas en las diferentes cámaras de comercio, reportando esta actividad económica. Estos datos se ilustran en el Gráfico 8.

Gráfico 8

Ubicación y concentración por departamento

(Establecimientos comerciales cuya actividad principal o secundaria es el transporte municipal, intermunicipal e internacional de carga por carretera y el alquiler de vehículos de carga con conductor)



Fuente: UIAF y Confecamaras

¹⁴De este número registrado no todas poseen una real estructura administrativa.

Es clave resaltar que el 32% de las empresas de transporte no cuenta con vehículos propios y el 68%, que sí los tienen, registra en promedio menos de cinco unidades. Entre tanto, solo 22 empresas tienen más de 200 vehículos y únicamente una empresa tiene más de 600. Esto quiere decir que la mayoría de empresas contratan con terceros y, en conjunto, las empresas de transporte solamente son propietarias del 6% de la flota.

3

¿Por qué es importante que el sector reporte?

Estos datos indican que algunas de las principales vulnerabilidades del sector consisten en las discrepancias entre las empresas habilitadas por el Ministerio de Transporte y el número de empresas vigiladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte. Así mismo, puede ser una vulnerabi-

lidad el que, según los datos recaudados, solo el 8.77% de empresas o personas naturales registradas en las cámaras de comercio con actividad económica principal en transporte de carga por carretera, estén habilitadas por el Ministerio de Transporte. Esto indica que hay más movimiento en el sector de lo que las autoridades de supervisión pueden ver y, por tanto, hay más posibilidades de que operaciones de lavado de activos o de financiación del terrorismo ocurran sin ser detectadas y mucho menos prevenidas en virtud de no obedecer a una estructura administrativa que reporte los estados financieros a la Superintendencia de Puertos y Transportes.

Adicionalmente, los datos anteriores ponen de manifiesto la enorme importancia del transporte de carga por carretera para toda la economía. En esta perspectiva, es necesario blindar este sector para prevenir las distorsiones que afectan la determinación de precios y cantidades en el sector, que son transmitidas a otros productos y sectores. Esto indica la necesidad de identificar estas fallas y sus efectos, e implementar medidas para eliminar aquellas que son más nocivas, tales como la penetración de recursos ilegales y la existencia de empresas ilegales en la economía.

Un primer paso para implementar esas medidas es tener conocimiento de los modos de operación (modus operandi) de quienes lavan activos o canalizan recursos para actividades de terrorismo. De esta manera, es posible discernir señales de alerta de LA o FT que le ayuden al sector a reportar actividades sospechosas y a protegerse frente a estas amenazas, que ponen en peligro su subsistencia en la actividad económica. Con este fin, a continuación se presentan las tipologías de LA y FT identificadas por la UIAF.





04

TIPOLOGÍAS RELACIONADAS

CON EL SECTOR DE TRANSPORTE DE
CARGA POR CARRETERA

A partir de la observación y documentación sobre operaciones de lavado de activos y financiación del terrorismo, ha sido posible establecer cinco tipologías que para el caso se definen como la descripción y clasificación de una conducta particular o modo de operación específico en la comisión del delito, con el fin de reconocerlo y emprender acciones efectivas en materia de prevención, control y detección por parte de las áreas de cumplimiento de las empresas transportadoras de carga terrestre del país.

Las principales señales de alerta detectadas en este sector en adelante se describen.

Operaciones de transporte de carga terrestre por carretera de productos que no corresponden con su actividad económica ordinaria.

Cambios de último minuto en el destino final de la mercancía o en la carga a transportar por parte del solicitante del servicio de transporte de carga terrestre por carretera.

Operaciones en las que se detecta que la persona que está

solicitando el servicio de transporte de carga terrestre por carretera está actuando a nombre de un tercero y desean mantener el anonimato del real propietario de los bienes o la mercancía.

Operaciones de transporte de carga terrestre por carretera, efectuadas a favor de menores de edad por personas que no poseen un vínculo cercano con este.

Solicitud de transporte de mercancías a sitios donde existe una producción excesiva de dicha mercancía.

Solicitud de servicio de transporte de carga terrestre por carretera por parte de personas naturales o jurídicas con escaso capital o sin aparente capacidad económica para poder solicitar dicho servicio.

Solicitud de transporte de carga terrestre por carretera por personas con domicilio aparentemente falso.

Compraventa de empresas quebradas o en dificultades económicas, por parte de personas sin trayectoria en el sector.

Cancelación del servicio de transporte de carga terrestre por carretera efectuado por terceras partes que no tienen relación directa con la operación.

Información de un generador de carga o proveedor que no se pueda confirmar.

Crecimiento desproporcionado en las operaciones tradicionales del generador de carga terrestre.

Pagos de valor significativo mediante la utilización de recursos en efectivo no acordes con su estructura financiera.

Transportadores de carga que buscan permanecer por periodos de tiempo prolongados en el mismo lugar, sin que se presenten reportes de fallas mecánicas o bajo circunstancias que imposibiliten el transcurso normal de las rutas de viaje.

Intentos de soborno u ofrecimientos de dádivas con el fin de otorgar servicios o permitir afiliaciones a empresas de transporte.

Presión o amenazas a funcionarios para que no cumplan con la reglamentación en cuanto a la vinculación de clientes nuevos dentro de la empresa transportadora de carga terrestre.

Proveedores que ofrezcan a la empresa de transporte descuentos inusuales o fuera de las condiciones de mercado.

Financiación de grupos terroristas por parte de empresas privadas

Descripción

En parte del territorio nacional, las grandes empresas privadas, como las multinacionales o compañías que se encuentran posicionadas dentro del mercado nacional, ejercen sus actividades comerciales dentro de un espacio geográfico enmarcado por el conflicto armado. Para estas empresas, las variables de riesgo se incrementan debido a la presencia de un actor armado ajeno al Estado, que ejerce acciones coercitivas tanto contra sus procesos de producción como de sus empleados. El grupo que tiene algún grado de influencia en la zona pide algún tipo de “cuota” (económica, transporte, encubrimiento, etc.), a cambio de permitir el desarrollo normal del negocio.

Este tipo de actividades generan altos grados de inseguridad en toda la región, afectando a la empresa y el entorno donde ejerce su actividad. A su vez, aporta al crecimiento financiero de los grupos terroristas, aumentando su capacidad coercitiva y facilitando su sostenibilidad. Una vez establecido el vínculo entre los actores, el grupo terrorista intenta utilizar la imagen legal de la empresa y los beneficios que esto representa, con el objeto de utilizar todos los medios que esta tiene. Un ejemplo de lo anterior es la utilización de las líneas de distribución para camuflar y transportar, almacenar y entregar material bélico dentro del territorio que la empresa cubre.

cadenas de suministro, compra y distribución de la empresa.

■ Nuevas rutas de repartición del producto en zonas alejadas de los núcleos urbanos, con escasa población y altas probabilidades de ser controladas por grupos terroristas.

Ejemplo

Luego de una aparente negociación entre la empresa A y una organización involucrada en terrorismo y narcotráfico, las partes establecieron que la organización, a cambio de una suma de dinero mensual y la utilización de algunas de sus cadenas de abastecimiento y distribución, permitiría el libre desarrollo de la actividad económica de la empresa A. Se evidenciaron una serie de variaciones en las cantidades de suministros que provenían del país G ingresando al país H que fue entregado en un paquete sellado por un representante de A en el país H. Se presume que aparte del transporte de los suministros, esta empresa camufla armas, municiones y material de intendencia. Igualmente, esta misma compañía aumentó su número de rutas de distribución a lugares poco comerciales con un alto nivel de viajes, pero sin verse reflejado en su nivel de ventas.

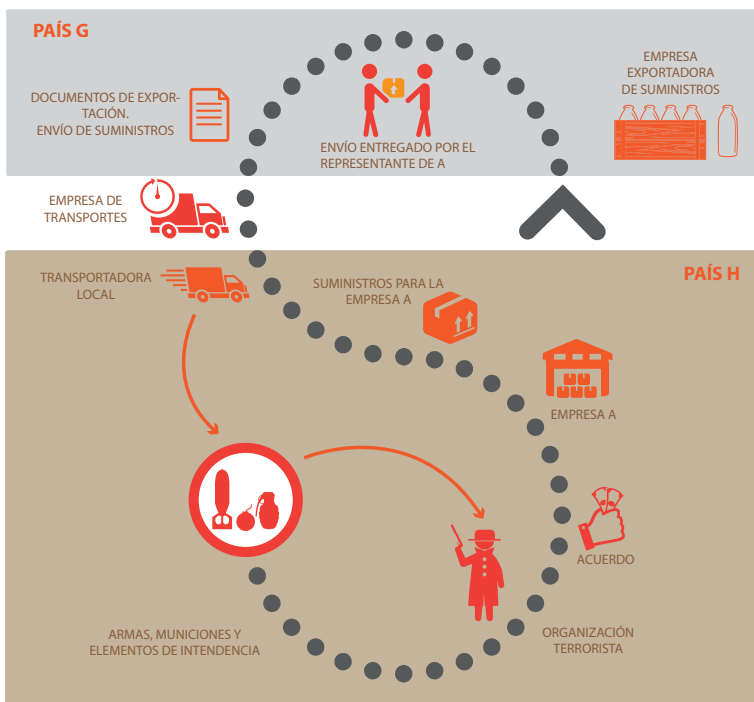
Señales de alerta

■ Aumento inesperado en las rutas o frecuencias de empresas de transporte para abastecer cierta zona del país, sin un incremento en el nivel de ventas.

■ Evidencia de desvíos reiterativos no autorizados en las rutas de entrega de los productos.

■ Incrementos inusuales en los gastos por insumos, sin una variación en las frecuencias o rutas de una empresa de transportes.

■ Cambios evidentes del nivel de vida sin razón aparente de las personas que participan en las



2

Envío de dinero de origen ilícito utilizando empresas de transporte de mercancías

Descripción

Esta tipología está relacionada con operaciones de lavado de activos y financiación del terrorismo usando empresas cuyo objeto social es prestar el servicio de envío de encomiendas y/o mercancías, y que a su vez, de manera “informal” y no autorizada, ofrecen el servicio de transporte de dinero, a través del cual aparentemente se envían pequeñas cantidades de dinero hacia otras ciudades o municipios, ubicados principalmente en zonas con presencia de grupos al margen

de la ley u organizaciones criminales. Generalmente, estos montos son inferiores al tope de reporte de transacciones en efectivo, “formalmente” establecido por las autoridades competentes para las entidades del sistema financiero.

Señales de alerta

Personas que prefieren la utilización de las referidas empresas de envíos a pesar de que sus costos son más altos que los ofrecidos por el sistema financiero o empresas autorizadas.

Crecimiento inusitado de empresas que se dedican a la prestación de servicios de transporte.

Utilización habitual de algunas personas para el envío de dinero, a través de estas empresas, a zonas con alta presencia de grupos al margen de la ley u organizaciones criminales.

Presentación de documentos ilegibles, ausencia de identificación dactilar y diligenciamiento del “formato” de manera irregular.

Envíos por cuantías similares a un mismo destinatario por parte de varios remitentes con claros indicativos de estructuración (fraccionamiento).

Destinatario que frecuentemente recibe, de diferentes zonas del país y de distintos remitentes, sumas considerables de dinero.

Empresas que prestan este servicio y muestran un alto flujo de envío de dinero, a pesar de su poca trayectoria en el mercado.

Empresas cuyos empleados manejan a nombre de terceros importantes cantidades de dinero en efectivo.

Ejemplo

La empresa Y, cuyo objeto social principal es la prestación del servicio de envío de encomiendas y mercancías, ofrece de manera “informal” el servicio de transporte de dinero para simular el envío de pequeñas cantidades desde la Oficina 1 hacia otras zonas con presencia de grupos al margen de la ley, donde la empresa Y tiene oficinas.

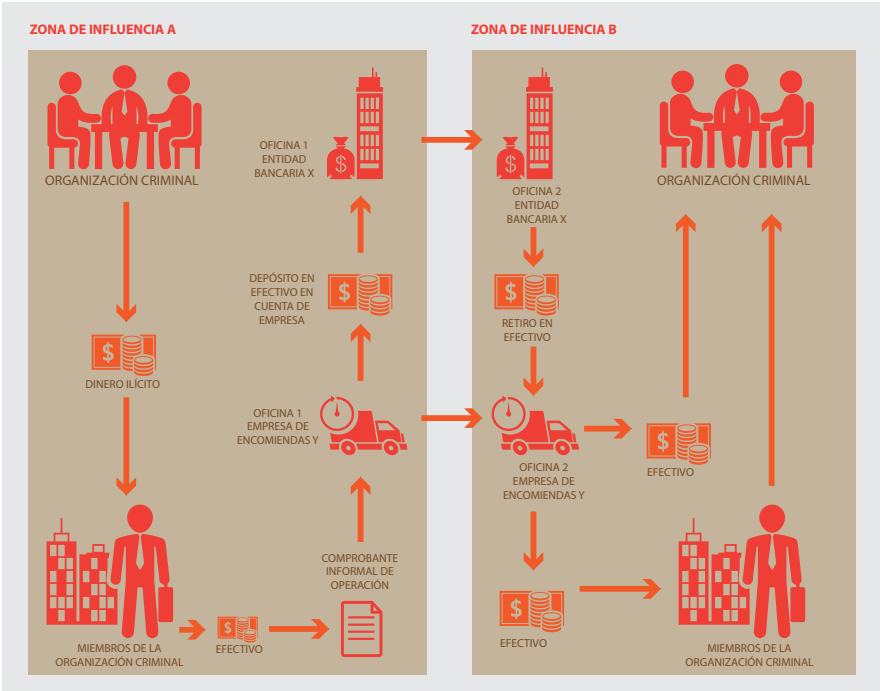
Esta empresa, en realidad no transporta ni envía dinero, simplemente recibe el dinero, diligencia un documento diseñado con parámetros mínimos denominado “orden de recepción” y en el lugar de destino, cuenta con una oficina o sucursal que hace la entrega del dinero

al destinatario. El comprobante o recibo generado por la prestación del servicio no proporciona datos personales del remitente, destinatario, lugar de origen u origen de los recursos a enviar, solamente relaciona datos como fecha, concepto y monto.

El dinero entregado a los destinatarios que son miembros de la organización criminal es utilizado para el sostenimiento de las organizaciones criminales y/o es el producto de las ganancias de la activi-

dad criminal que una vez acopiado en su estructura económica dificulta su rastreo.

En otras ocasiones, el ciclo en la prestación del servicio se cierra con el depósito del dinero en una cuenta de la empresa de encomiendas, el cual es retirado en la ciudad donde se debe efectuar el pago, aduciendo que dicho dinero es para cubrir los costos de operación de la misma y de esta forma no despertar sospechas.



3

Prepagos parciales o totales de obligaciones de leasing con dinero de origen ilícito

Descripción

Esta tipología hace referencia a locatarios que pagan anticipadamente las obligaciones de leasing con dinero proveniente de actividades ilícitas. Se presenta con mayor frecuencia en contratos de leasing relacionados con bienes necesarios para producir renta como importaciones de maquinaria y equipo, bienes de capital, y vehículos de transporte de carga o de pasajeros, entre otros.

Señales de alerta

Prepagos parciales o totales de la operación de leasing o pagos repentinos sin una razón que lo

justifique o sin explicación razonable del origen del dinero.

Liquidación total o parcial de las cuotas, desde zonas geográficas de alto riesgo y/o desde cuentas de terceras personas que no guardan relación con la empresa arrendataria.

Liquidación de obligaciones, sin importar las sanciones por incumplimiento y las pérdidas económicas.

Incongruencia entre la información financiera y el dinero que va a entregar a la CFC (cánones extraordinarios, cuotas mensuales).

Incremento significativo de las exportaciones.

Cliente que aparentemente no da importancia a los costos o comisiones relacionadas con las operaciones (importación).

Cliente cuyo negocio no posee agencias ni sucursales y que realiza consignaciones en diferentes oficinas de la ciudad o del país el mismo día para cancelar anticipadamente o realizar abonos a capital.

Transacciones cuantiosas con el sector público, como compra de contratos para obras o suministros, o participación en la

compra de empresas que están en proceso de ser privatizadas, que no guardan coherencia con las posibilidades económicas del cliente.

■ Negociaciones con empresas nacionales que han sido financiadas por otras ubicadas en el exterior, a través de las cuales obtengan créditos y los reflejen como si fueran créditos locales.

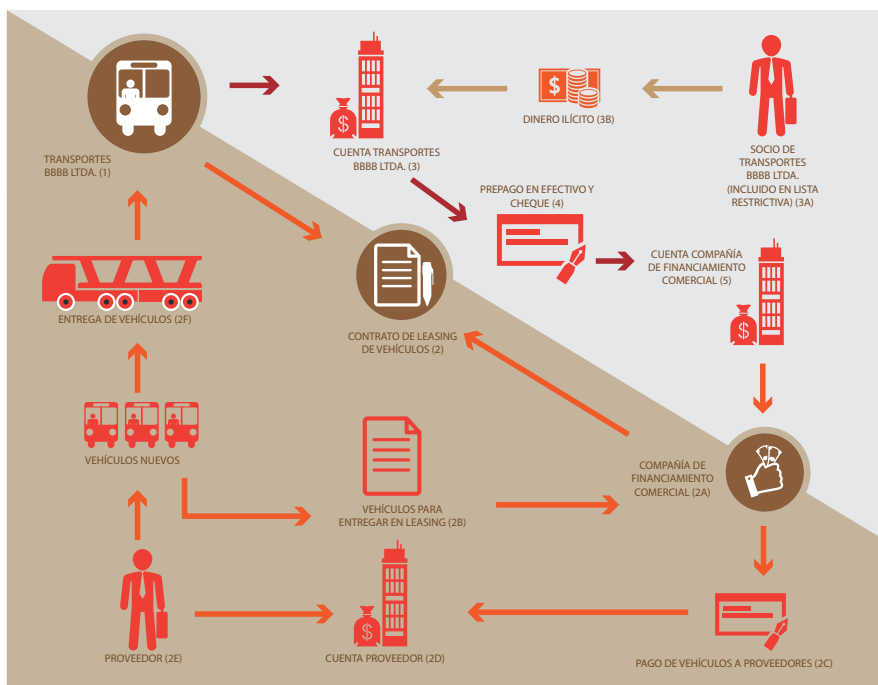
■ Cancelación repentina de una operación de leasing problemática, sin justificación aparente de la procedencia de los recursos o mediante documentos que no permiten identificar a su librador.

■ Solicitud de leasing que no guarda relación con las operaciones comerciales habituales del cliente o que son destinados a otros propósitos diferentes al indicado.

■ Solicitud de leasing con la promesa de colocar en reciprocidad depósitos de magnitud considerable.

Ejemplo

La empresa Transportes BBBBB Ltda., que presta servicio de transporte de pasajeros, solicita a una Compañía de Financiamiento Comercial recursos para renovar su flota de vehículos. La CFC efectúa el estudio financiero, calcula el monto de los recursos necesarios, compra los vehículos de acuerdo con las características y especificaciones dadas por el cliente y firma el contrato de leasing financiero a 36 meses. El cliente cancela normalmente el canon mensual durante los cuatro primeros meses, pero durante los siguientes ocho meses cancela mediante cuotas extraordinarias la totalidad del contrato y adquiere los vehículos pagando también el valor de adquisición de los mismos. El prepago se hace una parte en efectivo y otra en cheque proveniente de una cuenta corriente de Transportes ABCD Ltda. Pocos meses después el nombre de uno de los socios de la empresa Transportes BBBBB Ltda. es incluido en la lista OFAC por lavado de activos.



4

Contrabando de insumos para redes de "piratería"

Descripción

Esta tipología presenta una situación especial que en principio está comprendida dentro de la anterior, en cuanto involucra el ingreso al país de mercancías de contrabando que, una vez comercializadas, permiten la recolección del capital que se pretendía enviar desde el exterior hacia Colombia. Su particularidad consiste en que en este caso las mercancías introducidas son insumos para la producción

de copias ilegales de productos protegidos por leyes de propiedad intelectual, para lo cual quienes realizan la operación de lavado requieren tener vínculos con otras organizaciones dedicadas a este tipo de actividades ilícitas.

Para llevar a cabo este tipo de operación, la organización criminal compra en el exterior material para reproducción clandestina e ilegal de discos/CD, que luego son ingresados a Colombia (país A) de contrabando, y vendidos y distribuidos por la organización criminal a redes de piratería.

Señales de alerta

Personas naturales o jurídicas que transfieren grandes cantidades de dinero, desde o hacia sucursales localizadas en centros de comercialización de mercancías susceptibles al contrabando.

Importación de estos insumos por empresas o personas cuya actividad económica no incluya la comercialización de dichos productos y/o que no demuestren un destinatario específico.

Personas o empresas que vendan o comercialicen discos compactos, DVD, software y otros

productos semejantes a precios inferiores a los del mercado y cuyos canales de distribución sean principalmente del sector informal.

Empresas transportadoras con registro de sanciones por ocultar o sustraer del control aduanero las mercancías objeto de introducción al territorio aduanero nacional y las demás que se encuentren a bordo del medio de transporte.

Ejemplo

Luego de la entrega de un cargamento de narcóticos en el país (B), una organización criminal en Colombia (país A) le solicita a un miembro de su organización comprar en el país (B), con el dinero producto de dicha actividad, un cargamento de equipos para el copiado de discos compactos y DVD, discos, cajas y etiquetas.

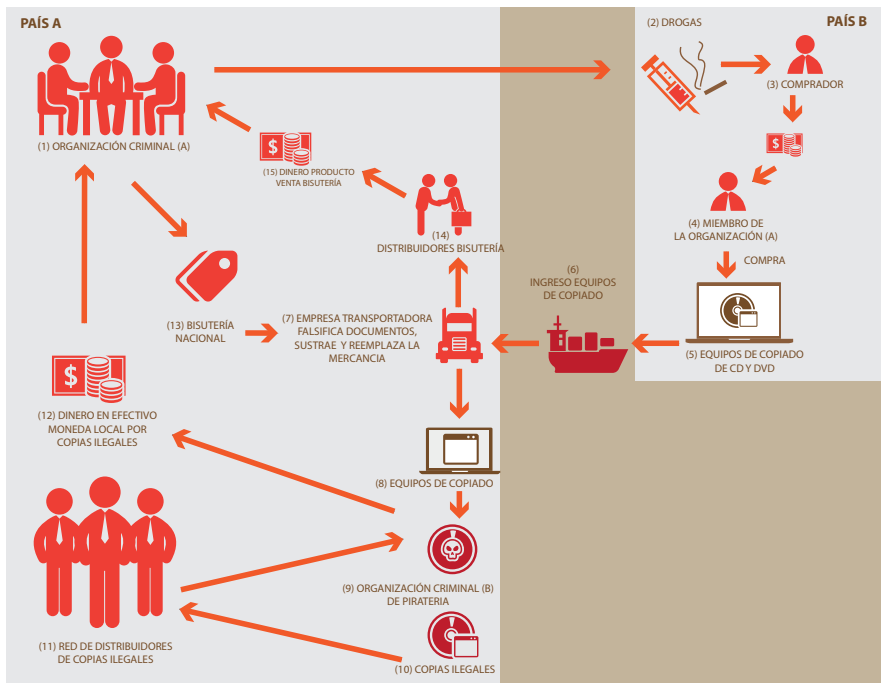
En el país (B), un miembro de la organización criminal se encarga de ingresarlas a través de contrabando (abierto) a Colombia país A con la ayuda de una empresa transportadora, quien diligencia los documentos de viaje relacionando mercancía totalmente diferente a la adquirida en el exterior (bisutería nacional). Una vez en el territorio

nacional y antes de su descargue, la empresa transportadora sustrae del control aduanero dichas mercancías y las reemplaza por bisutería nacional, cuyo peso y descripción coincide exactamente con lo relacionado en los documentos de viaje. Seguidamente son presentadas ante la autoridad aduanera las declaraciones de importación con documentos de soporte falsos y adulterados (factura, lista de empaque, documentos de transporte, manifiesto de carga), con el fin de nacionalizar la bisutería supuestamente originaria de otro país.

Por su parte, la mercancía de contrabando es vendida a una organización criminal (B) especializada en acciones de piratería, la cual compra los insumos para la producción de copias ilegales a precios por debajo del mercado y los paga a la organización (A) de contado y en efectivo.

En cuanto a la bisutería, es vendida a valor comercial, tratando de justificar así los ingresos y las utilidades obtenidas.

De esta forma, la organización criminal (A) ingresa de contrabando abierto insumos para redes de piratería utilizando una importación de mercancía de origen nacional con documentos y soportes falsos, con el fin de dar apariencia de legalidad a dinero de procedencia ilícita, obteniendo a la vez moneda local en el lugar donde presumiblemente realiza la mayor parte de sus operaciones, lo cual le facilita el remunerar a sus miembros y continuar con sus actividades ilícitas.



CONCLUSIONES

Las tipologías presentadas en este documento son de utilidad para que el sector de transporte de carga terrestre por carretera conozca algunas de las modalidades de lavado de activos (LA) y de financiación del terrorismo (FT), con el fin de que sus oficiales de cumplimiento puedan tener más bases para reconocer señales de alerta e implementar medidas de prevención y detección de operaciones de LA o FT.

Específicamente, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), mediante la descripción y análisis sobre el sector, busca resaltar su posición estratégica en la economía colombiana y los riesgos y vulnerabilidades que se deben tener presentes para evitar daños al sector, a la economía y a la seguridad nacional.

Adicionalmente, con la información suministrada, la UIAF tiene como objetivo proteger al sector y dotarlo de las herramientas para prevenir y detener la infiltración de actividades ilícitas que generan distorsiones en el mercado, alterando los precios de productos y las cantidades de transporte y po-

niendo en riesgo la subsistencia de empresas legales, la generación de empleo y el bienestar de los colombianos.

En la actualidad, este sector hace parte del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT), robusteciendo la lucha del país contra estos flagelos y amenazas.



BIBLIOGRAFÍA

FUENTES ACADÉMICAS

Aschauer, David A. (1989). “Public investment and productivity growth in the Group of Seven”. Economic Perspectives, Federal Reserve Bank of Chicago, issue Sep, pg. 17-25.

Gannon, Colin A. and Liu, Zhi (1997). Poverty and transport. World Bank. Discussion paper. September.

FUENTES INSTITUCIONALES

Ministerio de Transporte.

Superintendencia de Puertos y Transporte (2011). Transporte en cifras.

FUENTES JURÍDICAS

Código Penal Colombiano, Artículo 323.

_____. Artículo 345.

Circular 011 de 2011 de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Resolución 114 de 2007.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). <https://www.dane.gov.co/index.php/indices-de-precios-y-costos/indice-de-costos-del-transporte-de-carga-por-carretera-ictc>. Consultado el 24 de septiembre de 2014.

<https://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-trimestrales>. Consultado el 24 de septiembre de 2014.

<https://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>. Consultado el 24 de septiembre de 2014.

Ministerio de Transporte. http://web.mintransporte.gov.co/Consultas/empresas/consulta_empresas_carga.asp. Consultado el 24 de septiembre de 2014.

Anuario Transporte en Cifras - Estadísticas 2013, disponible en <https://www.mintransporte.gov.co/documentos.php?id=15>. Consultado el 24 de septiembre de 2014.

<http://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?id=292>. Consultado el 24 de septiembre de 2014.

LISTADO DE GRÁFICOS

Este es el listado de gráficos incorporados dentro del texto.

Gráfico 1 Los procesos de lavado de activos y financiación del terrorismo pg. 16

Gráfico 2 Esquema gráfico del transporte de carga por carretera en Colombia pg. 20

Gráfico 3 Evolución de la normatividad en el sector de transporte de carga por carretera en Colombia pg. 22

Gráfico 4 Participación por componentes del PIB de Servicios de Transporte (2010) pg. 24

Gráfico 5 Toneladas transportadas a través de empresas de transporte de carga (1994 – 2011) pg. 25

Gráfico 6 Movilización de carga por sectores económicos (1994 -2011) pg. 27

Gráfico 7 Número de empresas transportadoras de carga terrestre por carretera (1994-2012) pg. 27

Gráfico 8 Ubicación y concentración por departamento (establecimientos comerciales cuya actividad principal o secundaria es el transporte municipal, intermunicipal e internacional de carga por carretera y el alquiler de vehículos de carga con conductor) pg. 28



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Bogotá D.C.
2014