

República de Colombia Versión pública 2022 - 2023

# Evaluación Nacional del Riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

*(Documento en construcción)*





**ENR**

**Digital**



## PRESENTACIÓN

La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, es la entidad encargada de articular y desarrollar la Evaluación Nacional del Riesgo (ENR), instrumento que permite identificar las amenazas y vulnerabilidades a las que están expuestos los diferentes sectores económicos del país, en procura de combatir el delito y las prácticas de las organizaciones criminales.

Este documento recoge la metodología propuesta por el Banco Mundial para realizar las evaluaciones nacionales del riesgo, la cual fue adoptada y adaptada al contexto nacional para la ejecución de la última versión, denominada ENR Digital.

Es la primera vez que en Colombia se publica un libro específico sobre el proceso, la metodología, las etapas e ilustra los resultados de la Evaluación Nacional del Riesgo, tanto en el orden nacional, como sectorial. También contempla el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y, en esta ocasión, el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (LA/FT/FP).

Bajo el liderazgo del Gobierno del Presidente Gustavo Petro Urrego, mantenemos nuestro firme propósito de combatir estos flagelos, lo que nos ha llevado a coordinar acciones con gobiernos de Latinoamérica y del mundo para dar cumplimiento a los estándares internacionales en esta materia.

La ENR nos permite cuantificar y cualificar el estado del Sistema Antilavado de Activos, contra el Financiamiento del Terrorismo y contra el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ALA/CFT/CFP)-, es un punto de referencia para definir las acciones que se deben adelantar, mediante política pública, para fortalecer el sistema.

La nuestra es una batalla sin cuartel que está entre las prioridades del Gobierno del Cambio contra grupos organizados que utilizan mecanismos sofisticados para darles apariencia de legalidad a sus actividades delincuenciales, que afectan significativamente el orden económico y financiero del país.

**Luis Eduardo Llinás Chica**  
**Director General de la UIAF**

## CONTENIDO

<b>Capítulo I. Consideraciones generales</b>	7
Introducción	9
1.1    ¿Qué es la ENR?	10
1.2    ¿Por qué la ENR?	10
1.3    Enfoque Basado en Riesgo	11
1.4    Relación entre las evaluaciones mutuas y la ENR	13
<b>Capítulo II. Análisis de contexto</b>	16
2.1    Marco institucional del sistema LA/FT en Colombia	17
2.1.1    Comisión Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA)	17
2.1.2    Ministerio de Justicia y del Derecho	19
2.1.3    Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)	20
2.1.4    Organismos judiciales	21
2.1.5    Ministerio de Defensa Nacional	23
2.1.6    Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería	23
2.1.7    Superintendencia de Sociedades	23
2.1.8    Superintendencia Financiera	24
2.1.9    Superintendencia de Notariado y Registro	24
2.1.10    Superintendencia de la Economía Solidaria	25
2.1.11    Superintendencia Nacional de Salud	25
2.1.12    Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	26
2.1.13    Superintendencia de Transporte	27
2.1.14    Ministerio del Deporte	27
2.1.15    Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	28
2.1.16    Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada	28
2.2    Marco normativo del sistema LA/FT en Colombia	29
2.2.1    Antecedentes normativos previos a la tipificación del lavado de activos	29
2.2.2    Sistema de Prevención de LA/FT en Colombia	33
<b>Capítulo III. Aspectos metodológicos</b>	
3.1    Metodología del Banco Mundial	35
3.2    Metodología de la Evaluación	36
3.2.1    Convocatoria	38
3.2.2    Carga de datos	40
3.2.3    Evaluación	40
3.2.3.1    Metodología de la evaluación	42
3.2.3.1.1    Estructura general de la metodología ENR del Banco Mundial LA	42
3.2.3.1.2    Riesgo de Financiación del Terrorismo	51
3.2.3.1.3    Variables	54
3.2.3.1.4    Vulnerabilidad nacional de LA	55
3.2.3.1.5    Vulnerabilidad de LA sectorial	56
3.2.3.1.6    Evaluación de la amenaza	56
3.2.3.1.7    Vulnerabilidad nacional de FT	56
3.2.3.1.8    Vulnerabilidad nacional de FP	58

<b>Capítulo IV. Resultados</b>	61
4.1 Evaluación Nacional del Riesgo de Lavado de Activos	62
4.2 Riesgo nacional de Lavado de Activos	62
4.2.1 Amenaza LA	63
4.2.1.1 Amenaza de LA por delito fuente	65
4.2.1.2 Amenaza de LA por origen	66
4.2.1.3 Amenaza de LA transnacional	67
4.2.1.4 Amenaza de LA Sectorial	67
4.2.1.5 Amenaza de LA basada en casos	68
4.2.1.6 Vulnerabilidad nacional de LA	69
4.2.2 Vulnerabilidad LA transversal a todos los sectores	69
4.2.3 Vulnerabilidad LA sectorial	70
4.3 Riesgo de LA sectorial	72
4.3.1 Riesgo LA sector financiero	72
4.3.2 Riesgo LA Sector Real	95
4.3.3 Sector de Actividades Profesionales No Financieras Designadas - APNFD	125
4.3 Riesgo de Financiación del Terrorismo	145
4.3.1 Amenazas FT	145
4.3.2 Amenazas del terrorismo	146
4.3.3 Amenaza Nacional de FT	148
4.3.4 Vulnerabilidades FT	150
4.4 Riesgo de Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva	152
4.4.1 Amenazas FP	152
4.4.2 Vulnerabilidad FP	157
<b>Capítulo V. Conclusiones y Recomendación de Política Pública</b>	158
5.1 Conclusiones	159
5.2 Recomendación de Política Pública	160



**ENR**

**Digital**

Evaluación Nacional  
del Riesgo

# Capítulo I.

## Consideraciones generales

## Aviso Legal

El presente documento contiene información RESTRINGIDA, toda vez que se encuentra relacionado con las funciones de la UIAF establecidas en la Ley 526 de 1999 y la Ley Estatutaria 1621 de 2013, así como datos de los diferentes sectores que hacen parte del Sistema Antilavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y Contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; por lo tanto, queda prohibido copiar, reproducir, distribuir, publicar, transmitir, difundir, o en cualquier modo explotar cualquier parte de este, sin la autorización previa por escrito de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), de igual forma, no se podrá remover o alterar del documento, ningún dato o imagen.

# Introducción

En este documento se presentan los resultados obtenidos en la Evaluación Nacional del Riesgo (ENR-2022), según la aplicación de la metodología definida por el Banco Mundial y adoptada para Colombia. Contiene cinco capítulos. El primero desarrolla las consideraciones generales, relacionadas con la obligatoriedad e importancia de la ENR. El segundo corresponde al análisis de contexto del ámbito legal, institucional y normativo, asociados al sistema ALA/CFT/CFP en el país. El tercero describe el proceso de la ENR y la metodología del Banco Mundial. En el cuarto se exponen los resultados, que se separan por lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, teniendo en cuenta que el Lavado de Activos (LA) se analiza a nivel nacional y sectorial, mientras que la Financiación del Terrorismo (FT) y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FP), son evaluadas para el ámbito nacional. El último capítulo desarrolla la propuesta de política pública y las conclusiones generales de la ENR.

La Evaluación Nacional del Riesgo Digital es un ejercicio sustentado en tecnología, que generará conocimiento sobre los riesgos a partir del análisis de las amenazas y vulnerabilidades del Sistema Antilavado, para focalizar esfuerzos y recursos en la lucha contra estos flagelos.

Al identificar las amenazas y vulnerabilidades del sistema, a partir de la aplicación de la ENR, se podrán mitigar los principales riesgos que atentan contra la economía nacional y el bienestar de los colombianos y así, implementar estrategias eficaces en materia de política pública para la prevención, detección y fortalecimiento del Sistema.

## 1.1 ¿Qué es la ENR?

La Evaluación Nacional del Riesgo (ENR), es un ejercicio de identificación, valoración y evaluación de los riesgos LA/FT/FP de un país, consistente con lo definido en la Recomendación No. 1 del GAFI, que encomienda a los países la tarea de identificar, evaluar y entender sus riesgos para tomar medidas y disponer de recursos orientados a asegurar que se mitiguen eficazmente, mediante un Enfoque Basado en Riesgo (EBR).

Este ejercicio busca que luego de identificados, entendidos y evaluados los riesgos, las medidas de prevención y mitigación sean proporcionales a estos riesgos. De igual forma, se deben identificar, evaluar y entender los riesgos de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

En Colombia, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), en calidad de Coordinador Nacional del Sistema Antilavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y Contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ALA/CFT/CFP), ante el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), es la encargada de liderar la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR).

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

Esta evaluación es una observación semicualitativa de los riesgos asociados al LA/FT/FP, en la que prima el criterio de experto, basado en estadísticas del sistema ALA/CFT/CFP, para lo que se seleccionaron los sectores a evaluar según el sistema nacional ALA/CFT y actores relevantes de entidades, gremios, empresas del sector privado, reguladores y organismos de planificación nacional y territorial, entre otras.

El objetivo de la ENR es identificar, calificar y entender los riesgos de LA/FT/FP, que permita generar planes de acción contenidos una nueva política pública ALA/CFT/CFP, asimismo, desarrollar controles específicos orientados a las profesiones, negocios y sectores más vulnerables, asegurar la asignación de recursos eficientes y priorizar estrategias para la protección de la economía nacional y el bienestar de los colombianos.

## 1.2 ¿Por qué la ENR?

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), como organismo intergubernamental, encargado de definir estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LA/FT/FP) y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional, publicó un documento titulado, Las cuarenta recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional Contra el Lavado de Activos.

Las 40 recomendaciones del GAFI son un conjunto de estándares que proponen medidas que los países deben implementar para combatir LA/FT/FP y que definen acciones para identificar y evaluar los riesgos de forma continua y actualizada que permitan:

- Identificar cambios al régimen ALA/CFT del país, incluyendo las leyes, regulaciones y otras medidas.
- Ayudar en la asignación y priorización de recursos ALA/CFT por las autoridades competentes.
- Ofrecer la información para las evaluaciones del riesgo ALA/CFT, llevadas a cabo por las instituciones financieras y las Apnfd.

Los estándares definidos en las recomendaciones del GAFI, que deben implementar los países son verificados de forma permanente y rigurosa mediante procesos de evaluaciones mutuas del GAFI y los realizados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

### 1.3 Enfoque Basado en Riesgo (EBR)

El GAFI para apoyar y facilitar la tarea a los países miembros de la organización en la implementación de sus 40 Recomendaciones, publicó un documento titulado Guía del Enfoque Basado en Riesgo - EBR para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo (GAFI, 2012, p.1). El documento está dirigido especialmente a las autoridades públicas y contiene los principios generales para crear un sistema de prevención enfocado en la administración del riesgo de LA/FT y a la forma de implementarlo. El GAFI propone cinco principios generales a las autoridades nacionales competentes para asegurarse de que el sistema de prevención tenga un Enfoque Basado en Riesgo (EBR). Los principios son los siguientes:

- Entender y responder a las amenazas y vulnerabilidades: una evaluación del riesgo nacional.
- Un marco legal/regulatorio que soporte la aplicación del EBR.
- Diseñar mecanismos de supervisión que soporten el desarrollo del EBR.
- Identificar los principales actores y asegurar la consistencia.
- Intercambio de información entre los sectores público y privado.

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

El GAFI destaca que la evaluación del riesgo debe ser ajustada a las circunstancias de cada país, debido a una gran variedad de razones, por ejemplo, la estructura de las autoridades competentes, la naturaleza de los servicios ofrecidos por el sector financiero o las particularidades de cada sistema regulatorio. Como consecuencia, la conclusión de cada país acerca del nivel de riesgo al que se encuentra expuesto es única, como también lo es la forma en que se implementa la evaluación del riesgo país en la práctica (GAFI, 2012, p. 11).

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

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

Cuando la evaluación es nacional, las amenazas que enfrentan las instituciones privadas individualmente consideradas tienen incidencia en la magnitud del riesgo global al que está expuesto el país. Por tal razón, la identificación y evaluación de las amenazas que enfrenta cada sector, cada tipo de institución, cada empresa o cada profesión son esenciales para la evaluación del riesgo país en materia de LA/FT. De allí que la evaluación del riesgo país se deba llevar a cabo a partir de la información suministrada no solo por los organismos de supervisión (superintendencias, establecimientos públicos u otras entidades con la facultad legal), las autoridades de policía, la Fiscalía General de la Nación y los organismos de inteligencia (especialmente de inteligencia financiera), sino también con base en la información suministrada por las instituciones financieras y todas las demás Actividades y Profesiones No Financieras Designadas – (APNFD) (GAFISUD, 2013). La cooperación entre lo público y lo privado es fundamental para identificar las amenazas y, por consiguiente, determinar el nivel de riesgo al que se está expuesto.

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

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

Adicionalmente, la evaluación del riesgo país también orienta a las autoridades acerca de la relación existente entre el régimen de supervisión y regulación de los sectores, actividades o profesiones controladas, y la obligación de estos de cooperar en la identificación, control, mitigación o administración de los riesgos a los que están expuestos. Si se imponen a los particulares demasiadas cargas en materia de prevención del LA/FT, el efecto obtenido resultaría contraproducente. Hacer que los particulares adopten sistemas de administración del riesgo muy exigentes puede ser irracional, porque ello eleva los costos asociados a la

prevención del LA/FT y los resultados pueden ser contrarios al interés público, por ejemplo, limitando o restringiendo el acceso de algunos segmentos de la sociedad a ciertos bienes o servicios importantes, en razón del aumento considerable de su precio (GAFI, 2012, p. 16).

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

## 1.4 Relación entre las evaluaciones mutuas y la ENR LA, FT y FP

El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), es un organismo intergubernamental de base regional, que agrupa 18 países del Continente. Fue creado el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias (Colombia) bajo el nombre GAFISUD (Grupo de Acción Financiera de Sudamérica), mediante un memorando de entendimiento suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Más tarde, en 2006, se incorporó México, en 2010 Costa Rica y Panamá, y Cuba, fue aceptado el 13 de diciembre de 2012 (GAFISUD, 2013). En 2013 se incorporaron Honduras y Nicaragua, y entonces el Grupo cambió su nombre al actual. Colombia adhirió al GAFILAT de conformidad con la ley 1186 de 2008 y en esta, se acordó cumplir con los objetivos del GAFI, específicamente reconocer y aplicar las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales y las recomendaciones y medidas que en el futuro adopte el GAFISUD. Esto supone una mayor fuerza vinculante de los estándares, bajo el supuesto de que constituyen *soft law* (ley blanda o derecho no vinculante), pero deben procurarse las medidas institucionales que lleven a un efectivo cumplimiento de esa denominada “ley blanda”. En general, la aplicación de los estándares tiene en cuenta la normatividad de los distintos estados, pero estos deben fortalecer sus sistemas jurídicos, de tal forma que se implemente el estándar con rigor, toda vez que se acompañan de un sistema de evaluación y calificación, usual en este tipo de ley blanda, cuyas consecuencias para el Estado van desde temas reputacionales y crediticios, hasta otras medidas más intensas.

Con la creación del GAFILAT se fortalece entonces el objetivo de vincular a sus miembros a la creación de un sistema regional de prevención del LA/FT que cumpla cabalmente las 40 recomendaciones. Para tal efecto, el Grupo centra su misión en dos grandes actividades: capacitación y evaluaciones mutuas (GAFISUD, 2013).

Las evaluaciones mutuas son un mecanismo creado por el GAFI, para determinar los niveles de implementación de las 40 recomendaciones por cada uno de los países. Esta evaluación se lleva a cabo en un organismo evaluador, que está normalmente conformado por un experto jurídico, uno operativo, dos financieros y con el apoyo de dos representantes de la Secretaría Ejecutiva. Este grupo tiene la responsabilidad de definir el nivel de

implementación de cada una de las recomendaciones en el país evaluado, aplicando los procedimientos, criterios y las pautas establecidas en el Manual para Evaluadores de GAFISUD (GAFISUD, 2009).

En términos generales, la evaluación tiene dos momentos: la evaluación *ex situ* y la evaluación *in situ*. La *ex situ* consiste en una revisión puramente documental llevada a cabo fuera del país evaluado, para tal efecto, el organismo evaluador envía a las autoridades del país un cuestionario con preguntas sobre su sistema de prevención del LA/FT. Allí se pregunta por el marco jurídico, el institucional, las políticas públicas, los sectores regulados, la supervisión o el régimen sancionatorio. El país evaluado responde el cuestionario y lo envía junto con la documentación que, en su opinión, mejor soporta las respuestas (GAFI, 2013).

La evaluación *in situ*, por su parte, requiere que el organismo evaluador se desplace físicamente al país evaluado y, allí, se reúna con la mayor cantidad de actores posibles. Habla con los reguladores, con el supervisor, con la unidad de inteligencia financiera (UIF), con la Fiscalía, con la academia, con los bancos, con empresarios que desarrollan APNFD.

La evaluación apunta fundamentalmente a establecer el nivel de cumplimiento de cada una de las 40 recomendaciones del GAFI, desde dos puntos de vista: cumplimiento técnico y efectividad. Cumplimiento técnico, en el sentido de que el país haya efectuado los ajustes necesarios en su ordenamiento jurídico o en su estructura organizacional y funcional, para incluir las políticas, actividades o herramientas requeridas por las 40 recomendaciones para prevenir el LA/FT. Efectividad en el sentido de que esas políticas, actividades o herramientas realmente estén funcionando bien y arrojando resultados satisfactorios.

Por su trabajo, el organismo evaluador debe calificar el grado de cumplimiento de cada una de las 40 recomendaciones, asignando al país una calificación para cada una de ellas. La escala de calificación definida por el GAFI es estándar y tiene cuatro niveles (GAFISUD, 2009, p. 6):

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

Gráfico 1. Escala de calificación para evaluaciones mutuas del GAFILAT.  
Fuente:(GAFISUD, 2009, p. 6).

El trabajo del organismo finaliza con la elaboración de un informe de evaluación, que debe tener las conclusiones debidamente soportadas en documentación y en criterios objetivos. Este informe es verificado y comentado por un grupo de revisión antes de presentarlo al Pleno de Representantes para su aprobación.

El Pleno de Representantes aprueba el informe y determina en que categoría debe ser incluido el país. A tal efecto, los países son clasificados en dos grandes categorías que se hacen públicas ante la comunidad internacional, para ayudar a proteger el sistema financiero internacional (GAFI, 2012):

La importancia mundial de las evaluaciones mutuas radica en que, dependiendo de la categoría en que se incluya a los países evaluados, una calificación negativa tiene consecuencias nefastas sobre su capacidad para establecer relaciones económicas con los demás países miembros del GAFI. El hecho de que la evaluación concluya que el país evaluado no coopera en la lucha contra el LA/FT/FP tiene como consecuencia un proceso de aislamiento, causado por el levantamiento inmediato de barreras jurídicas y comerciales que imponen los demás países del Grupo. Por esa razón, una calificación negativa puede ocasionar graves perjuicios a la economía de un país no cooperante o que no cumpla satisfactoriamente las 40 recomendaciones.

Ahora bien, dado que el modelo que promueve el GAFI para luchar contra el LA/FT/FP está basado en la identificación, medición y mitigación del riesgo (Enfoque Basado en el Riesgo – EBR), tiene sentido que la primera recomendación de ese organismo sea que los países realicen una ENR LA/FT y que utilicen esta evaluación como base para el diseño y ejecución de sus políticas públicas contra el LA/FT.

# Capítulo II.

## Análisis de contexto

## 2.1 Marco institucional del sistema LA/FT en Colombia (normograma)

La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), es un organismo de inteligencia económica y financiera que centraliza, sistematiza y analiza la información suministrada por entidades reportantes y fuentes abiertas, para prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos, sus 66 delitos fuente, el financiamiento del terrorismo (FT) y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FP).

Asimismo, la Unidad es parte del Sistema Antilavado, que se encarga de articular las normas e instituciones creadas para combatir estos delitos y es el organismo de Inteligencia Financiera del país, cumpliendo con los estándares internacionales, en especial la recomendación 29 (Unidades de Inteligencia Financiera), que precisa la conformación de un cuerpo de inteligencia con capacidad operativa, tecnológica y humana para identificar y prevenir las amenazas de origen delictual en temas LA/FT/FP. El concepto bajo el que se crearon las Unidades de Inteligencia Financiera es el de red, atendiendo al carácter global del fenómeno de lavado de activos, macrocriminalidad y financiamiento del terrorismo, principalmente. Hay 166 unidades, que intercambian información a través del canal (Egmont Secure Web) del Grupo Egmont (Grupo de unidades de inteligencia financiera), lo que permite articular información de los estados miembros.

Inicialmente se incluyeron temas de lavado de activos y, en Colombia a partir de la Ley 1121 de 2006, se atribuyeron funciones en financiamiento del terrorismo y, con la Ley 1621 de 2013, “Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones”, se ratificó a la UIAF como un organismo de inteligencia del país.

En efecto, el artículo 3º de la Ley 1621 de 2013, ratifica a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), como un organismo de inteligencia y señala que dicha categoría también la tendrán las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, organizadas para tal fin y los demás organismos facultados por la Ley. Entre estos, cabe señalar a la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), creada mediante el Decreto 4179 de 2011. A su vez, estos organismos conforman la comunidad de inteligencia y son los únicos autorizados para desarrollar actividades de inteligencia y contrainteligencia. Así mismo, se creó una Junta de Inteligencia Conjunta, conocida por la sigla JIC, que coordina en el máximo nivel decisorio la actividad de estos organismos en temas priorizados.

### 2.1.1 Comisión Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA)

El 6 de junio de 1996, fecha en la que se promulgó el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 950 de 1995, por el cual se conformó la entonces Comisión Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (hoy la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos –CCICLA-).

La CCICLA es el organismo rector de la política pública contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. De hecho, textualmente “su función principal es formular la política de Gobierno en contra de los fenómenos asociados al lavado de activos, el enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas, a partir de la cual se combatirán los flagelos de lavado de activos, financiación del terrorismo y los demás delitos fuentes”. (UIAF C., 2014)

Según el Decreto 3420 de 2004, la CCICLA está integrada por los siguientes miembros:

- Ministro de Justicia y del Derecho o el viceministro de Justicia.
- Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, quien deberá ser un viceministro.
- Ministro de Defensa Nacional o su delegado, quien deberá ser un viceministro.
- Director de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).
- Fiscal General de la Nación o su delegado quien deberá ser el Vicefiscal General de la Nación.
- Director general de la UIAF o su delegado, quien deberá ser subdirector, ejerce la Secretaría Técnica de la CCICLA.

Las funciones de la CCICLA son las siguientes:

- a. Formular la política de Gobierno en contra de los fenómenos asociados al lavado de activos, el enriquecimiento y la financiación de las organizaciones criminales y terroristas.
- b. Consolidar y evaluar las propuestas de política presentadas por los Comités Operativos y recomendar a la instancia pertinente su adopción.
- c. Coordinar, orientar y apoyar a las entidades estatales en la ejecución de las funciones relacionadas con la lucha contra las conductas asociadas al lavado de activos, enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas.
- d. Conocer las propuestas de modificación normativa presentadas por los Comités Operativos y canalizarlas hacia la autoridad y/o Comité Operativo competente. Hacer seguimiento al proceso de estudio y adopción de estas, mediante la Secretaría Técnica.
- e. Conocer los nuevos sectores o actividades de riesgo y posibles tipologías para orientar las acciones de las entidades. Promover la adopción de mejores prácticas.
- f. Medir y evaluar el impacto social y económico de las conductas asociadas al lavado de activos, el enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas.
- g. Velar por el seguimiento permanente al cumplimiento de los estándares internacionales en materia de lavado de activos, enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas y hacer las recomendaciones a que haya lugar.
- h. Apoyar a la instancia nacional de coordinación o de contacto con organismos, instancias o foros internacionales relativos al lavado de activos, el enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas.
- i. Definir mecanismos de retroalimentación entre las entidades relacionadas con el proceso de prevención-detección-investigación-sanción de las conductas asociadas al lavado de activos, el enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas.
- j. Apoyar a las entidades en el acceso a nuevas fuentes de información, útil para las actividades de prevención, detección e investigación judicial.
- k. Velar por la operatividad de un Sistema de Seguimiento Estadístico con el objeto de compilar y difundir las cifras oficiales del sistema integral de lucha contra el lavado de activos.

- l. Rendir los informes al Presidente de la República sobre el funcionamiento de la Comisión, así como sobre las acciones que las entidades estatales estén adelantando para dar cumplimiento a las políticas trazadas.
- m. Aprobar la inclusión de entidades en los Comités Operativos y establecer si participarán como miembros permanentes o no permanentes.

La creación de esta Comisión se da en acatamiento de la segunda recomendación del GAFI, mediante la que se exhorta a los países a asegurar que exista una coordinación nacional entre las autoridades responsables de formular políticas, la Unidad de Inteligencia Financiera y las autoridades del orden público, para que se genere una cooperación, desarrollo e implementación de políticas encaminadas a combatir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva (UIAF, 2014).

### 2.1.2 Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho es una entidad pública, del orden nacional, perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, cuya principal función es “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará mediante la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo. El Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público, los organismos de control y demás entidades públicas y privadas, para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho”. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2016).

El Ministerio de Justicia y del Derecho, con el Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa y de la Dirección de Política contra las Drogas que depende de él, es el encargado de “Proponer los lineamientos para la formulación de las políticas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo para ser presentadas ante la Comisión de Coordinación Interinstitucional contra el Lavado de Activos (CCICLA)” (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2016). Se encarga de “Coordinar el Comité Operativo de Cultura Antilavado de la Comisión de Coordinación Interinstitucional contra el Lavado de Activos (CCICLA)”. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2016).

### 2.1.3. Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

La UIAF es una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, creada por la Ley 526 de 1999, cuya misión principal es la realización de actividades de inteligencia financiera para combatir el LA/FT. La inteligencia financiera tiene como enfoque principal las operaciones, actividades y prácticas que puedan ser constitutivas de delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos fuente del lavado. Adicionalmente, lleva a cabo actividades de inteligencia que puedan dar información válida para la acción de extinción de dominio. Establecida en la Constitución Política de 1991 (artículo 34), constituye una acción no penal sino patrimonial, que permite limitar el derecho a la propiedad cuando el dominio de los bienes se haya obtenido para enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social. El legislador colombiano ha expedido leyes sobre extinción de dominio, cuya acción está radicada en la Fiscalía General.

La UIAF es parte de la comunidad de inteligencia creada por la Ley 1621 de 2013, con lo cual está facultada para realizar el denominado “ciclo de inteligencia”, conformado por el recaudo, la centralización, el análisis y la difusión de información a las autoridades. Para llevar a cabo adecuadamente dicho ciclo, la UIAF tiene acceso a las bases de datos del sistema financiero y de los distintos sectores del Estado colombiano, sin que sea posible oponerle la reserva. Adicionalmente, tiene la posibilidad de desplegar todos los actos y técnicas de análisis necesarios para identificar, ubicar, recolectar, clasificar, conservar y difundir información financiera que sea relevante, para luchar contra el LA/FT, garantizar la seguridad nacional, defender la soberanía y mantener el orden constitucional.

La Ley 1621 de 2013 constituye un hito normativo de importancia en el país, toda vez que elevó a norma de nivel estatutario (es decir, de derecho fundamental), las actividades de inteligencia, pues para llevar a cabo la función de proteger fines constitucionales (seguridad nacional, orden democrático, medio ambiente, prevención y detección de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y derechos fundamentales, vida y convivencia pacífica, entre otros), estos organismos pueden afectar derechos fundamentales, principalmente los relacionados con el derecho a la intimidad, el debido proceso y otros. Por ello, la ley estableció el procedimiento para llevar a cabo actividades de inteligencia, los controles de la misma (Plan Nacional de Inteligencia, misiones de trabajo, inspectores de los organismos, Comisión Legal de Seguimiento, integrada por senadores y representantes, entre otros), los tiempos de reserva de la información, sus propias medidas de protección y la posibilidad de establecer convenios de cooperación institucional para la obtención de información. Para realizar un adecuado ciclo de inteligencia es preciso fortalecer el recaudo de información, tener capacidades tecnológicas de forma tal que la función tradicional de recibir información se enriquezca con instrumentos de analítica. Otro aspecto es el relacionado con la perspectiva de análisis en el ciclo de inteligencia, este es el denominado técnicamente amenaza, que entra a conjugarse, en el caso de la UIAF, con el estándar uno del GAFI, que habla de riesgo. La amenaza y el riesgo constituyen el horizonte desde el que se desarrolla el ciclo y, en el caso de la UIAF, concluye en casos que pueden tener vocación judicial y se remiten el órgano respectivo, en productos anticipativos o estratégicos, que tienen receptores definidos en la ley y en ejercicios de analítica y prospectiva.

La ley faculta a la UIAF para definir qué personas están obligadas a reportar operaciones, qué clase de operaciones y en qué términos, plazos y condiciones. Es importante resaltar que, de conformidad con la norma de creación, Ley 526 de 1999, la UIAF tiene facultades regulatorias para establecer obligaciones de reporte de información, pero no tiene facultad sancionatoria, razón por la cual no puede adelantar procesos sancionatorios ni imponer sanciones por el incumplimiento a las obligaciones de reporte. Por esta razón, la UIAF se articula con las superintendencias y demás autoridades de supervisión (Coljuegos o la DIAN, entre otros), para que sean las que sancionen a los sujetos por el incumplimiento de sus obligaciones de reporte.

### 2.1.4 Organismos judiciales

Los organismos judiciales en Colombia que están relacionados con el Sistema ALA/AFT/AFP y aportan al mismo, lo componen tres entidades de orden nacional que son a saber: La fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia.

#### a. **Fiscalía General de la Nación**

La Fiscalía General de la Nación es una entidad que pertenece a la Rama Judicial del poder público. Según el artículo 250 de la Constitución Política, el Fiscal General de la Nación es el titular de la acción penal y, en tal virtud, tiene la obligación de investigar y acusar aquellas conductas que sean constitutivas de infracción a la ley penal. Adicionalmente, la Ley 1708 de 2014 le dio la titularidad de la acción de extinción de dominio, con lo que también tiene la obligación de perseguir los activos ilícitos incurridos en alguna causal de extinción de dominio.

Recientemente, la Fiscalía General de la Nación modificó su estructura orgánica y funcional mediante el Decreto 016 de 2014, modificado por el Decreto Ley 898 de 2017 y la Ley 2197 de 2022. Dicha norma dispuso la reorganización de sus unidades nacionales especializadas. Así, dentro de esta entidad se creó la Delegatura para las Finanzas Criminales, que tiene a cargo las siguientes dependencias que son parte del sistema de lucha contra el LA/FT:

- Dirección Especializada contra el Lavado de Activos.
- Dirección Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.
- Dirección Especializada de Investigaciones Financieras.
- Dirección Especializada contra los delitos fiscales.

## **b. Consejo Superior de la Judicatura**

El Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), es un organismo del orden nacional, perteneciente a la Rama Judicial del poder público, encargado del Gobierno y Administración de la misma Rama Judicial. Por otra parte, el artículo 257 A de la Carta Política creó la Comisión de Disciplina Judicial que sustituyó el CSJ en las funciones disciplinarias, respecto de los funcionarios de la Rama. Actualmente, el CSJ gobierna el funcionamiento de la Rama Judicial, en lo que hace a la disposición de los recursos.

En materia de lucha contra el LA/FT, el CSJ tiene un papel protagónico, puesto que se encarga del nombramiento, promoción y gerencia de los recursos, pero en el sistema jurídico cada juez goza de autonomía administrativa, en un sistema conformado, desde el punto de vista orgánico por distintos niveles de jueces y cortes encargadas de conocer en última instancia o en casación de los recursos a los actos proferidos por aquellos. Para perseguir penalmente el lavado de activos, la jurisdicción colombiana dispone de jueces penales del circuito especializados, que conocen, entre otros delitos graves, del lavado de activos y/o financiación del terrorismo. Estos jueces penales son los encargados del juzgamiento de las personas acusadas del delito de lavado de activos o financiación del terrorismo.

La jurisdicción colombiana también dispone de fiscales especializados en lavado de activos y con policía judicial para delitos económicos, como el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Estos fiscales también son vigilados por el CSJ, bien directamente o por medio de los consejos seccionales.

Finalmente, el CSJ, con sus consejos seccionales, también investiga, juzga y sanciona disciplinariamente a los abogados del país por violaciones al régimen de ejercicio de la profesión.

## **c. Corte Suprema de Justicia**

La Corte Suprema de Justicia de Colombia es la más alta instancia judicial de la jurisdicción ordinaria. Entre sus funciones está la de actuar como tribunal de casación (recurso extraordinario respecto de las decisiones judiciales). Tiene también como función juzgar a funcionarios con fuero especial por cualquier hecho punible que se les impute: Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, (art. 174 y 175 num. 2 y 3). Investiga y juzga a los miembros del Congreso, a los ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales.

## 2.1.5 Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional tiene funciones relacionadas con la definición, desarrollo y ejecución de políticas de defensa y seguridad, encaminadas a garantizar la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional. En cumplimiento de esas funciones, el Ministerio realiza, con las fuerzas armadas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional), las actividades y operaciones dirigidas al uso de la fuerza pública para asegurar el cumplimiento de la ley.

En la lucha contra el lavado de activos, el Ministerio de Defensa trabaja con la Fiscalía General de la Nación y los Jueces de la República en la persecución de los infractores de la ley penal y en la ubicación de activos ilícitos. En consecuencia, cumple un papel preponderante en la persecución de los lavadores de activos, los terroristas y demás infractores de la ley penal. Además, presta un apoyo esencial en la identificación, ubicación, aseguramiento y recuperación de activos provenientes del delito o destinados a la comisión de otros delitos.

## 2.1.6 Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería

El Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería es una entidad pública del orden nacional, perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, cuya principal función es “formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República”. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016).

En materia de lucha contra el LA/FT, la Cancillería coordina la posición de Colombia en los diversos foros internacionales y reuniones bilaterales sobre la materia. Debe difundir en el escenario internacional los logros y avances de la legislación colombiana en la lucha contra el LA/FT. Además, debe presentar ante el Congreso de la República los instrumentos internacionales suscritos por el Estado en materia de lucha contra el LA/FT para que se le dé el trámite correspondiente. Dentro del actual ordenamiento jurídico es un eslabón fundamental para el congelamiento de recursos (recomendación 38 del GAFI), según las listas restrictivas emanadas de la Organización de las Naciones Unidas respecto de personas presuntamente vinculadas a actividades de terrorismo.

## 2.1.7 Superintendencia de Sociedades

La Superintendencia de Sociedades es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control en las sociedades mercantiles. Dentro de esta entidad opera una Superintendencia Delegada para la Inspección, Vigilancia y Control. Esta delegatura tiene, según el artículo 14 numeral 21 del Decreto 1023 de 2012, la función de regular la obligación de adoptar sistemas de prevención de LA/FT a cargo de ciertas sociedades, de supervisar el cumplimiento de dicha obligación y de imponer sanciones por el incumplimiento de las mismas.

## 2.1.8 Superintendencia Financiera de Colombia

La Superintendencia Financiera de Colombia es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que ejerce la inspección, vigilancia y control de las instituciones autorizadas para operar en el mercado financiero, cambiario, bursátil y asegurador colombiano (sector financiero).

La entidad tiene una Superintendencia Delegada para el Riesgo de Lavado de Activos. Esta dirección, adscrita a la Delegatura Adjunta para la Supervisión de Riesgos y Conductas de Mercados, debe: (i) emitir las normas que definen los sujetos obligados a adoptar sistemas de administración del riesgo LA/FT (SARLAFT), así como los requisitos mínimos que deben cumplir dichos sistemas; (ii) supervisar la administración del riesgo LA/FT, sobre las personas sujetas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia; y (iii) imponer sanciones por el incumplimiento de las normas existentes en materia de prevención del LA/FT.

## 2.1.9 Superintendencia de Notariado y Registro

La Superintendencia de Notariado y Registro es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, que ejerce las funciones de orientación, inspección, vigilancia y control de los notarios y registradores de instrumentos públicos del país. Adicionalmente, la Superintendencia de Notariado y Registro atiende la organización, administración y sostenimiento de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y asesora al Gobierno Nacional en la construcción de las políticas y el establecimiento de los programas y planes referidos a los servicios públicos notarial y registral.

En la lucha contra el LA/FT, instruye a los notarios en la aplicación de normas que permitan no solo regular su actividad, sino que prevengan operaciones de lavado de activos y de financiación del terrorismo. Específicamente, por medio de la Delegada para el Notariado, viene impartiendo instrucciones a los notarios del país para la adopción del Sistema Integral de Prevención y Control del Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (SIPLAFT). Esta entidad no sólo reglamenta la obligación de adoptar estos SIPLAFT, sino que supervisa su cumplimiento.

Dado que los notarios ejercen el servicio público notarial, están sometidos al Código General Disciplinario y a la autoridad de la Procuraduría General de la Nación, órgano encargado de vigilar el ejercicio de la función pública en Colombia. La Superintendencia de Notariado y Registro realiza el procedimiento sancionatorio respectivo.

### 2.1.10 Superintendencia de la Economía Solidaria

La Superintendencia de la Economía Solidaria es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control de la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria.

En materia de lucha contra el LA/FT, esta superintendencia ha emitido normas que obligan al sector solidario que ejerce actividades de intermediación financiera a implementar sistemas de gestión de riesgo LA/FT. Tal es el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y de las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.

La normatividad vigente obliga a los fondos de empleados, asociaciones mutuales, cooperativas de aporte y crédito, cooperativas multiactivas e integrales sin sección de ahorro y crédito, administraciones públicas cooperativas y demás organizaciones solidarias que no ejercen actividad financiera, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, a enviar el reporte de operaciones sospechosas y de transacciones en efectivo a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). También, se obliga a las organizaciones de economía solidaria de primer y segundo nivel de supervisión, que no ejercen actividad financiera, a establecer procedimientos de ejecución y de control que permitan la implementación y el funcionamiento de instrumentos de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

### 2.1.11 Superintendencia Nacional de Salud

La Superintendencia Nacional de Salud es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social, que ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las entidades que son parte del sistema de seguridad social en salud. En la lucha contra el LA/FT, la Superintendencia emitió una normatividad que obliga a las entidades promotoras de salud (EPS), las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), empresas de medicina prepagada, empresas de servicios de ambulancia y otros actores del sistema de seguridad social a diseñar e implementar sistemas de gestión de riesgo LA/FT. Respecto de esa obligación, la Superintendencia tiene facultades de regulación, vigilancia, inspección, control y sanción.

Debido a que el sistema de seguridad social en salud se alimenta en parte de los recursos provenientes de la explotación de actividades que son arbitrio rentístico del Estado con destino a la salud, esta Superintendencia tiene competencia para vigilar a las personas que ejercen esas funciones. Para el caso específico de la lucha contra el LA/FT, también tiene facultades de inspección, control y sanción sobre los operadores autorizados de actividades económicas de juego, suerte y azar en los departamentos y municipios.

Los operadores están obligados a cumplir normas emitidas por Coljuegos en la prevención del LA/FT. Coljuegos es una empresa industrial y comercial del Estado, cuyo objeto es la administración de los recursos provenientes de la explotación económica de juegos de suerte y azar, en el entendido de que esta actividad es un monopolio de arbitrio rentístico del Estado y tiene destinación exclusiva a la salud pública. Coljuegos tiene facultades de regulación, vigilancia, inspección y control sobre los operadores autorizados únicamente; es decir, no tiene facultades sancionatorias.

Para el cumplimiento de su labor de inspección, control y sanción respecto de esos operadores territoriales, la Superintendencia Nacional de Salud debe articularse con el Consejo Nacional de Juego, Suerte y Azar, que es el organismo creado para la vigilancia de los operadores en los territorios.

### **2.1.12 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)**

La DIAN es una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuya misión es el recaudo de los impuestos de orden nacional en competencias que no estén asignadas a otras entidades del Estado. Igualmente, se encarga del control y vigilancia del régimen cambiario en materia de importaciones y exportaciones de bienes y servicios. También, de ejercer la fiscalización aduanera, que comprende el servicio y apoyo a las operaciones de comercio exterior, la aprehensión, decomiso o declaración de abandono de mercancías en favor de la Nación y su respectiva administración, control y disposición posterior.

En la lucha contra el LA/FT, la DIAN vigila los depósitos públicos y privados de mercancías, sociedades de intermediación aduanera, sociedades portuarias, usuarios operadores, industriales y comerciales de zonas francas, empresas transportadoras, agentes internacionales de carga, intermediarios de tráfico postal y envíos urgentes, usuarios altamente exportadores, los demás auxiliares de la función aduanera y profesionales del cambio de divisas, a fin de impedir que el sector de comercio exterior sea utilizado para la facilitación de operaciones de LA/FT. A tal efecto, ha emitido una regulación que obliga a estas empresas a implementar sistemas de prevención del lavado de activos y contra la financiación del terrorismo.

Adicionalmente, la DIAN es la principal autoridad aduanera del país y en esa condición ha emitido normas para prevenir el contrabando de mercancías y otras actividades ilícitas que son utilizadas como parte de las tipologías de lavado de activos reconocidas.

Para el cumplimiento de esas normas, la DIAN tiene facultades de inspección, vigilancia, control y sanción.

### 2.1.13 Superintendencia de Transporte

La Superintendencia de Transporte es un organismo técnico, del orden nacional, perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, adscrita al Ministerio de Transporte, que vigila, inspecciona y controla la prestación del servicio público de transporte marítimo, fluvial, terrestre, férreo y aéreo en el país, en cuanto a lo que a calidad de infraestructura y prestación del servicio se refiere.

El sector transporte es uno de los más expuestos al riesgo de LA/FT. Por esta razón, la Superintendencia ha emitido normas por medio de las que se obliga a sus vigilados a diseñar e implementar un sistema integral para la prevención y control del lavado de activos y la financiación del terrorismo, SIPLAFT.

Esta Superintendencia es el supervisor natural de los operadores de carga y además de la facultad regulatoria tiene competencias en vigilancia, inspección, control y sanción, cuando quiera que se detecten incumplimientos a la normatividad.

### 2.1.14 Ministerio del Deporte

El Ministerio del Deporte es una entidad pública del orden nacional, tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física, para promover el bienestar y la calidad de vida, así como contribuir a la salud pública, a la educación, a la cultura, a la cohesión social, a la conciencia nacional y a las relaciones internacionales, con la participación de los actores públicos y privados.

El Gobierno Nacional ha reconocido que la presencia de recursos ilícitos en los clubes deportivos, especialmente en el fútbol es un problema histórico. Por esta razón, la Ley 1445 de 2011 estableció que los clubes de fútbol tendrán la obligación de implementar políticas, controles, procedimientos y herramientas para impedir que ingresen a sus arcas recursos de origen ilícito.

Adicionalmente, la ley le dio al Ministerio del Deporte la facultad de sancionar a los clubes con la pérdida del reconocimiento deportivo, cuando incumplan las obligaciones que les son exigibles, entre ellas la de prevenir el LA/FT/FP. A tal efecto, el Ministerio del Deporte tiene facultades de inspección, vigilancia y control sobre los clubes deportivos, lo que lo habilita para supervisar el cumplimiento de las obligaciones en la prevención del LA/FT/FP.

### 2.1.15 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

El MinTIC es una entidad pública, del orden nacional, perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, encargada de “diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Dentro de sus funciones está incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a sus beneficios”. (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2016).

En cumplimiento de su objeto social, el MinTIC emitió la Resolución 01292 de 2021 por medio de la cual obliga a los operadores postales oficiales y a los operadores postales de pago, a diseñar e implementar sistemas de administración y mitigación del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (SARLAFT). Esta resolución reglamenta la obligación de emitir reportes a la UIAF. El MinTIC supervisa estos operadores, para efectos de vigilar el cumplimiento de las obligaciones.

### 2.1.16 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es un organismo del orden nacional, de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa y financiera. Le corresponde ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada.

La Superintendencia en cumplimiento de su objeto emitió varias circulares como lo son: Circular Externa No. 008 de marzo de 2011, Circular Externa No. 20172000000465 de noviembre de 2017 y Circular Externa No. 20182000000045 de febrero de 2018, por las cuales determina sus sujetos obligados y establece los sistemas de administración de riesgos LA/FT/FP que deben implementar. Estas circulares además reglamentan la obligación de emitir reportes a la UIAF de manera periódica, donde la superintendencia supervisa para efectos de vigilar el cumplimiento absoluto de las obligaciones.

## 2.2 Marco normativo del sistema LA/FT en Colombia

### 2.2.1 Antecedentes normativos previos a la tipificación del lavado de activos

Para estudiar los antecedentes normativos previos a la consagración del lavado de activos como un tipo penal debe mencionarse que estos vienen de la segunda mitad del siglo XX. En un primer momento el Estado colombiano había declarado una guerra directa contra los grandes carteles del narcotráfico, pero no se había desarrollado mayor interés frente a la lucha del lavado de dineros producto de esta actividad, permitiendo la libre circulación de capitales por el territorio nacional sin mayores restricciones. Inclusive, las primeras normas que plantean la lucha contra el lavado de activos datan de épocas recientes, cuando el Estado le puso especial cuidado a este fenómeno que era, por demás, el resultado lógico de una conducta ilícita (González Monguía, 1997).

Las autoridades colombianas empezaron a fijarse en los capitales ilícitos y, a establecer normas que restringieran su circulación por los diferentes sectores de la economía. Sin embargo, las normas para luchar contra el lavado de activos comenzaron de forma incipiente en el Derecho Administrativo Sancionador. Ejemplo de lo anterior se puede ver en el Decreto Ley 663 de 1993, mejor conocido como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así como en algunos acuerdos interbancarios sobre el conocimiento del cliente (Hernández Quintero, 1997), los cuales son anteriores a la tipificación del lavado de activos como delito autónomo, que sólo viene a aparecer hasta la expedición de la Ley 365 de 1997.

Para estudiar los antecedentes normativos previos a la consagración del lavado de activos como un tipo penal debe mencionarse que estos vienen de la segunda mitad del siglo XX. En un primer momento el Estado colombiano había declarado una guerra directa contra los grandes carteles del narcotráfico, pero no se había desarrollado mayor interés frente a la lucha del lavado de dineros producto de esta actividad, permitiendo la libre circulación de capitales por el territorio nacional sin mayores restricciones. Inclusive, las primeras normas que plantean la lucha contra el lavado de activos datan de épocas recientes, cuando el Estado le puso especial cuidado a este fenómeno que era, por demás, el resultado lógico de una conducta ilícita (González Monguía, 1997).

Las autoridades colombianas empezaron a fijarse en los capitales ilícitos y, a establecer normas que restringieran su circulación por los diferentes sectores de la economía. Sin embargo, las normas para luchar contra el lavado de activos comenzaron de forma incipiente en el Derecho Administrativo Sancionador. Ejemplo de lo anterior se puede ver en el Decreto Ley 663 de 1993, mejor conocido como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así como en algunos acuerdos interbancarios sobre el conocimiento del cliente (Hernández Quintero, 1997), los cuales son anteriores a la tipificación del lavado de activos como delito autónomo, que sólo viene a aparecer hasta la expedición de la Ley 365 de 1997. Es importante anotar que las normas relacionadas con la prevención y represión del lavado de activos hasta antes del siglo XXI estaban íntimamente relacionadas con el sistema financiero colombiano.

Solo hasta después de 2000 se empieza a hablar del término “blaqueo de capitales” que además se detecta en otros sectores de la economía. Ya en 2006 se expide la Ley 1121, que incorpora como objeto de la inteligencia financiera el financiamiento del terrorismo. Esta norma es el resultado de la “guerra contra el terrorismo” que se declara por parte de los Estados Unidos y de la Comunidad Internacional. El financiamiento contra el terrorismo genera desafíos para la inteligencia, por el carácter asimétrico de este tipo de actividades, es decir, por el manejo de recursos, a veces no cuantiosos, con grandes efectos mediáticos y de destrucción.

En resumen, se expidieron, por parte del legislador, normas como la creación de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y otras relacionadas con su misionalidad:

- Ley 526 de 1999. (Sentencia C 851 de 2005): crea la UIAF, establece su naturaleza jurídica, define su marco de acción, determina sus funciones e instituye su estructura orgánica.
- Ley 599 de 2000: por la cual se expide el Código Penal.
- Ley 906 de 2004: por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.
- Decreto Reglamentario 1497 de 2002: reglamenta la Ley 526 de 1999, precisa aspectos relacionados con las funciones y el alcance de ciertas facultades de la UIAF.
- Ley 1121 de 2006: modifica la Ley 526 de 1999, crea el tipo penal de financiamiento del terrorismo y, en general, dicta la norma sobre la prevención, detección e investigación de lavado de activos y financiación del terrorismo.
- Código Penal, artículos 323, 345 y 345A: ambos modificados recientemente por la ley de seguridad ciudadana (1453 de 2011), consagran los tipos penales de lavado de activos y financiación del terrorismo y la responsabilidad penal por la omisión en el reporte de transacciones, movilización o almacenamiento de dinero en efectivo.
- Artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico Financiero (Decreto Ley 663 de 1993): por medio del cual se establecen lineamientos para la prevención de actividades delictivas para el sector financiero vigilado por la Superintendencia Financiera.
- Decreto 3420 de 2004: por el cual se modifica la composición y funciones de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos (CCICLA), órgano consultivo del gobierno para la adopción de la política nacional para la lucha contra el lavado de activos. (Actualmente en Proyecto de Modificación)
- Artículos 42 y 43 de la Ley 190 de 1995: determinan la inexistencia de responsabilidad a quienes reportan información a la UIAF y precisa la extensión de las obligaciones contenidas en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero a quienes se dediquen profesionalmente a actividades de comercio exterior, operaciones de cambio y del libre mercado de divisas, casinos o juegos de suerte y azar.
- Ley 793 de 2002: por medio de la cual se establecen las reglas relativas a la acción de extinción de dominio.

- Ley 1186 de 2008: por medio de la cual se aprueba el “Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos (GAFISUD)”, firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000.
- Ley 1474 de 2011: por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Sentencia C 540 de 2012: revisión de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria número 263/11 Senado y 195/11 Cámara, “Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1581 de 2012: por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.
- Ley 1621 de 2013: se faculta a la UIAF como un organismo de inteligencia del Estado, entrando a ser parte de la comunidad de inteligencia con este nuevo marco normativo y adquiere la función de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, entre otras.
- Ley 2821 de 2013: por la cual se crea y reglamenta la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales.
- Ley 1708 de 2014: por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio. Modificada por la Ley 2197 de 2022, “por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”, publicada en el Diario Oficial No. 51.928 del 25 de enero de 2022.
- Ley 1712 de 2014: por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1068 de 2015: esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público a partir de la fecha de su expedición.
- Decreto 1070 de 2015: por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa.
- Ley 1755 de 2015: por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1762 de 2015: por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

• Decreto 2149 de 2017: por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Depuración de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia, se adiciona el Capítulo 12 al Título 3, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015 “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa” y se dictan otras disposiciones.

• Ley 1922 de 2018: por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.

• Decreto 857 de 2014: por el cual se reglamenta la Ley Estatutaria 1621 de 2013.

• Decreto 1674 de 2016: por el cual se adiciona un capítulo al Título 4 de la parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, con relación a la indicación de las Personas Expuestas Políticamente (PEP).

• Ley 1908 de 2018: por medio de la cual se fortalecen la investigación y la judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia.

• Decreto 2278 de 2019: por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII).

• Ley 2010 de 2019: por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, según los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

• Ley 2155 de 2021: por medio de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.

• Decreto 830 de 2021: por el cual se modifican y adicionan algunos artículos al Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, en lo relacionado con el régimen de las Personas Expuestas Políticamente (PEP).

• Conpes 4042 de 2021: Política Nacional Antilavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y Contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

• Ley 2195 de 2022: por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

## 2.2.2 Sistema de Prevención de LA/FT en Colombia

Como se observa, los primeros pasos hacia una política de lucha contra de lavado de activos se dieron en el sistema financiero, de tal modo que en un primer momento la doctrina y la legislación relacionada con la lucha contra este delito se especializó en ese sector de la economía. Sin embargo, cada vez más sectores se vieron en la necesidad de implementar medidas de protección, ante el riesgo de ser objeto de una operación de lavado de activos.

En efecto, las estructuras del crimen organizado empezaron a buscar los sectores más vulnerables de la economía para realizar operaciones que encubrieran sus recursos ilícitos. Concretamente, buscaron la forma de lavar sus activos en el sector real de la economía (producción y el comercio de bienes o bienes concretos, es decir, reales), aprovechando que los agentes que participan en ese sector no tenían el conocimiento, la experiencia y la sensibilidad que se requiere para detectar y prevenir las operaciones de lavado de activos que ejecuta el crimen organizado (Martínez Sánchez, 2015).

Es en razón a lo anterior y acogiendo las recomendaciones formuladas por el GAFI en su tercera ronda de evaluaciones, que las autoridades encargadas de la inspección, vigilancia y control de otros sectores de la economía empezaron a generar normas para que las empresas comenzaran a implementar medidas de prevención de lavado de activos. Tales medidas se desarrollaron en Colombia bajo el modelo de autorregulación regulada (Martínez Sánchez, 2014, pág. 4), que consiste en dar a los empresarios la libertad de diseñar e implementar los sistemas de prevención que más se ajusten a sus características (auto-regulación), siempre que cumplan con unos requisitos o condiciones mínimas fijadas en la normatividad aplicable (regulada).

El Sistema ALA/CFT/CFP de Colombia se estructura en torno a cuatro pilares: prevención, detección, investigación y juzgamiento e incautación. Estos elementos se sustentan en políticas sólidas y una coordinación efectiva. El sistema involucra diversos actores, entre ellos, las entidades reportantes, los supervisores, la UIAF, organismos de inteligencia, la policía judicial y la Fiscalía General de la Nación. Cada uno de estos actores desempeña un papel fundamental en el proceso de prevención y persecución del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Estos sistemas de gestión de riesgos reflejan un conjunto de políticas, normas y procedimientos establecidos de forma sistemática y estructurada por cada entidad, sector y nación, para gestionar, prevenir, mitigar y controlar riesgos que pueden afectar de manera adversa la economía nacional.

El lavado de activos se constituye en un riesgo (que se suma al concepto de amenaza, propio de la ley de inteligencia referida atrás en el sistema legal), que introduce incertidumbre en los planes previstos por cualquier sujeto. Por diferentes elementos podría impedir que una nación, una organización o una persona natural o jurídica logren los objetivos que fueron trazados para un periodo de tiempo específico.

Es decir, puede entenderse por riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de destrucción Masiva LA/FT/FP, la posibilidad de incurrir en pérdidas o daños por dar apariencia de legalidad a bienes o actividades ilícitas, así como su ocultamiento o canalización de recursos para ser utilizada como instrumento en el ocultamiento de actividades terroristas (1).

En consistencia con lo dispuesto en los artículos 102 al 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), del Decreto Ley 663 de 1993, modificado por el artículo 12 de la Ley 1121 de 2006 y en cumplimiento de los estándares internacionales y las convenciones adoptadas por el Estado colombiano, los sujetos obligados deben aplicar un Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos, contra la Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LA/FT/FP), orientado a prevenir que en sus operaciones puedan ser utilizados como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento, en cualquier forma, de recursos o bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación o para darles apariencia de legalidad.

---

1. UNODC. Modelo de administración del riesgo de Lavado de activos, Financiación del Terrorismo y contrabando para el sector de Comercio Exterior. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2015/Julio/Modelo\\_Administracion\\_de\\_Riesgo\\_Comercio\\_Exterior\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2015/Julio/Modelo_Administracion_de_Riesgo_Comercio_Exterior_web.pdf)

# Capítulo III.

## Aspectos metodológicos

## 3.1 Metodología del Banco Mundial

El Banco Mundial (BM) ha reconocido la importancia de la aplicación del EBR para la prevención del LA/FT y, por esa razón, ha venido brindando apoyo a sus países clientes con herramientas para evaluar el grado de su exposición a este riesgo.

Para hacerlo ha desarrollado dos paquetes de herramientas de evaluación del riesgo nacional: herramientas de primera generación y de segunda generación. También, un proceso estándar de evaluación, aplicable incluso en aquellos países con dificultades para obtener información y datos estadísticos (World Bank, 2011).

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

Esta metodología calcula los riesgos de LA/FT/FP como una combinación de amenazas y vulnerabilidades. Las amenazas en este nivel conceptual hacen referencia a la escala y a las características de las ganancias de actividades criminales (economías ilícitas) o financiamiento del terrorismo en el país. Las vulnerabilidades, a las debilidades o brechas de la protección en la jurisdicción. Las amenazas o vulnerabilidades pueden existir en lo nacional como en lo sectorial y juntas determinan el nivel de riesgo LA/FT/FP en la jurisdicción.

En el país se han llevado a cabo cuatro Evaluaciones Nacionales de Riesgos, basadas en la metodología del Banco Mundial. En cuanto a la participación de entidades e instituciones se ha logrado, en promedio, un incremento de 65 % de participación de una evaluación a otra, lo que permite tener información para una mayor cantidad de actores del Sistema ALA/CFT/CFP.

A continuación, se muestran los elementos más destacados en la evolución de las ENR:

### Primera edición

- Año: 2013.
- Modalidad de realización: presencial.
- Participantes: 42 instituciones públicas y privadas.
- Metodología: Banco Mundial.
- Grupos de evaluación: 4
- Criterio de evaluación: LA/FT.

### Segunda edición

- Año: 2016.
- Modalidad de realización: presencial.

- Participantes: 60 instituciones públicas y privadas.
- Metodología: Banco Mundial.
- Grupos de evaluación: 4.
- Criterio de evaluación: LA/FT.

#### Tercera edición

- Año: 2019.
- Modalidad de realización: presencial.
- Participantes: 109 instituciones públicas y privadas.
- 19 sectores.
- Metodología: Banco Mundial.
- Grupos de evaluación: 4.
- Criterio de evaluación: LA/FT.

#### Cuarta edición

- Año: 2022.
- Modalidad de realización: virtual.
- Participantes: 186 instituciones públicas y privadas.
- 27 sectores.
- Metodología: Banco Mundial.
- Grupos de evaluación: 4.
- Criterio de evaluación: LA/FT/FP

## 3.2 Metodología de la Evaluación

La ENR desarrollada por la UIAF es una estimación “semicualitativa”<sup>(1)</sup> de los riesgos asociados al LA/FT/FP, en la que prima el criterio de experto, basado en estadísticas del Sistema ALA/CFT/CFP.

El objetivo de la evaluación es identificar, cualificar y entender los riesgos de LA/FT/FP para generar un plan de acción con cada uno de los sectores que estará contenido en una nueva política pública ALA/CFT/CFP. Con relación a lo anterior, la ENR permitirá desarrollar controles específicos a las profesiones, negocios y sectores más vulnerables, asegurar la asignación de recursos eficientes y priorizar estrategias para la protección de la economía nacional y el bienestar de los colombianos.

Para el desarrollo de la ENR, la UIAF empleó la metodología del Banco Mundial, y la adaptó al contexto nacional. Ello implicó el entendimiento y la creación *in-house* de la plataforma digital, que permitió llegar a organizaciones y lugares a los que, por tiempo y recursos, no se había logrado involucrar en las ediciones anteriores.

1. El concepto de “semicualitativa” hace referencia a que tiene un componente numérico y otro de descripción de características.

La aplicación de la ENR Digital se realizó en cinco fases, que se explican a continuación:

<b>Convocatoria ENR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunión sensibilización</li> <li>• Definición e inscripción de participantes</li> <li>• Reunión con expertos sobre los criterios a evaluar</li> </ul>
<b>Carga de datos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cargue de fuentes de información en las categorías designadas según la competencia de la entidad dentro del sistema ALA/CFT/CFP</li> <li>• Capacitaciones de refuerzo sobre cada etapa</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de las fuentes de información disponibles para cada variable</li> <li>• Calificación de los criterios de evaluación de cada una de las variables</li> <li>• Capacitaciones de refuerzo sobre cada Etapa</li> </ul>
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cálculo de los resultados</li> <li>• Análisis de los resultados y de los comentarios obtenidos en cada una de las categorías evaluadas</li> </ul>
<b>Política pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialización de los resultados de la ENR con los diferentes actores del Sistema ALA/CFT/CFP</li> <li>• Recomendaciones de Política Pública</li> <li>• Articulación con las entidades estatales</li> </ul>

Gráfico 1. Las cinco fases.

Fuente: Elaboración UIAF

### 3.2.1 Convocatoria ENR

En esta etapa se lleva a cabo la organización de actores, los elementos a evaluar y se genera la invitación a las entidades que son parte del sistema antilavado para participar en la ENR, con intención de cubrir ampliamente los sectores de la economía y poder identificar los riesgos LA/FT/FP que amenazan al país.

Para ello se tienen en cuenta los siguientes sectores:

- Instituciones del sector nación.
- Instituciones públicas y privadas del sector financiero.
- Instituciones públicas y privadas del sector real.
- Instituciones públicas del sector APNFD (Actividades y Profesiones No Financieras Designadas).

Durante esta fase la UIAF, de acuerdo con el funcionamiento del sistema nacional ALA/CFT/CFP y los elementos a evaluar por cada uno de los grupos (ver cuadro 1), selecciona los actores (supervisores, agremiaciones, entidades públicas del orden nacional y sujetos obligados), los sectores a evaluar y elabora una lista de las entidades participantes que tienen competencias relevantes dentro del mismo sistema.

NACIÓN	FINANCIERO	REAL	APNFD
Amenaza Nacional de LA	Administradoras de fondos	Comercio exterior	Agencias de finca raíz
Amenaza Nacional de FT	Comisionistas de bolsa	Organismos deportivos que integran el sistema nacional de deporte	Comerciantes de metales y piedras preciosas
Amenaza Nacional de FP	Compañías de seguros	Entidades Sin Animo de Lucro (ESAL)	Contadores
Vulnerabilidad Nacional de LA	Establecimientos financieros de ahorro y crédito	Hidrocarburos	Juegos de suerte y azar
Vulnerabilidad Nacional de FT	Sociedades fiduciarias	Obras de ingeniería civil	Notarios públicos
Vulnerabilidad Nacional de FP	Giros postales nacionales	Sector Salud	Abogados
	Profesionales de compra y venta de divisas	Servicios de vigilancia y seguridad privada	
	Organizaciones solidarias financieras	Servicios de transporte	
	Proveedores de servicios de Activos Virtuales (PSVA)	Agrícola, pecuario y transformación de materias primas	
		Organizaciones solidarias no financieras	

Cuadro 1. Grupos de Evaluadores ENR Digital

Fuente: Elaboración UIAF

En la ENR digital se tomó como base la división sectorial utilizada en la ENR 2019 para conformar los grupos de evaluadores. Como se muestra en el cuadro, en los grupos de vulnerabilidades de LA sectoriales se incluyen al sector de las Actividades y Profesiones no Financieras Designadas (APNFD), al financiero y al sector real.

Una vez se determinan cuáles son los sectores y actores que participarán en el ejercicio, se realiza la convocatoria oficial a las entidades según la competencia dentro del Sistema ALA/CFT/CFP, para que seleccionen las personas a quienes se les asignara el rol (entidad pública, supervisor, gremio, vigilado y otro), y con ellos, las atribuciones para completar tareas dentro de la plataforma en las fases de “carga de datos” y “evaluación”.

Adicionalmente, dentro de esta etapa se realizarán dos tipos de reuniones:

- De sensibilización: con todos los participantes para explicar la importancia en la ejecución de la ENR y la funcionalidad de la plataforma.
- De definición: con los participantes de los grupos de FT y FP para establecer criterios a evaluar dentro del ejercicio, partiendo de lo planteado en la metodología del Banco Mundial (2) y que posteriormente se parametrizarán como criterios definitivos para evaluación dentro de la ENR digital.

Es importante señalar que una entidad, conforme al papel que desempeñe dentro del Sistema ALA/CFT/CFP, puede tener participación en uno o en varios grupos de los definidos en la ENR digital y, por tanto, podrá sumar uno o más representantes que ejecuten acciones dentro de la plataforma, según lo requerido en las fases de “carga de datos” y “evaluación” en cada uno de los grupos a evaluar.

2. Para mayor detalle revisar la metodología del Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/>

### 3.2.2 Carga de datos

En la metodología del Banco Mundial prima el criterio de experto que se basa en estadísticas del sistema antilavado de activos. Por tanto, es necesario que las entidades con competencias, conocimiento del Sistema ALA/CFT/CFP y que generan las estadísticas relevantes carguen la información (de soporte o ampliación de conocimientos para los que van a ser evaluadores en la etapa de “Evaluación” más adelante), de acuerdo a sus habilidades o conocimientos de experto en la plataforma.

Una vez definida la entidad que tiene en su haber esta información (superintendencias, ministerios, asociaciones, agremiaciones y entidades del orden nacional), la UIAF recopila la información cuantitativa y cualitativa en la plataforma, que servirá como base e insumo para realizar los análisis en cada uno de los grupos para cada una de las variables a evaluar y la que es suministrada por los actores del sistema ALA/CFT/CFP.

Los datos recopilados son utilizados por los evaluadores como insumo (criterios), para la calificación de cada variable, es decir, serán utilizados como fuente de información para la valoración de los criterios de evaluación en cada una de las variables de la ENR digital.

Todas las fuentes de información creadas para esta fase, en consistencia con las hojas de trabajo de la metodología del Banco Mundial (3) y que se adaptaron dentro la ENR Digital, les servirán a los participantes como insumo para determinar tendencias, conocer el trabajo de otras entidades y evaluar de forma transversal o sectorial los riesgos de LA/FT/FP.

### 3.2.3 Evaluación

En esta etapa se califican las variables que determinarán el nivel de riesgo de LA/FT/FP para el país. La calificación se realiza en cada uno de los siguientes módulos:

- Amenazas y vulnerabilidades del lavado de activos (LA).
- Amenazas y vulnerabilidades del financiamiento del terrorismo (FT).
- Amenazas y vulnerabilidades del financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (FP).

La evaluación está dividida por tipo de riesgo (LA, FT y FP), según el papel que desempeñe cada entidad dentro del Sistema ALA/CFT/CFP. Se le asigna, al usuario que represente la entidad, uno o varios grupos para que realice la calificación.

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

---

3. Para mayor detalle, revisar las hojas de trabajo de los módulos uno al ocho de la metodología del Banco Mundial.



Gráfico 2. Escala de medición de riesgo en forma de mapa de calor

Fuente: tomada de World Bank (2011).

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

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

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

### 3.2.3.1 Metodología de la Evaluación

Para el desarrollo de la ENR 2022-2023, la UIAF empleó la metodología del Banco Mundial, lo que implicó el entendimiento y aplicación de cada uno de los pasos dentro del proceso definido y requerimientos de información previa para obtener una ejecución técnica que permitiera sustentar las calificaciones respectivas.

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

Para los cálculos del riesgo de Lavado de Activos (LA), la metodología se centra en siete módulos, uno de amenazas de LA y seis de vulnerabilidades de LA. El riesgo nacional total de LA, que calcula la habilidad para combatir este flagelo, está compuesto por dos partes: i) vulnerabilidades de LA transversales a todos los sectores; ii) vulnerabilidades de LA sectoriales, para ambas se tienen en cuenta el sector financiero, el sector real y las Actividades Profesionales no Financieras Designadas (APNFD).

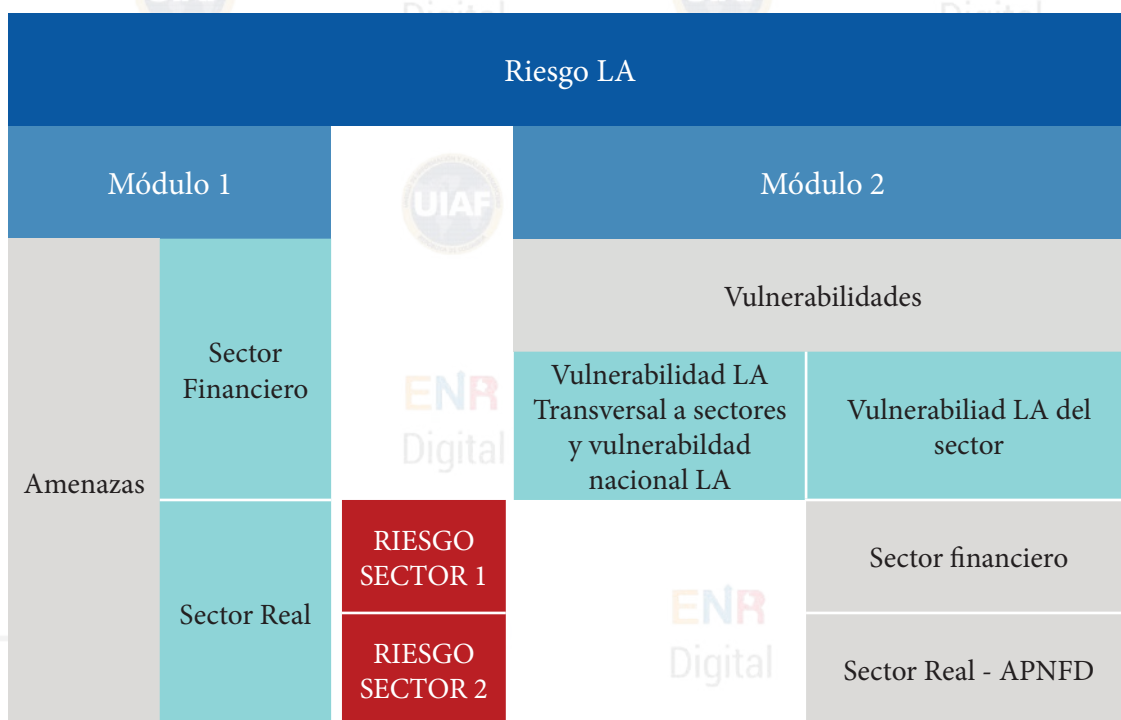


Gráfico 3. Estructura del cálculo de riesgo del Lavado de Activos.

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

## a. Amenaza de LA

En el módulo de amenazas de LA se identifican los principales delitos fuente de LA, el origen de los ingresos criminales, las técnicas de LA y las tendencias en la jurisdicción. Adicionalmente, las amenazas de LA transnacionales y otras identificadas en casos. Las amenazas se miden de cero a cinco, cero indica baja amenaza de LA y cinco, una amenaza alta.

Los resultados asociados a las amenazas de LA permitirán identificar los principales delitos fuente de LA, el origen de los ingresos criminales, las técnicas utilizadas para el LA y las tendencias en la jurisdicción. Adicionalmente, las amenazas de LA en el ámbito transnacional y otro tipo de amenazas identificadas en casos.

Para los cálculos relacionados con la Amenaza se tiene en cuenta lo planteado en la metodología de cálculo del Banco Mundial (4).

### 1 Amenaza de LA doméstica

(Resultado de promedio simple amenaza por delito fuente + resultado de amenaza de delitos cometidos dentro de la jurisdicción + resultado de amenaza de delitos cometidos en la jurisdicción y en el extranjero)/3

### 2 Amenaza de LA del exterior

(Resultado de promedio de amenazas transnacionales + resultado de amenaza de delitos cometidos en el extranjero + resultado de amenaza de delitos cometidos en la jurisdicción y en el extranjero)/3

### 3 Amenaza de LA para la cual no se identifica el origen

Resultado de amenaza de delitos para los cuales no es claro si fue cometido en el país o en el extranjero

Gráfico 4. Cálculo Amenaza Nacional de LA.

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

## b. Escalas de calificación de Amenazas

La escala de calificación para las Amenazas va de uno a cinco, con una valoración de “Baja”, “Medio Baja”, “Media”, “Medio Alta” y “Alta”. La lógica de la calificación es que a mayor número de calificación, mayor la percepción de la amenaza o el impacto de la misma.

4. Para mayor detalle, revisar el módulo LA de la metodología del Banco Mundial.

El análisis de la tendencia asociado a la calificación de la amenaza a su vez será: “Creciente”, “Sin cambio” o “Decreciente”. Esto hace referencia a si la amenaza en el periodo de análisis aumentó, se ha mantenido o, por el contrario, ha disminuido con respecto a la anterior evaluación llevada a cabo en el país.

CALIFICACIÓN	VALOR	ANÁLISIS
Alta	5.00	Amenaza
Medio alta	4.00	Amenaza
Media	3.00	Amenaza
Medio baja	2.00	Amenaza
Baja	1.00	Amenaza
Creciente ▲	5.00	En aumento
Sin cambio ●	3.00	Constante
Decreciente ▼	1.00	Disminución
Entrante	1.00	Dirección de la amenaza
Saliente	2.00	Dirección de la amenaza
Ambas direcciones	3.00	Dirección de la amenaza
No es claro	4.00	Dirección de la amenaza
No es claro	5.00	Origen
Es parcialmente claro	3.00	Origen
Es claro	1.00	Origen

Gráfico 5. Calificación de la amenaza.

Fuente: Elaboración UIAF.

En cuanto al análisis asociado a las calificaciones que contienen las opciones “Entrante”, “Saliente”, “Ambas direcciones”, “No es claro”, “Es parcialmente claro” y “Es claro” hace referencia a la entrada y salida de flujos financieros y, dependiendo de la variable a calificar, tendrá su correspondiente valoración direccional.

Esta escala de calificación es utilizada para variables de amenazas de lavado de activos transnacionales.

### c. Vulnerabilidades del Lavado de Activos

Las vulnerabilidades de LA tienen dos tipos de variable: I) de control de LA, que miden la efectividad de los controles nacionales y II) de vulnerabilidad inherente a los productos, estas se miden en una escala de cero a uno. Para las variables de control de LA, uno indica alta calidad en los controles, lo que se traduce en baja vulnerabilidad y cero indica que no existe ningún control. Para el caso de las variables de vulnerabilidad inherente a los productos y/o servicios de cada uno de los sectores, uno indica una alta vulnerabilidad al LA y cero la más baja vulnerabilidad. El módulo de vulnerabilidades de LA transversales a todos los sectores incluye únicamente variables de control de LA.

## Grado de vulnerabilidad



### Vulnerabilidad LA

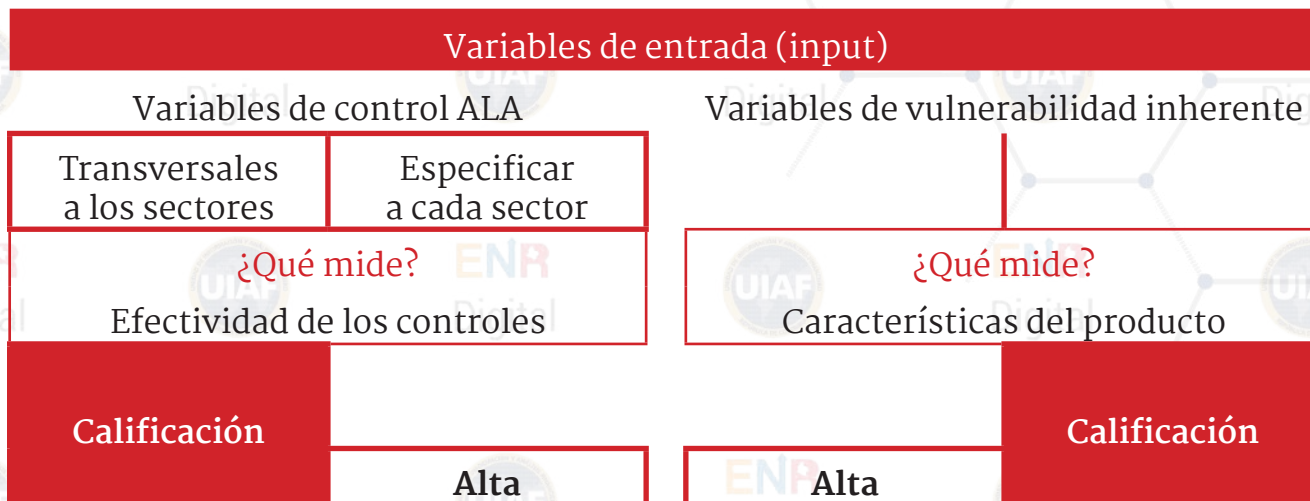


Gráfico 6. Vulnerabilidades del Lavado de Activos.

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

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

Los módulos de vulnerabilidades de LA sectoriales miden la vulnerabilidad a partir de la calidad de las operaciones y de las políticas y procedimientos ALA. A su vez, la calidad de las operaciones ALA se calculan a partir de variables relacionadas con la calidad del marco de Debita Diligencia del Cliente (DDC), la efectividad del monitoreo de operaciones sospechosas, el nivel de los oficiales de cumplimiento y el compromiso y liderazgo de la administración. La calidad de las políticas y procedimientos ALA dependen internamente de lo exhaustivo que sea el marco legal ALA, el compromiso y el liderazgo de la administración y la efectividad de la función de cumplimiento.

En este ejercicio de la ENR se incluyeron sectores que el GAFI considera de mayor importancia y que son parte del sistema nacional ALA/CFT/CFP colombiano.

Tomando como base la división sectorial, se elaboró una lista de las entidades participantes en la que se incluyeron supervisores, supervisados, agremiaciones, entidades del orden nacional y demás actores relevantes del sistema ALA/CFT/CFP.



**Digitalizar** las Evaluaciones Nacionales de Riesgo es descentralizar los **ejercicios diagnósticos del lavado de activos**, sus delitos fuente y el financiamiento del terrorismo en Colombia.

**#ENRDigital** es innovación, tecnología y conocimiento

Para realizar los cálculos de las vulnerabilidades de LA, se tienen en cuenta, dentro de las ponderaciones, la importancia de los grupos sectoriales del Sistema Nacional Antilavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y Contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ALA/CFT/CFP), y en la misma proporción:

- El impacto del sector en la eficacia de la política ALA/CFT/CFP.
- La estructura económica del país.

El primer punto se mide con el tipo de los sistemas de administración de riesgos que cada grupo tiene (SARLAFT, SIPLAFT, SAGRILAFT, gestión del riesgo o reporte UIAF).

Del lado de la estructura económica del país se usa la matriz oferta-utilización de 2017 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Se parte de los productos usados para el desarrollo de las actividades según la (Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)). Rev. 4 A.C. 60.

Evaluación Nacional del Riesgo – Sector	Información de Actividad
Establecimientos de crédito	Servicios financieros explícitos de la banca de inversión y de los fondos de inversión
	Servicios financieros implícitos (Sifmi)
Sociedades Fiduciario	Servicios auxiliares a la intermediación financiera
	Servicios auxiliares de seguros, pensiones y cesantías
Comisionistas de bolsa (Valores)	Servicios financieros explícitos (comisiones)
	Servicios financieros implícitos (Sifmi)
	Gravamen a los movimientos financieros
Compañías de seguros	Servicios de otros seguros sociales excepto pensiones
	Servicios de otros seguros sociales de pensiones
	Reaseguros
	Otros servicios de seguros generales (excepto los servicios de otros seguros sociales, reaseguros y garantías estandarizadas)
Fondos de pensiones	Servicios de seguros de vida y pensiones voluntarias (con exclusión de los servicios de reaseguro)
	Servicios de seguros de salud y accidentes personales excepto servicios de otros seguros sociales
	Servicios auxiliares de seguros, pensiones y cesantías
Giros postales Nacionales	Servicios postales y de mensajería
Profesionales compra y venta de divisas	Servicios auxiliares a la intermediación financiera
Juegos de Suerte y Azar	Servicios de juegos de azar y apuestas
Hidrocarburos	Petróleo crudo, bitumen o esquistos bituminosos y arenas de alquitrán
Comerciantes de Metales y Piedras Preciosas	Metales preciosos comunes y metales enchapados con metales preciosos
ESAL	Servicios proporcionados por organizaciones gremiales, comerciales y organizaciones de empleadores y de profesionales
	Servicios proporcionados por sindicatos
	Servicios proporcionados por otras asociaciones (religiosas, políticas, ambientalistas, juveniles, culturales y recreativas, cívicas y sociales, entre otras)
Clubes con deportistas profesionales (Fútbol)	Servicios de promoción, organización y funcionamiento de instalaciones para la recreación, deportes y eventos deportivos, servicios de atletas y de apoyo relacionados con el deporte y la recreación de mercado
	Servicios de promoción, organización y funcionamiento de instalaciones para la recreación, deportes y eventos deportivos, servicios de atletas y de apoyo relacionados con el deporte y la recreación, de no mercado.

Comercio Exterior	Compras directas en el exterior por residentes–bienes
	Compras directas en el exterior por residentes–servicios
Transporte de valores + Transporte transfronterizo de divisas + seguridad privada + Transporte de carga	Servicios de investigación y seguridad
	Servicios de transporte nacional e internacional de carga por vía aérea y espacial
	Servicios de transporte de carga por vía terrestre
Agencias de Finca Raíz	Servicios de alquiler de bienes raíces residenciales prestados a terceros
	Servicios de alquiler de bienes raíces no residenciales
Compañías de seguros	Servicios de compra-venta de edificaciones y terrenos; otros servicios inmobiliarios a comisión o por contrato
Abogados	Servicios jurídicos
Contadores	Servicios de contabilidad, auditoría de libros; servicios de preparación y asesoramiento tributario; servicios relacionados con casos de insolvencia y liquidación
Obras de ingeniería Civil (Infraestructura nacional)	Carreteras, calles, vías férreas y pistas de aterrizaje, puentes, carreteras elevadas y túneles
	Puertos, canales, presas, sistemas de riego y otras obras hidráulicas (acueductos)
	Tuberías para la conducción de gas a larga distancia, líneas de comunicación y cables de poder; tuberías y cables locales y obras conexas
	Construcciones en minas y plantas industriales
Salúd	Construcciones deportivas al aire libre y otras obras de ingeniería civil
	Servicios para pacientes hospitalizados; servicios médicos y odontológicos y otros servicios sanitarios
	Servicios de atención residencial para personas mayores y personas con discapacidad; otros servicios sociales con alojamiento; servicios sociales sin alojamiento para personas mayores y personas con discapacidad; otros servicios sociales sin alojamiento

Gráfico 7. Grupos de evaluación

Fuente: Elaboración UIAF con base en información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La escala de calificación en los grupos de evaluación de la vulnerabilidad de LA está dividida en dos. Por una parte, la utilizada para calificar las variables de control Antilavado de Activos (ALA) y, por otra, las utilizadas para calificar las variables de vulnerabilidad inherente (califican las características específicas de los productos o servicios).

## d. Variables de control

La escala de calificación de las variables de control va de cero a uno, en la que cero hace referencia a la ausencia de controles y uno a la aplicación de controles eficientes.

## Análisis Vulnerabilidad

Controles vulnerabilidad



Gráfico 8. Variables de control y Vulnerabilidad

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

En la siguiente tabla se relacionan las calificaciones disponibles para el grupo.

Calificación	Valor	Análisis
Excelente	1.00	Control
Cerca de excelente	0.90	Control
Muy alto	0.80	Control
Alto	0.70	Control
Medio alto	0.60	Control
Medio	0.50	Control
Medio bajo	0.40	Control
Bajo	0.30	Control
Muy bajo	0.20	Control
Cercano a nada	0.10	Control
No existe	0.00	Control

Gráfico 9. Escala de los controles de Vulnerabilidad

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

## e. Variables de vulnerabilidad inherente

La calificación de la vulnerabilidad inherente está ligada al nivel de exposición al riesgo de lavado de activos que se genera por características intrínsecas del producto o servicio objeto de evaluación. La calificación se realiza conforme a las opciones disponibles según el criterio a evaluar.

## Análisis Vulnerabilidad

Grado de Vulnerabilidad



Gráfico 10. Vulnerabilidad inherente.

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

El análisis de la vulnerabilidad de los productos o servicios se hace utilizando la escala de calificación entre cero y uno, en la que cero se asocia con una baja vulnerabilidad y uno, con una alta vulnerabilidad. Con lo anterior, una calificación de uno implica que el producto o servicio sera más susceptible a ser utilizado para LA.

Tipo	Calificación	Valor	Análisis producto
VI 1	Alto	1.00	Muy vulnerable
	Medio alto	0.80	Vulnerable
	Medio	0.50	Medianamente vulnerable
	Medio bajo	0.20	A veces vulnerable
	Bajo	0.01	Poco vulnerable
	No analizado	1.00	Sin información
VI 2	Muy alto riesgo	1.00	Muy vulnerable
	Alto riesgo	0.80	Vulnerable
	Medio riesgo	0.50	Medianamente vulnerable
	Bajo riesgo	0.20	A veces vulnerable
	Muy bajo riesgo	0.01	Poco vulnerable
	No analizado	1.00	Sin información
VI 3	Disponible y prominente	1.00	Muy vulnerable
	Disponible	0.75	Medianamente vulnerable
	Disponible pero limitado	0.25	Poco vulnerable
	No disponible	0.00	Sin información
VI 4	Alto	1.00	Muy vulnerable
	Medio alto	0.80	Vulnerable
	Medio	0.50	Medianamente vulnerable
	Medio bajo	0.20	A veces vulnerable
	Bajo	0.01	Poco vulnerable
	No existe	0.00	No vulnerable
	No analizado	1.00	Sin información
VI 5	Disponible	1.00	Muy vulnerable
	No disponible	0.00	No vulnerable
VI 6	Existente y significativo	1.00	Muy vulnerable
	Existente	0.80	Vulnerable
	Existente pero limitado	0.50	Medianamente vulnerable
	No existente	0.00	No vulnerable
VI 7	Registros no disponibles	1.00	Muy vulnerable
	Difícil / Consume tiempo	0.80	Vulnerable
	Fácil de rastrear	0.00	No vulnerable
VI 8	Existe y completo	1.00	Muy vulnerable
	Existe pero limitado	0.20	A veces vulnerable

Gráfico II. Grupos de evaluación

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

Una vez se obtienen los resultados de las amenazas de LA y las vulnerabilidades de LA (vulnerabilidades transversales a todos los sectores y vulnerabilidades sectoriales), el riesgo total de LA se establece en el nivel en el que la evaluación de amenazas y vulnerabilidades se intersecan según el siguiente mapa de calor.

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

Gráfico 12. Riesgo total de Lavado de Activos.

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

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

### 3.2.3.1.2 Riesgo de Financiación del Terrorismo

El módulo de evaluación de riesgos de Financiación del Terrorismo (FT) calcula por separado las amenazas nacionales de FT y vulnerabilidades nacionales de FT. El nivel de amenaza del terrorismo es evaluado mediante información cuantitativa y cualitativa de actos terroristas en la jurisdicción, así como con datos de aplicación de controles, fuentes de inteligencia e investigaciones de terrorismo. La lógica detrás de esta evaluación es que la amenaza de terrorismo impacta el nivel de financiación del terrorismo. Sin embargo, este no es el foco del módulo. Las amenazas de FT se basan en:

- La identificación de la dirección de movimiento de los fondos, si se generan en la jurisdicción y son usados en operaciones terroristas en otras jurisdicciones o viceversa o si solo pasan por la jurisdicción.
- Las fuentes de obtención de los recursos de los fondos terroristas que pueden ser fuentes legítimas o actividades criminales y los canales usados para mover los fondos.



La lógica de la calificación para los grupos de vulnerabilidad de FT/FP es: a mayor calificación, mayor la vulnerabilidad asociada a los aspectos de la variable evaluada, dentro de este análisis principalmente cualitativo, hace referencia a aspectos positivos, fortalezas, debilidades, brechas y desafíos.

Calificación	Valor	Análisis
Alta	5.00	Vulnerabilidad
Media alta	4.00	Vulnerabilidad
Media	3.00	Vulnerabilidad
Media baja	2.00	Vulnerabilidad
Baja	1.00	Vulnerabilidad

Gráfico 15. Vulnerabilidad de FT/FP.

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

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

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

Gráfico 16. Riesgo total de LA/FT/FP.

Nota: B = Bajo; MB = Medio Bajo; M = Medio; MA = Medio Alto; A = Alto.

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

### 3.2.3.1.3 Variables

#### a. Variables de control:

Según la metodología del Banco Mundial, el análisis de la vulnerabilidad nacional se compone de hasta 23 variables de entrada de control, con las cuales el grupo de expertos evalúa aspectos relacionados con la formalización de la economía, la implementación de la Política ALA/CFT/CFP, el marco legal, la información tributaria, el acceso a información confiable para realizar el debido conocimiento del cliente, la investigación, la acción penal y de extinción de dominio, la cooperación nacional e internacional, la capacidad, la integridad e independencia de investigadores, fiscales y jueces, entre otros.

#### b. Variables de vulnerabilidad:

El análisis de la vulnerabilidad nacional se compone de hasta 33 variables de vulnerabilidad, con las cuales el grupo de expertos convocados, según el sector y el subsector, evalúa aspectos relacionados con sus productos y/o servicios: liquidez del producto, volumen total del sector, valor del sector, dificultad para rastrear los registros de transacciones del producto, frecuencia de transacciones relacionadas con el producto, uso significativo de manipulación del mercado, información privilegiada o fraude de valores, uso de agentes, uso del producto en esquemas de fraude o evasión fiscal, entre otros.

#### c. Evaluación de la amenaza LA/FT/FP:

La amenaza está definida como el peligro inminente que surge de un hecho o acontecimiento que aún no ha sucedido, pero que de concretarse aquello que se dijo que iba a ocurrir, dicha circunstancia o hecho perjudica a una o varias personas en particular.

En Colombia se deben identificar claramente las amenazas de LA/FT/FP. Principalmente estas se concentran en los grupos ilegales que desarrollan actividades delictivas y que pretenden permear la economía con los dineros de origen ilícito provenientes de las mismas.

La metodología utilizada para el análisis de la amenaza consiste en el juicio de expertos, la recopilación de información y estadísticas, respecto a los delitos subyacentes del lavado de activos de mayor ocurrencia en el país, según el marco normativo vigente.

En cuanto al financiamiento del terrorismo, el juicio de experto se soporta en la consecución y recolección de las siguientes estadísticas: los fondos generados domésticamente para financiar a grupos terroristas y sus acciones al interior del país.

A diferencia de los capítulos que determinan el grado de vulnerabilidad en los distintos sectores, subsectores y actividades económicas, donde los datos son, en general, de fácil recopilación y se complementan con la valoración que cada experto tiene de su sector, la calificación para el nivel de amenaza se sustenta con información objetiva y con datos que no son de fácil ni de rápida consecución, debido a que, en buena parte, la mayoría de las instituciones no dispone de sistemas de información y estadísticas que consoliden de forma óptima y continua las cifras generadas para estimar esta amenaza.

### 3.2.3.1.4 Vulnerabilidad nacional de LA:

La vulnerabilidad nacional se compone del Análisis de Controles transversales a todos los sectores y el Análisis Sectorial. Estos dos tipos de vulnerabilidades, para efectos de la calificación final de riesgo de LA, tienen un peso equitativo dentro del modelo.

En los cálculos de la calificación final de estos dos tipos de vulnerabilidades es importante aclarar que el modelo se basa en un árbol (ver el siguiente gráfico). El árbol del modelo contiene las principales y las desagrega en variables que se relacionan con estas.

Las variables evaluadas responden a un proceso de inducción hacia atrás en el que solo se evalúan las variables de los extremos. Por lo tanto, el resultado total de la vulnerabilidad nacional no es un promedio de las calificaciones de las variables de control transversales y las sectoriales, pues cada una de estas tiene un peso diferente dentro del modelo.

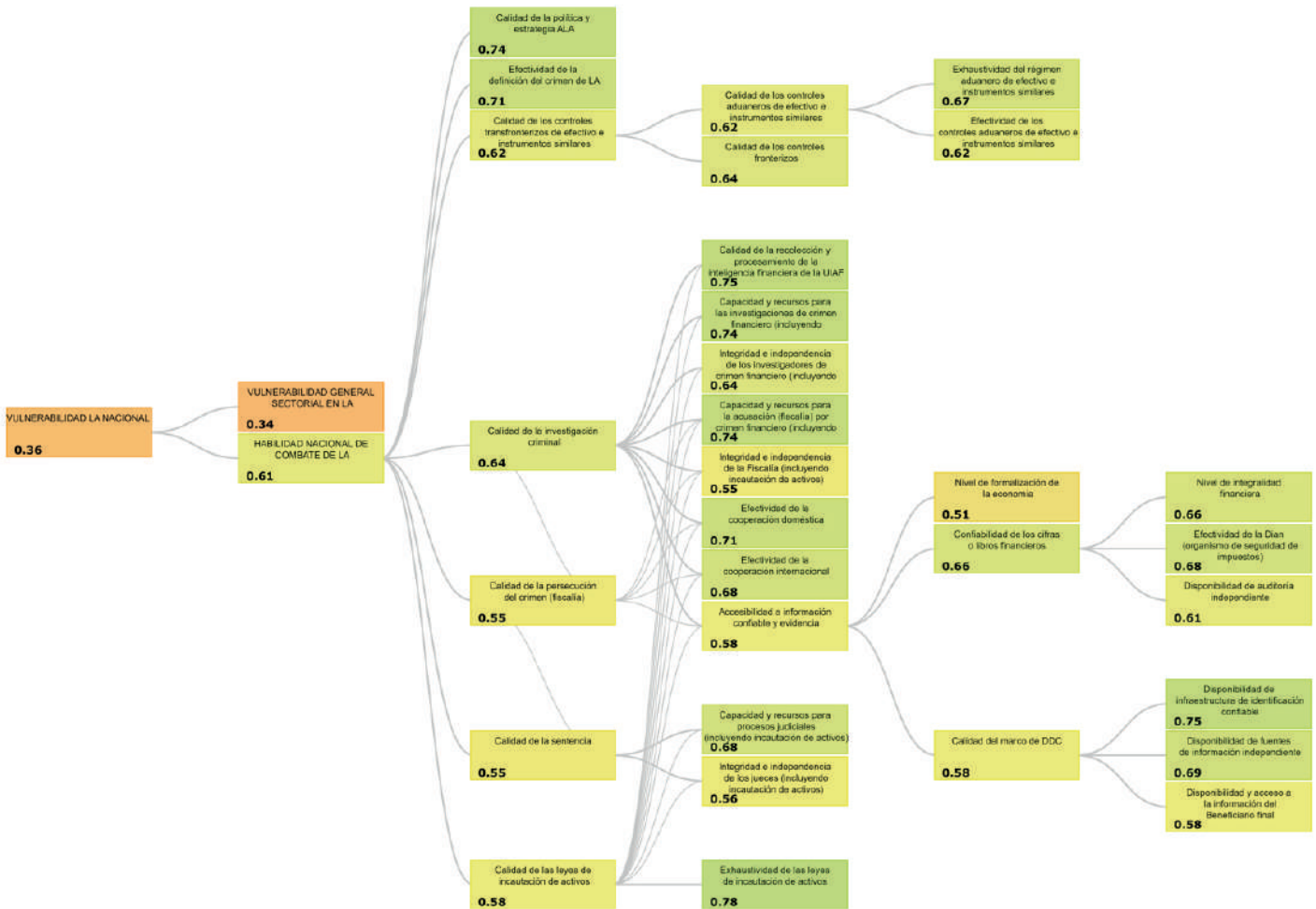


Gráfico 17. Vulnerabilidad Nacional.

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

### 3.2.3.1.5 Vulnerabilidad de LA sectorial:

En los módulos de vulnerabilidad de LA sectoriales se analizan dos tipos de variables: variables de control ALA y variables de vulnerabilidad inherentes (evaluadas por producto).

Del lado de las vulnerabilidades totales de los productos (vulnerabilidad del producto después de los controles), es importante resaltar que la ecuación calcula el mínimo entre la vulnerabilidad inherente y la residual. Por lo tanto, en algunos casos, la vulnerabilidad final del producto es exactamente la misma a la inherente.

### 3.2.3.1.6 Evaluación de la amenaza:

El análisis de las amenazas sectoriales de lavado de activos dentro de la metodología se incluye en el módulo uno de Amenazas Nacionales de LA. El resultado de las amenazas sectoriales no está en la calificación de amenaza total, es decir, la calificación de amenaza por sector únicamente se tiene en cuenta para calcular el riesgo de LA sectorial.

El análisis de la amenaza de LA desglosada por sector se basó en el número de casos investigados por LA para cada uno de los sectores.

### 3.2.3.1.7 Vulnerabilidad nacional de FT:

Las vulnerabilidades de FT se evalúan a partir de siete factores que son:

Calidad de la legislación	Calidad de la inteligencia	Efectividad de los ROS relacionados con FT, el monitoreo y el análisis
Capacidad de los recursos	Efectividad de la cooperación internacional	Sensibilización y compromiso para luchar contra el financiamiento del terrorismo
Factores geográficos y demográficos		

Gráfico 18. Vulnerabilidad Nacional FT.

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

## • Calidad de la legislación

### Disponibilidad

- De la definición de delito de FT en el Código Penal u otras leyes relevantes.
- De las leyes y regulaciones con respecto a los regímenes de sanciones financieras específicas para cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, relativas al financiamiento del terrorismo.

### Efectividad

- De la definición de delito de FT en el Código Penal u otras leyes relevantes.
- De las leyes y regulaciones con respecto a los regímenes de sanciones financieras específicas para cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas relativas al financiamiento del terrorismo.

## • Calidad de la inteligencia

Calidad en la recopilación y procesamiento de inteligencia (por ejemplo, Unidad de Inteligencia Especializada en Terrorismo y su aspecto financiero).

Eficacia de la cooperación interna contra el financiamiento del terrorismo.

## • Efectividad de los ROS relacionados con FT, el monitoreo y el análisis

Número de informes y Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) relacionados con análisis de financiamiento del terrorismo.

Capacidad y compromiso de las instituciones informantes para cumplir con los requisitos de selección del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Número de casos difundidos a la Fiscalía General de la Nación relacionados con FT.

## • Capacidad de los recursos

Adecuación de recursos humanos contra el financiamiento del terrorismo (incluidos investigadores especializados, UIAF, oficiales de inteligencia, fiscales y jueces, entre otros).

Adecuación de los recursos financieros asignados a las investigaciones FT y ampliación de estas en el contexto del país.

## • Efectividad de la cooperación internacional

Base legal para la cooperación internacional relacionada con el financiamiento del terrorismo (por ejemplo, legislación y tratados).

Número de solicitudes legales mutuas y puntualidad en la respuesta en casos de financiamiento del terrorismo.

Número de solicitudes legales mutuas hechas sobre financiamiento del terrorismo o terrorismo.

Cooperación informal en casos de financiamiento del terrorismo (por ejemplo, inteligencia a inteligencia; policía a policía; UIAF a homólogos; supervisor a supervisor).

## • Sensibilización y compromiso para luchar contra el financiamiento del terrorismo

Compromiso político para combatir el financiamiento del terrorismo y el terrorismo.

Sensibilización y compromiso entre los responsables de la formulación de políticas, la aplicación de la Ley, la UIAF y la comunidad de inteligencia para combatir el FT.

## • Factores geográficos y demográficos

Factores geográficos que pueden facilitar el financiamiento del terrorismo y aumentar la vulnerabilidad frente al FT.

Factores demográficos que pueden facilitar el financiamiento del Terrorismo y aumentar la vulnerabilidad al FT.

### 3.2.3.1.8 Vulnerabilidad nacional de FP

Las vulnerabilidades de Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FP) se evalúan a partir de siete factores:

Calidad de la legislación	Calidad de la inteligencia	Efectividad de los ROS relacionados con FT, el monitoreo y el análisis
Capacidad de los recursos	Efectividad de la cooperación internacional	Sensibilización y compromiso para luchar contra el financiamiento del terrorismo
Factores geográficos y demográficos		

Gráfico 19. Vulnerabilidad Nacional FP.

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

## • Calidad de la legislación

### Disponibilidad

- De la definición de delito de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva en el Código Penal u otras leyes relevantes.
- De las leyes y regulaciones con respecto a los regímenes de sanciones financieras específicas para cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas relativas a FP.

### Efectividad

- De la definición de delito de Financiamiento de la proliferación de Armas de Destrucción Masiva, en el Código Penal u otras leyes relevantes.
- De las leyes y regulaciones con respecto a los regímenes de sanciones financieras dirigidas, específicas para cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas relativas a FP.

Otras leyes relevantes que, por medio de su existencia o falta de ella, pueden crear vulnerabilidades sobre Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

## • Calidad de la inteligencia

Calidad en la recopilación y procesamiento de inteligencia. Por ejemplo: Unidad de Inteligencia Especializada en FP y su aspecto financiero.

Eficacia de la cooperación interna contra el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

## • Efectividad de los ROS relacionados con FP, el monitoreo y el análisis

Número de informes y Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), relacionados con análisis de Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

Capacidad y compromiso de las instituciones informantes para cumplir con los requisitos de selección del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Número de casos difundidos a la Fiscalía General de la Nación relacionados con FP.

## • Capacidad de los recursos

Adecuación de recursos humanos contra el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (incluidos investigadores especializados, UIAF, oficiales de inteligencia, fiscales y jueces, entre otros.).

Adecuación de los recursos financieros asignados a las investigaciones de FP y ampliación de estas en el contexto del país.

## • Efectividad de la cooperación internacional

Base legal para la cooperación internacional relacionada con el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. (Por ejemplo, legislación y tratados).

Número de solicitudes legales mutuas y puntualidad en la respuesta en casos de Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

Número de solicitudes legales mutuas hechas sobre Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción masiva.

Cooperación informal en casos de FP (por ejemplo, inteligencia a inteligencia, policía a policía, UIAF a homólogos, supervisor a supervisor)

## • Sensibilización y compromiso para luchar contra el FP

Compromiso político para combatir el FP.

Sensibilización y compromiso entre los responsables de la formulación de políticas, la aplicación de la Ley, la UIAF y la comunidad de inteligencia para combatir el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

## • Factores geográficos y demográficos

Factores geográficos y demográficos que pueden facilitar el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y aumentar la vulnerabilidad al FP.

# Capítulo IV.

## Resultados

## 4.1 Evaluación Nacional del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo 2022 - 2023

En el proceso de generación de los resultados, para cada uno de los grupos de manera automática, en la plataforma se incorporó y adaptó la metodología de cálculo de riesgo del Banco Mundial, obteniendo de forma consolidada esos resultados, a partir de las calificaciones dadas por los expertos en cada uno de los grupos a los criterios en cada una de las variables evaluadas.

Para la generación de los resultados, la UIAF analizó las respuestas obtenidas y, a partir de las calificaciones y la sustentación de las respuestas dadas por parte de cada uno de los evaluadores, se obtuvo el resultado final de riesgos consolidados de LA/FT/FP para el país y para cada sector económico evaluado.

En el cálculo de los resultados desde la herramienta, se seleccionó el método *Weighted Approach*(1) (W): “En este enfoque, la vulnerabilidad sectorial general depende de los promedios ponderados de las vulnerabilidades de todos los sectores evaluados”.

En lo sectorial, en este enfoque, la vulnerabilidad general de los sectores/profesiones depende de los promedios ponderados para las vulnerabilidades de todos los productos/servicios evaluados. Los pesos están determinados por las entradas de “tamaño/volumen total” de la evaluación del producto.

Según el modelo seleccionado, la herramienta calculó automáticamente los resultados y muestra las opciones por el grupo de riesgo LA, FT o FP que corresponda.

## 4.2 Riesgo de Lavado de Activos

En concordancia con los resultados obtenidos para el riesgo nacional de Lavado de Activos (LA), teniendo en cuenta que la metodología se centra, de una parte, en los resultados de las amenazas de LA y, de otra parte, los de las vulnerabilidades de LA, la vulnerabilidad total, que calcula la habilidad para combatir este flagelo, está a su vez compuesta por dos partes principales:

- Vulnerabilidad de LA transversal a todos los sectores.
- Vulnerabilidad de LA sectorial, en la que se evalúan el sector financiero, el sector real y las Actividades y Profesiones no Financieras Designadas (APNFD).

El resultado obtenido en la ENR para el riesgo de Lavado de Activos fue de nivel medio, debido a que la calificación final de las amenazas fue “medio” y el de las vulnerabilidades “medio baja”. Se observa que, del lado de las vulnerabilidades, tanto las transversales a todos los subsectores, como las sectoriales, quedaron con una calificación media.

---

1. Enfoque ponderado.

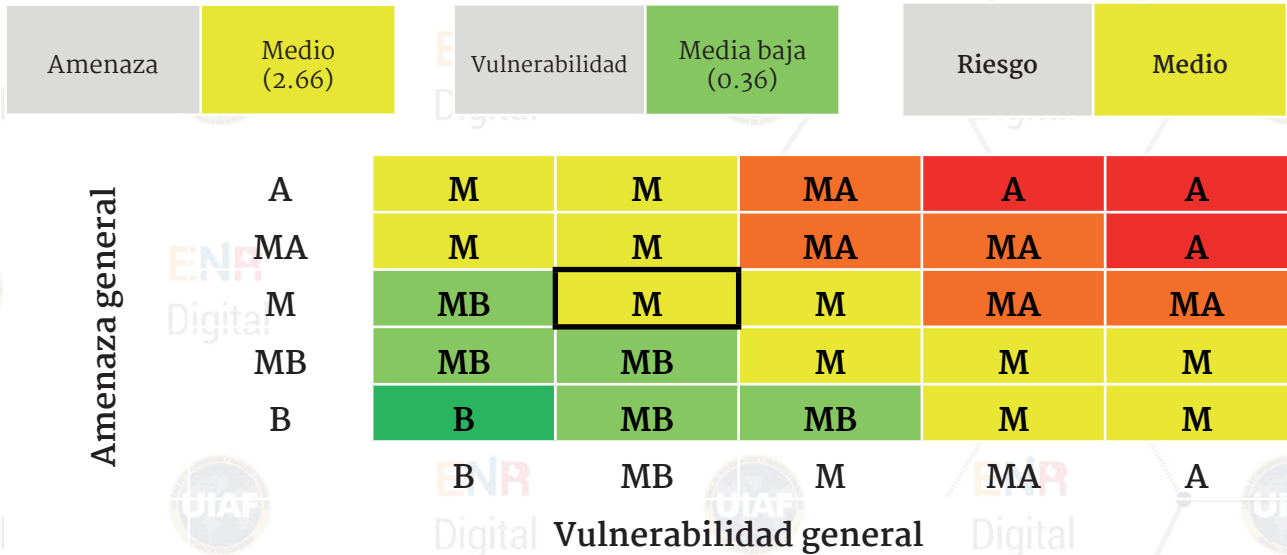


Gráfico 1. Riesgo de Lavado de Activos.

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

#### 4.2.1 Amenazas LA

La amenaza está definida como el peligro inminente que surge de un hecho o acontecimiento que aún no ha sucedido, pero que de concretarse aquella que se dijo que iba a ocurrir, dicha circunstancia o hecho perjudicaría a una o varias personas en particular (2).

En Colombia se deben conocer las amenazas de lavado de activos a las que nos enfrentamos y que principalmente se concentran en los grupos ilegales que desarrollan actividades delictivas, y que pretenden permear la economía con los dineros de origen ilícito provenientes de las mismas. Por ello y de acuerdo con la metodología para la valoración de la amenaza de LA, fueron evaluadas las siguientes variables:

- Amenaza por delito fuente.
- Por origen.
- Sectorial.
- Transnacionales.
- Transnacionales, entrada de flujos.
- Transnacionales, salida de flujos.
- Basadas en casos.

Teniendo en cuenta la descripción de cada variable, en la que se detalla el sentido de calificar los criterios asociados a la misma dentro del grupo, así como las fuentes de información cargadas en la plataforma que debe revisar el participante, se asignó una calificación a cada uno de los criterios, según la escala y el análisis de tendencia hecho, obteniendo los siguientes resultados consolidados.

2. [www.significados.com/amenaza/](http://www.significados.com/amenaza/), consultada el 30 de septiembre de 2019.

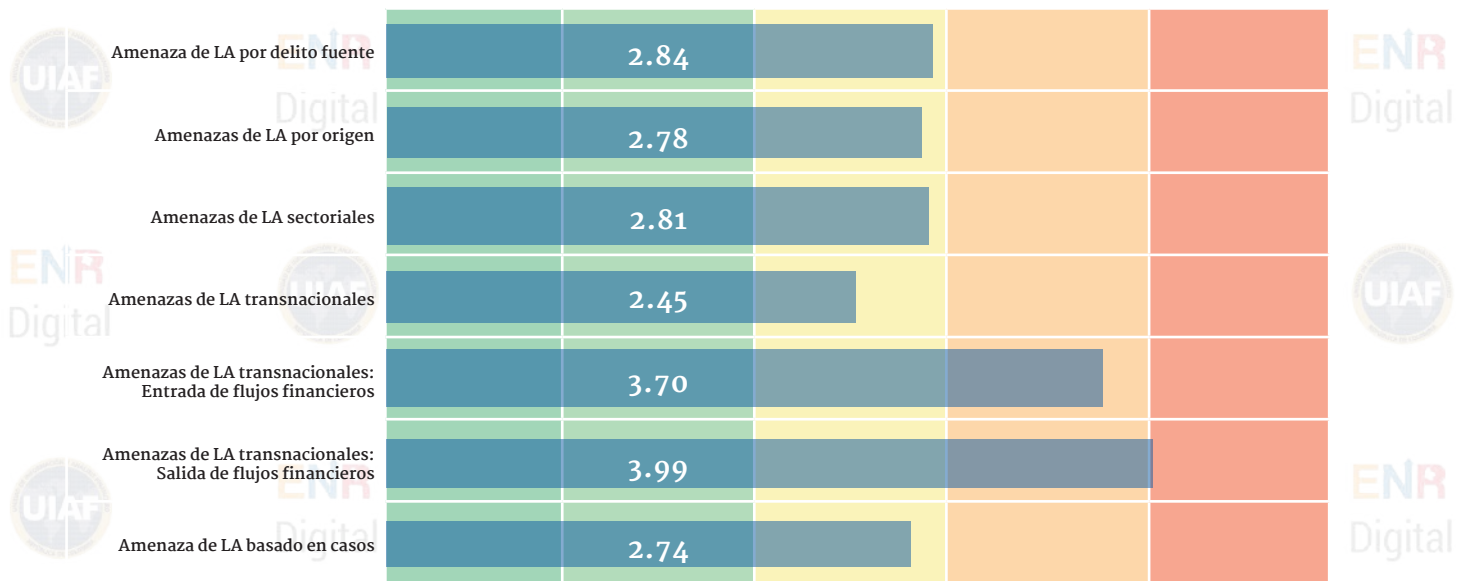


Gráfico 2. Resultados de la Amenaza según variable evaluada.

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

Consolidando los resultados de la amenaza, obtenidos en la evaluación con la metodología del Banco Mundial, se tienen los de amenaza de LA doméstica, amenaza de LA exterior y amenaza de LA para la que no está identificado el origen, conjunto tomado para el cálculo de la Amenaza Nacional de LA.

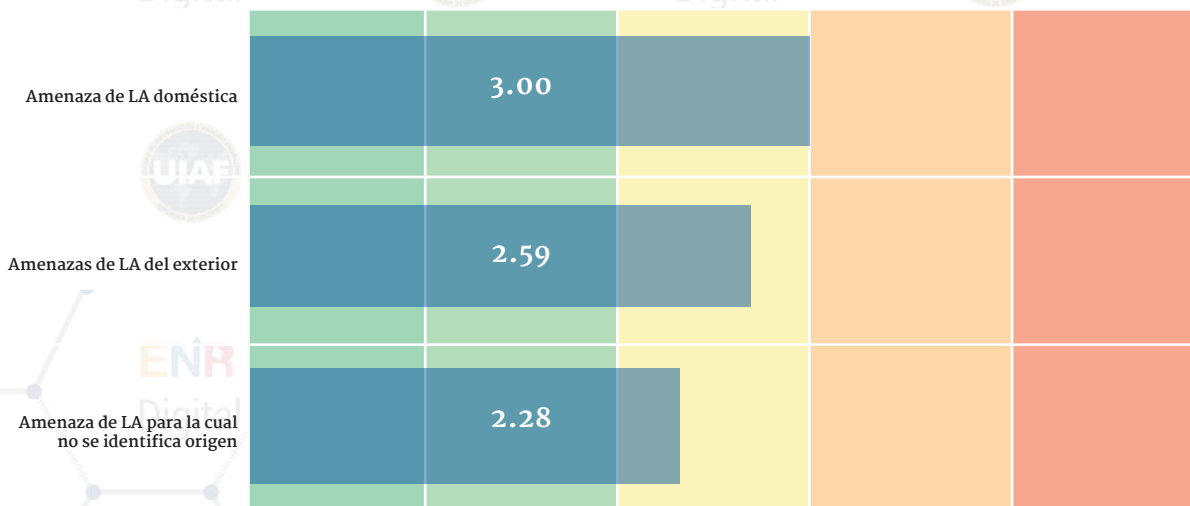


Gráfico 3. Resultados de la Amenaza Nacional de LA.

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

### 4.2.1.1 Amenazas LA por delito fuente

La amenaza por delitos fuente está relacionada con las actividades ilegales de las organizaciones delictivas que pretenden canalizar recursos con el propósito de lavar activos.

El resultado obtenido a partir de la ENR evidencia que, de los 21 delitos relacionados con LA, cinco fueron evaluados con nivel de riesgo medio alto, que corresponde a 24 % y 16 con nivel de riesgo medio, equivalente a 76 %.

Los delitos relacionados con la minería ilegal y la explotación ilícita de yacimientos mineros constituyen la mayor fuente de amenaza para el país y están en aumento. El segundo lugar lo ocupan tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes, contrabando, delitos contra la administración pública y favorecimiento del contrabando, con calificación de amenaza medio alta. No obstante, la tendencia del tráfico de estupefacientes continúa en aumento, lo que está relacionado con el incremento en los cultivos ilícitos, la producción, el procesamiento, el tráfico, el porte de estupefacientes y el contrabando de insumos para la elaboración de estupefacientes.

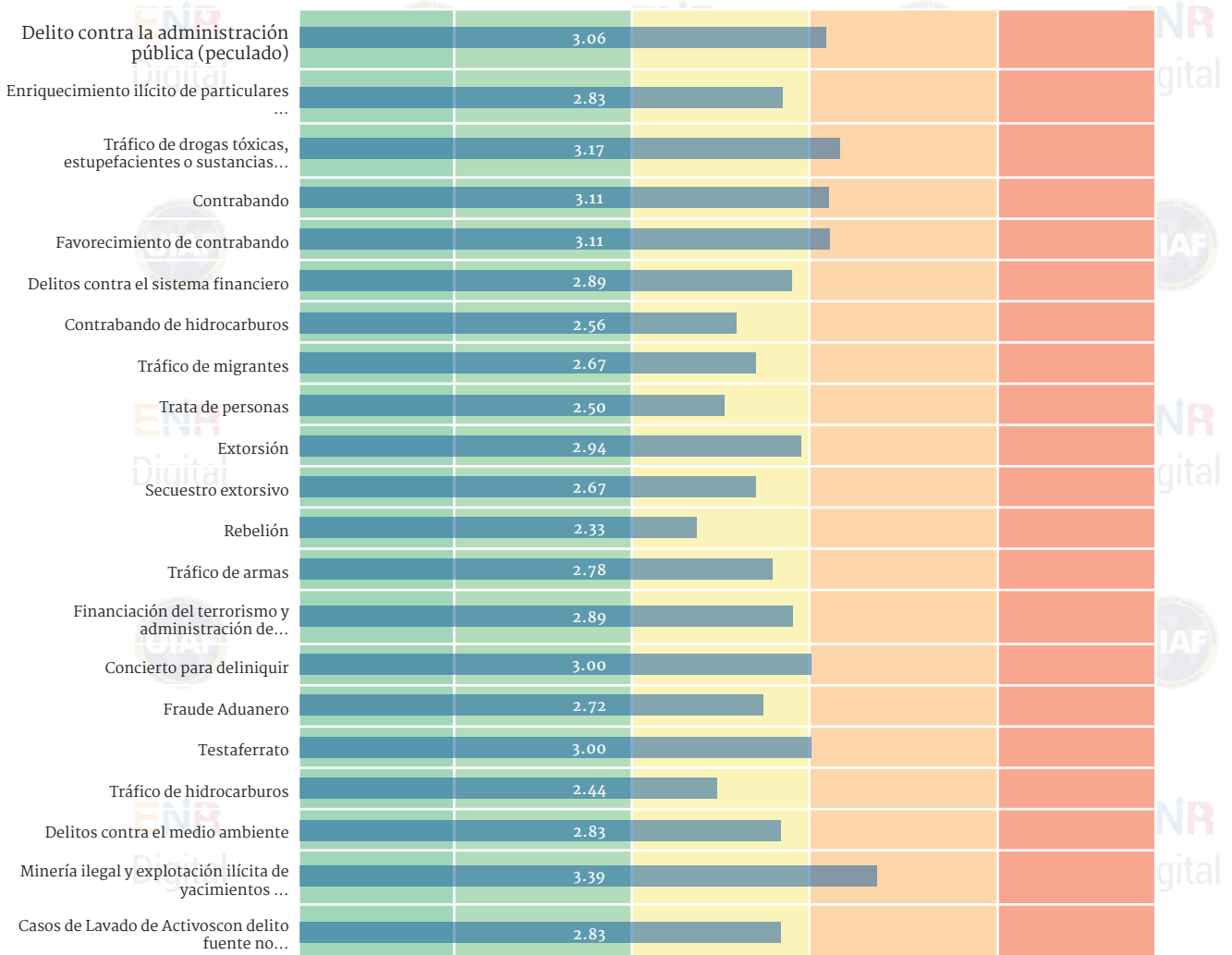


Gráfico 4. Resultados de la Amenaza LA por Delitos Fuente.

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

Los delitos de contrabando y favorecimiento de contrabando fueron calificados como amenaza media alta, para los que las investigaciones han ido en constante crecimiento a partir de la expedición de la Ley 1762 de julio de 2015 que los incorporó como delitos fuente de LA.

Es importante señalar que, para la evaluación de la amenaza de esta ENR, fueron incluidos ocho delitos que corresponden a 33 % de los evaluados como se señala a continuación:

- Minería Ilegal y explotación ilícita de yacimientos mineros.
- Concierto para delinquir.
- Financiamiento del terrorismo.
- Delitos contra el medio ambiente.
- LA delito fuente no claro / no identificado.
- Tráfico de armas.
- Fraude Aduanero.
- Rebelión.

Los resultados son producto del análisis de la información y los expertos del sector nación evaluaron cada uno de los delitos y el comportamiento de los mismos, de acuerdo con las fuentes de información cargadas en la plataforma virtual.

#### 4.2.1.2 Amenazas de LA por origen

Frente a la evaluación de la amenaza de LA por origen, en la siguiente gráfica se evidencia que los delitos cometidos en el país están en nivel medio alto, mientras que para los cometidos en otros países y los cometidos tanto en el país como en otros países, la calificación que se obtuvo fue de nivel medio.

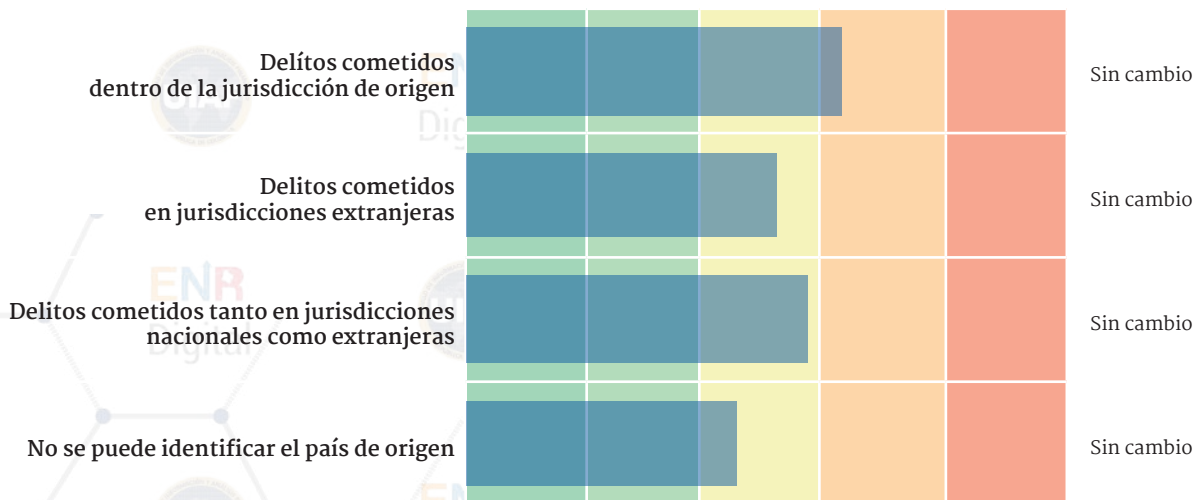


Gráfico 5. Resultados Amenaza por Origen.

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

### 4.2.1.3 Amenazas de LA transnacional

Frente a la evaluación de las variables relacionadas con la amenaza transnacional, se identificó que los países a tener en cuenta en esta parte por representar un mayor riesgo y, por ende, de más importancia para el análisis son:

Nivel de amenaza Media Alto

- Panamá: por el tránsito de mercancía o de dineros.

Nivel de amenaza Medio

- Venezuela: por el pago de actividades ilícitas y en la medida en que los grupos armados organizados que están ubicados en la franja fronteriza se nutren de la captación de recursos producto de la actividad ilícita.
- México: por las actividades asociadas al narcotráfico.
- Estados Unidos: por el tránsito de mercancía o de dineros.
- China: por el tránsito de mercancía o de dineros.

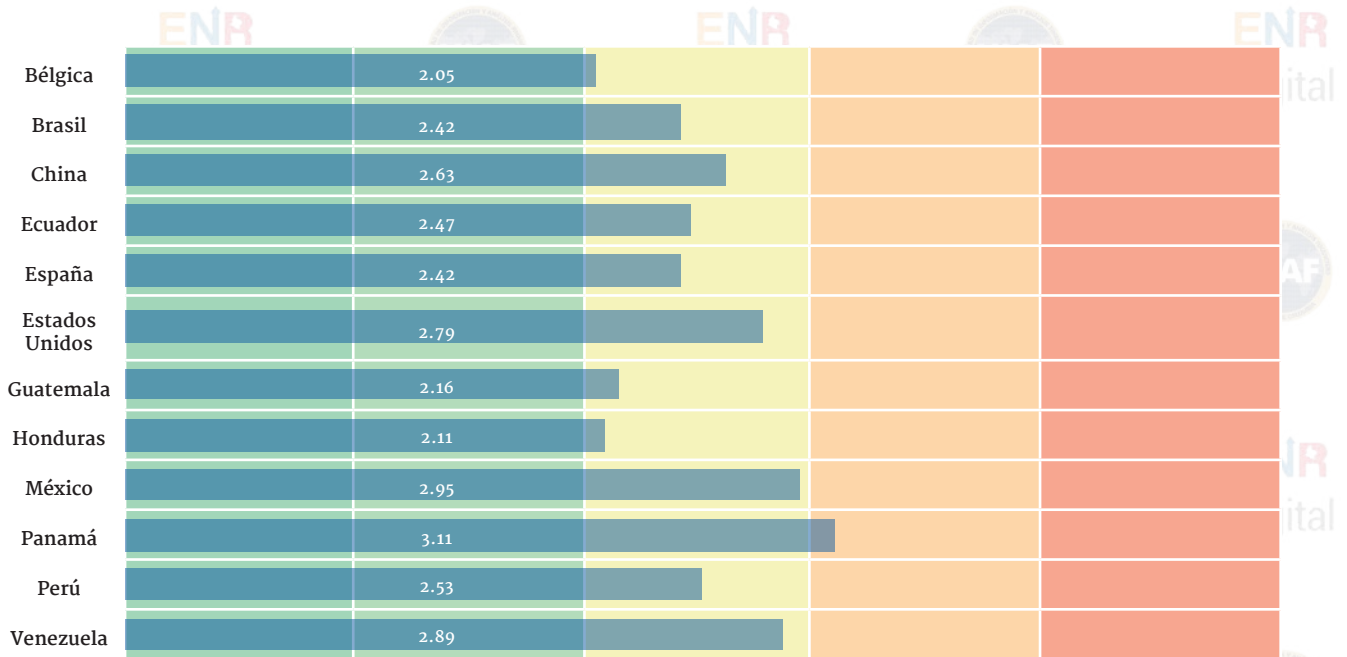


Gráfico 6. Amenazas de LA transnacional.

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

### 4.2.1.4 Amenazas de LA sectorial

En la amenaza de LA sectorial se evaluaron 25 subsectores, evidenciándose que 72 % registraron valoración media y 28 % obtuvieron valoración media alta, destacándose que ningún subsector fue calificado en nivel alto como se ilustra en la siguiente gráfica:

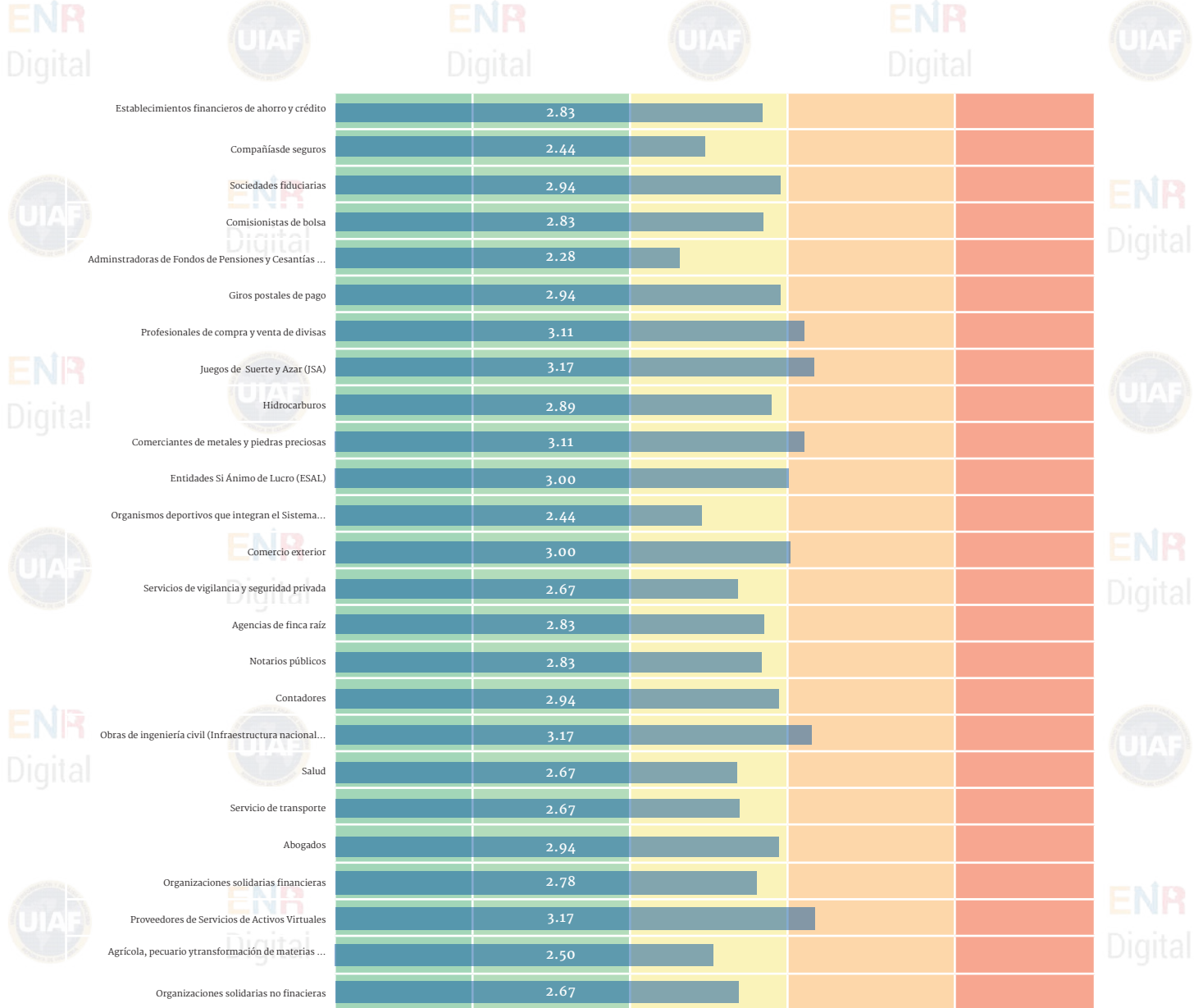


Gráfico 7. Amenaza de LA sectoriales.

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

#### 4.2.1.5 Amenazas de LA basada en casos

La valoración de la amenaza LA basada en casos se desarrolló por medio de la “Recolección de datos basado en casos de LA”, que fue diligenciada y suministrada por parte de la Fiscalía General de la Nación (FGN), estableciendo que esta amenaza fue evaluada en nivel medio, de acuerdo con las calificaciones suministradas por los expertos evaluadores.

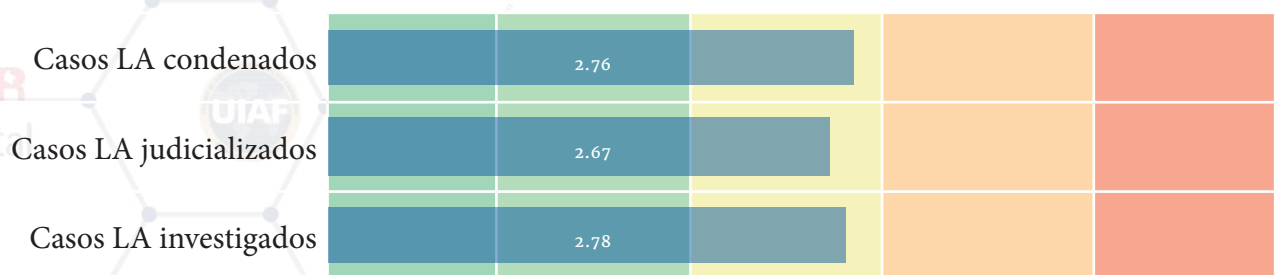


Gráfico 8. Amenaza de LA basado en casos.

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

### 4.2.1.6 Vulnerabilidad Nacional LA

Para establecer la vulnerabilidad Nacional de LA se realizó la valoración de 22 variables de control, transversales a todos los subsectores y para la valoración de la vulnerabilidad sectorial se hizo con las variables de control y las inherentes a cada subsector.

En la siguiente gráfica se ilustra el árbol de variables de control generado en la evaluación:

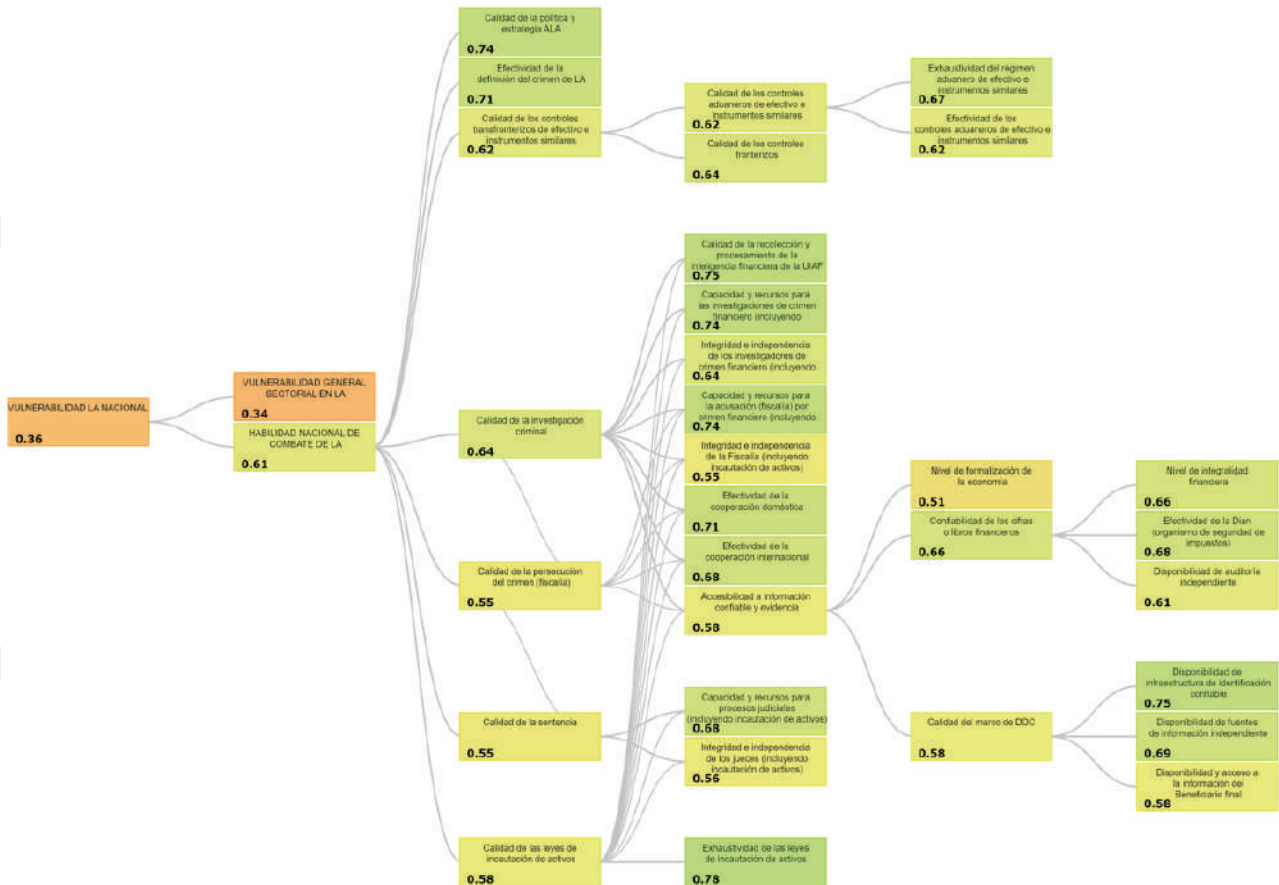


Gráfico 9. Árbol de variables de control.

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

### 4.2.2 Vulnerabilidad LA transversal a todos los subsectores

En la calificación de las vulnerabilidades transversales a todos los subsectores, de acuerdo con la metodología, en la que se establece que solamente se incluyen variables de control ALA, el resultado obtenido para este criterio de la ENR fue vulnerabilidad transversal media baja (0.36).

Con esta valoración se evidencia que la eficiencia en los controles es alta. El resultado es obtenido por la calificación generada en cada una de las 22 variables de control y que al ser computadas arrojan el nivel alto de efectividad

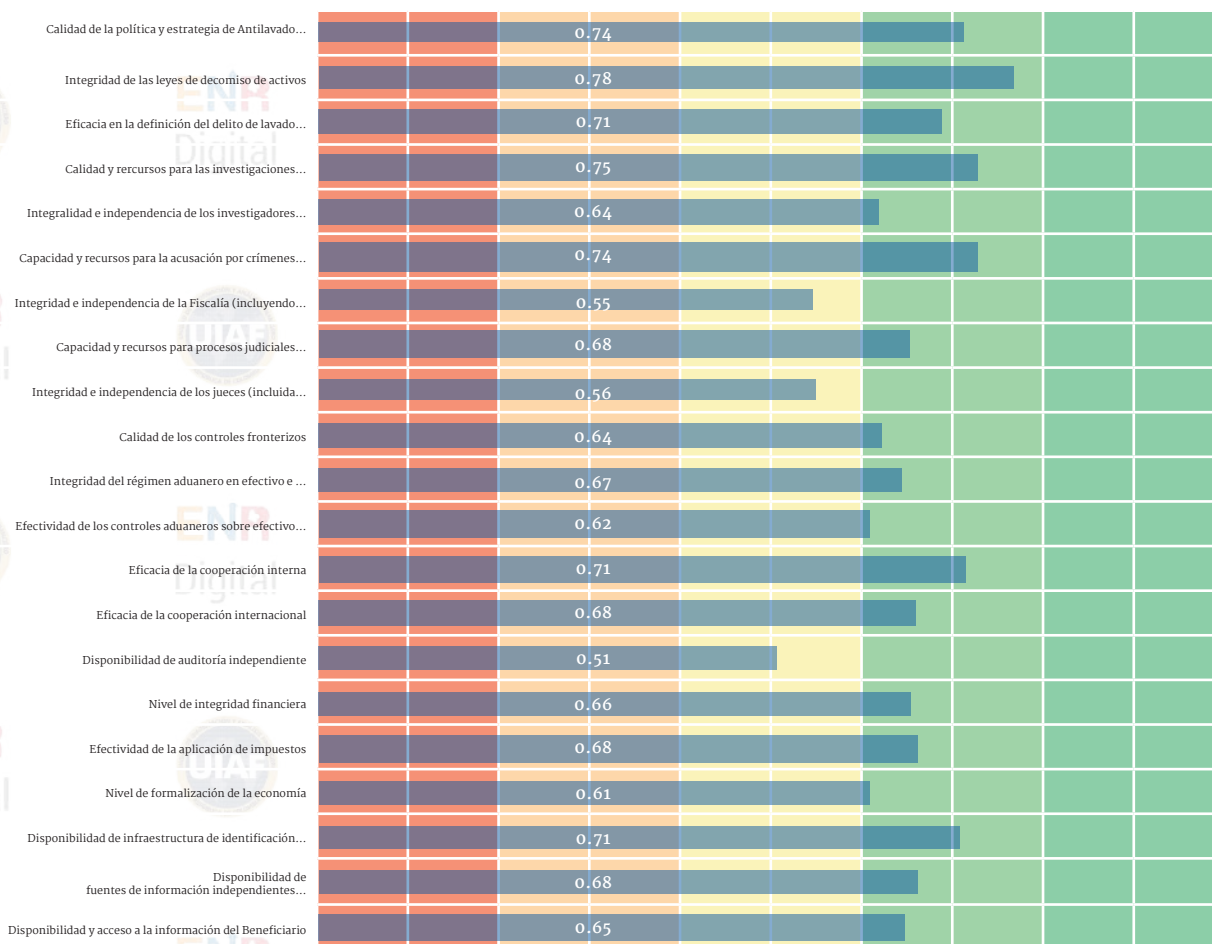


Gráfico 10. Resultados de vulnerabilidad nacional de LA

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

Las calificaciones se ubican, en su mayoría, entre 0.5 – 0.8. Esto indica que los controles evaluados estuvieron entre medio y muy alto. Es decir, 19 variables de control (86 %) obtuvieron calificación entre alto y muy alto y tres variables equivalentes a 14 % registraron calificación de nivel medio.

A continuación se detallan las variables que fueron calificadas con nivel medio:

- Integridad e independencia de la Fiscalía.
- Integridad e independencia de los jueces.
- Disponibilidad de auditoría independiente.

### 4.2.3 Vulnerabilidad LA sectorial

En la valoración de la vulnerabilidad LA para cada uno de los sectores, se puede observar que las calificaciones generadas muestran nivel de vulnerabilidad bajo; el sector financiero, de carácter general, registra valoraciones de vulnerabilidad baja, esto debido a la madurez del sistema de administración de riesgos que se aplica dentro del sector y en el que hay mayores controles.

Para el sector real y APNDF se aprecia una mayor heterogeneidad en los resultados, debido a que los sistemas de gestión de riesgos están en proceso de mejora y con fuertes controles en materia de LA.

En contraste, en juegos de suerte y azar, salud, transporte y vigilancia, la calificación de las variables refleja que las medidas aplicadas dentro de dichos sectores son mucho más robustas y ajustadas a sus particularidades de operación.

## Resultados de las variables de control LA de vulnerabilidades LA sectoriales

Sector	Grupo	Vulnerabilidad
Financiero	Giros postales de pago	0.23
	Establecimientos financieros de ahorro y crédito	0.31
	Profesionales de compra y venta de divisas	0.27
	Compañías de seguros	0.20
	Comisionistas de bolsa	0.32
	Sociedades fiduciarias	0.27
	Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP)	0.20
	Organizaciones solidarias financieras	0.30
	Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV)	0.51
Real	Comercio exterior	0.47
	Hidrocarburos	0.34
	Organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte	0.60
	Salud	0.32
	Obras de ingeniería civil (infraestructura nacional y servicios públicos)	0.65
	Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL)	0.42
	Servicio de transporte	0.57
	Agrícola, pecuario y transformación de materias primas	0.33
	Servicios de vigilancia y seguridad privada	0.41
	Organizaciones solidarias no financieras	0.47
APNFD	Abogados	0.45
	Contadores	0.30
	Agencias de finca raíz	0.55
	Notarios públicos	0.32
	Comerciantes de metales y piedras preciosas	0.43
	Juegos de Suerte y Azas (JSA)	0.26

Gráfico 11. Resultados de las variables de control LA de vulnerabilidades LA sectoriales.

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

### 4.3 Riesgo de LA Sectorial

En el marco de la ENR y en consistencia con la metodología del Banco Mundial, analizados y valorados los riesgos específicos para los sectores de la economía, según los grupos conformados y definidos de acuerdo con las recomendaciones del GAFI, quedaron clasificados así:

- Sector Financiero.
- Sector Real.
- Sector Apnfd.

En relación con el nivel de amenaza que representa cada uno de los sectores se evidencia que por intermedio de estos sectores se materializan los delitos que constituyen la amenaza para LA.

Frente a la vulnerabilidad sectorial se analizaron dos tipos de variables: de control ALA y de vulnerabilidad inherentes, con las cuales se determina el nivel de riesgo sectorial.

A continuación, los resultados de las calificaciones a las amenazas y vulnerabilidades del sector Financiero y del sector real y APNFD conforme a lo definido en la metodología.

#### 4.3.1 Riesgo LA sector financiero

Con la clasificación realizada a las entidades de carácter financiero y en consistencia con la metodología del Banco Mundial, alineada a las recomendaciones del GAFI, el sector financiero quedó conformado por los siguientes subsectores:

Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFPs)	V: 0.20 A: 2.28 Medio bajo		Giros postales nacionales	V: 0.23 A: 2.94 Medio	
Comisionistas de bolsa	V: 0.32 A: 2.83 Medio		Profesionales de compra y venta de divisas	V: 0.27 A: 3.11 Medio	
Compañías de seguros	V: 0.20 A: 2.44 Medio bajo		Profesionales de servicios de Activos Virtuales	V: 0.51 A: 3.17 Medio Alto	
Establecimientos financieros de ahorros y crédito	V: 0.31 A: 2.83 Medio		Sociedades fiduciarias	V: 0.27 A: 2.94 Medio	
Organizaciones solidarias financieras	V: 0.30 A: 2.78 Medio				

Gráfico 12. Conformación del sector financiero por subsectores.

Fuente: Elaboración UIAF.

## Amenaza

Se estableció que de los nueve subsectores evaluados, siete (7) que son 78 %, obtuvieron calificación en el nivel medio y dos (2), equivalentes a 22 % obtuvieron calificación media alta, en el nivel de amenaza.

El subsector de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV), registró el nivel más alto de amenaza con valoración de (3.17); se destaca que no se registró ningún subsector con nivel de amenaza alto.

2.94	2.83	3.11	2.44	2.83	2.94	2.28	2.78	3.17
Giros postales de pago	Establecimientos financieros de ahorro y crédito	Profesionales de compra y venta de divisas	Compañías de seguros	Comisionistas de bolsa	Sociedades fiduciarias	Administradoras de fondos de Pensiones y Cesantías (AFPs)	Organizaciones solidarias financieras	Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV)

Gráfico 13. Amenaza por subsector.

Fuente: Elaboración UIAF.

## Vulnerabilidad

Frente a la valoración de la vulnerabilidad del sector financiero se evidenció que dos subsectores están en el nivel bajo, seis (6) fueron evaluados con nivel medio bajo de vulnerabilidad y un (1) subsector está evaluado con el nivel de vulnerabilidad medio, que corresponde a PSAV.

0.23	0.31	0.27	0.20	0.32	0.27	0.20	0.30	0.51
Giros postales de pago	Establecimientos financieros de ahorro y crédito	Profesionales de compra y venta de divisas	Compañías de seguros	Comisionistas de bolsa	Sociedades fiduciarias	Administradoras de fondos de Pensiones y Cesantías (AFPs)	Organizaciones solidarias financieras	Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV)

Gráfico 14. Vulnerabilidad por subsector.

Fuente: Elaboración UIAF.

## Riesgo LA

Consolidando los resultados obtenidos para la valoración del sector financiero se estableció que el riesgo de LA sectorial se encuentra en nivel medio.

Amenaza		Medio (2.81)		Vulnerabilidad		Medio baja (0.29)		Riesgo		Medio	
Amenaza general	A	M	M	MA	A	A					
	MA	M	M	MA	MA	A					
	M	MB	M	M	MA	MA					
	MB	MB	MB	M	M	M					
	B	B	MB	MB	M	M					
		B	MB	M	MA	A					
							Vulnerabilidad general				

Gráfico 15. Riesgo LA sector Financiero.

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

### a. Vulnerabilidades LA Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías

Entendiendo el riesgo como una combinación de amenazas y vulnerabilidades, para las Administradoras Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP), el riesgo de LA se ubica en nivel medio bajo. Se obtuvo una calificación media para las amenazas y baja para las vulnerabilidades, según los resultados obtenidos de las valoraciones de variables de control y las inherentes realizadas por los participantes de este subsector.

Amenaza		Media (2.28)		Vulnerabilidad		Baja (0.20)		Riesgo		Medio bajo	
Amenaza general	A	M	M	MA	A	A					
	MA	M	M	MA	MA	A					
	M	MB	M	M	MA	MA					
	MB	MB	MB	M	M	M					
	B	B	MB	MB	M	M					
		B	MB	M	MA	A					
							Vulnerabilidad general				

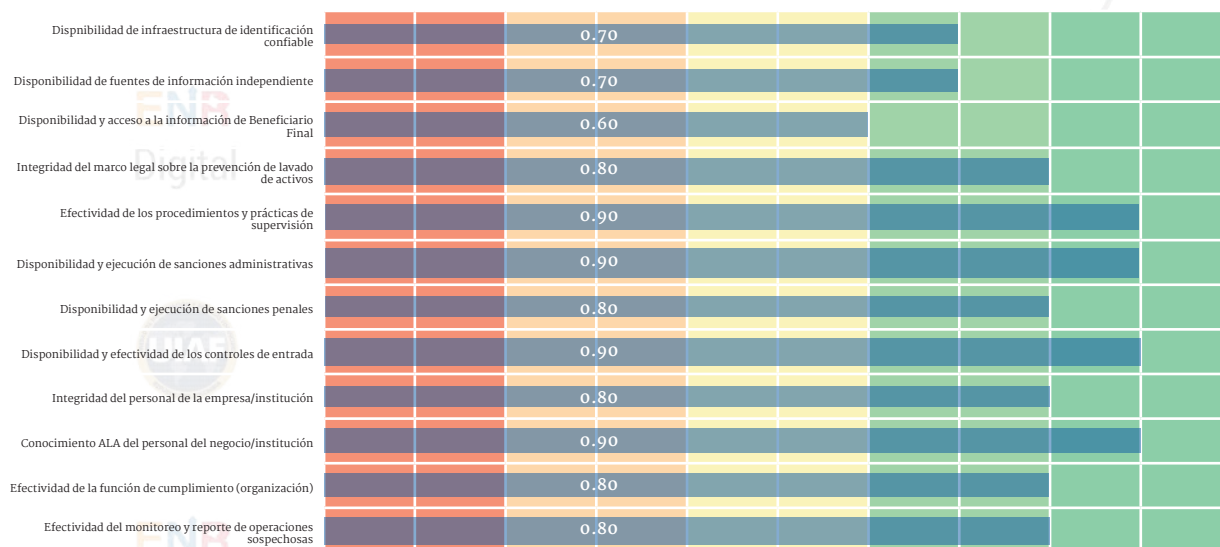
Gráfico 16. Riesgos de LA de Fondos de Pensiones y Cesantías.

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

Con respecto a las variables de control, la calificación alcanzó los 0.9 puntos, lo que refleja la alta calidad de los controles. Dentro de los controles más altos están la efectividad de la función de cumplimiento de la organización (0.8), al evidenciar que existen programas de cumplimientos basados en riesgos; el conocimiento ALA por parte de la organización (0.9), donde existe capacitaciones en tipologías LA enfocadas al sector por parte de las áreas de cumplimiento; y la disponibilidad y efectividad de los controles de entrada (0.9) por cuanto el regulador está claramente identificado, conoce los riesgos de LA del país y es riguroso con los controles de entrada.

Sin embargo, las variables de control con menor nivel de efectividad fueron la disponibilidad y el acceso a la información del beneficiario final (0.6). Los expertos señalan que en Colombia no hay facilidad de acceso a la información para las entidades financieras más que aquella que el cliente consienta entregar.

## Resultados de variables de control ALA Fondos de Pensiones y Cesantías



Total controles ALA: 0.8, muy alto.

Gráfico: Resultados variables de control ALA Fondos de Pensiones y Cesantías

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

En las vulnerabilidades inherentes se observa que los fondos de pensiones y cesantías, en el producto de pensiones obligatorias, la vulnerabilidad recibe una calificación baja (0.15), dado que, por las características legales del producto, el riesgo de lavado de activos es muy bajo, pues se considera poco rentable para una organización criminal constituir una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), teniendo en cuenta los requisitos de entrada que exige el Supervisor.

Con respecto a las cesantías, la vulnerabilidad también es baja (0.15) en razón a que este producto tiene restricciones de uso, que están asociados con el destino y uso de las mismas, es decir, se pueden disponer de esos recursos para educación superior y vivienda. Con relación a Pensiones voluntarias se observa una calificación de vulnerabilidad medio baja (0.26), resaltando que frente al uso de este producto existe una normatividad expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia, orientada a mitigar este riesgo, que incluye la debida diligencia y se debe hacer énfasis en el origen de los recursos.

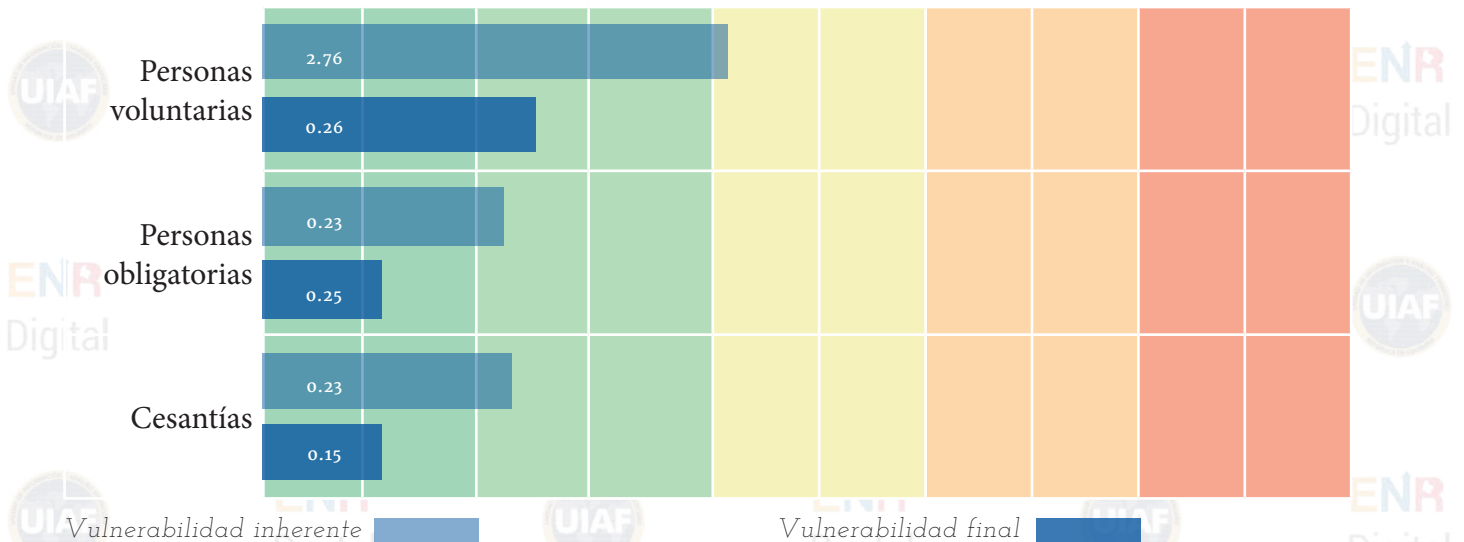


Gráfico 18. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA Fondos de Pensiones y Cesantías.  
Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

## b. Vulnerabilidades LA Sociedades Comisionistas de Bolsa

Para las Sociedades Comisionistas de Bolsa el riesgo de LA se enmarca en nivel medio. Se obtuvo calificación media para las amenazas y media baja para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Con respecto a la calificación total de las variables de control ALA alcanzó los 0.8 puntos, lo que refleja una calidad de los controles muy alta. Las calificaciones más altas se obtuvieron en variables como disponibilidad y efectividad de los controles de entrada (0.9), efectividad de la función de cumplimiento (0.9), disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas (0.8), el conocimiento ALA de parte del personal del sector (0.8) al cumplir con un diseño, programación y ejecución del SARLAFT.

Amenaza		Vulnerabilidad		Riesgo	
Media (2.83)		Media baja (0.32)		Medio	
Amenaza general	A	M	M	MA	A
	MA	M	M	MA	A
	M	MB	M	MA	MA
	MB	MB	M	M	M
	B	B	MB	M	M
	B	MB	M	MA	A
		Vulnerabilidad general			

Gráfico 19. Riesgo de LA Comisionistas de Bolsa.

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

Sin embargo, las variables de control más bajas fueron disponibilidad y ejecución de sanciones penales (0.5), la disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final (0.6). Con relación a esta variable, los expertos del sector consideran que es una tarea compleja en razón a que no existe un sistema de información disponible, lo que traslada esta responsabilidad a las entidades financieras.

Con relación a la disponibilidad y ejecución de sanciones penales, señalan la existencia de delitos fuente y un proceso de trámite en materia penal definido, sin embargo, cuestionan su efectividad.

## Resultados de variables de control ALA Sociedades Comisionistas de Bolsa

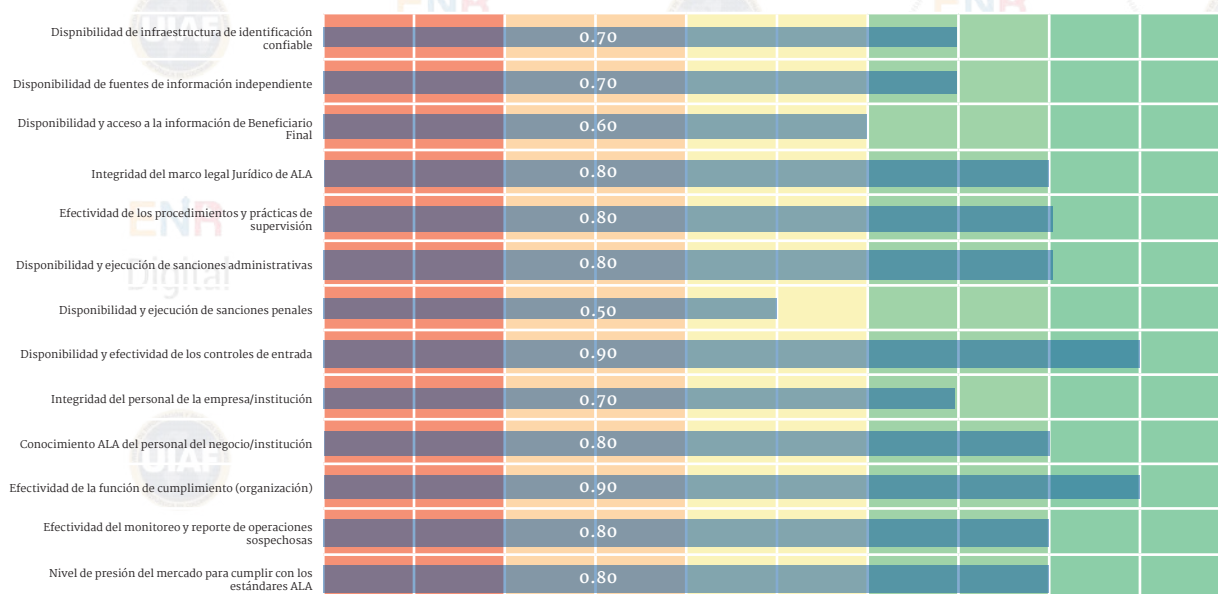


Gráfico 20. Resultados variables de control ALA.

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

En cuanto a la vulnerabilidad inherente de LA de los productos que ofrecen las Sociedades Comisionistas de Bolsa, se observa que los controles mitigan la vulnerabilidad final de los productos, registrando un nivel medio bajo de vulnerabilidad 87 % de los productos (siete) y 3 % nivel medio (un producto).

Con relación a la variable inherentes, teniendo en cuenta el diverso portafolio de productos y servicios, la vulnerabilidad LA de Índice de Mercado de Capital (IMC), derivados y correspondencia se encuentra en nivel medio alto (0.65), sin embargo, al aplicar los controles se reduce a nivel medio (0.41), los productos de FIC abierto (0.54), renta fija (0.46) y renta variable (0.51) están en nivel medio, los demás productos en nivel medio bajo.

Es importante señalar que los expertos del sector hacen énfasis en que, frente al uso de agentes, al ser un mercado especulativo, estos pueden entrar y salir sin que las sociedades comisionistas se den cuenta, además de tener la posibilidad de liquidar en cualquier momento.

Con relación a servicios de correspondencia, indican que es un producto que se compone de clientes que ya están vinculados a otros productos de la entidad y, por lo tanto, son menos vulnerables a LA.

También se destaca que, en la Administración de Portafolios de Terceros (APT), a pesar de ser productos de alto patrimonio, en el sector cambiario no se abren APT a los clientes, residentes, extranjeros ni personas con antecedentes penales.

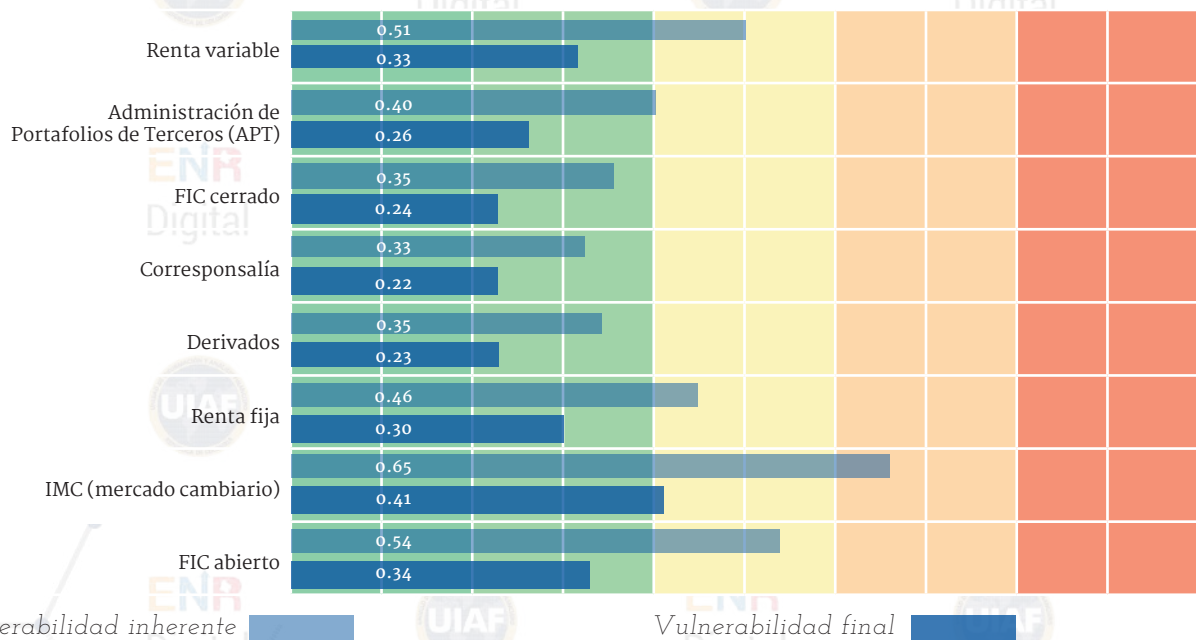


Gráfico 21. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA Sociedades Comisionistas de Bolsa.

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

### c. Vulnerabilidades LA Compañías de Seguros

Para las Compañías de Seguros, el nivel de riesgo de LA registra nivel medio bajo, para este subsector se obtuvo una calificación media (2.44) para las amenazas y baja (0.20) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

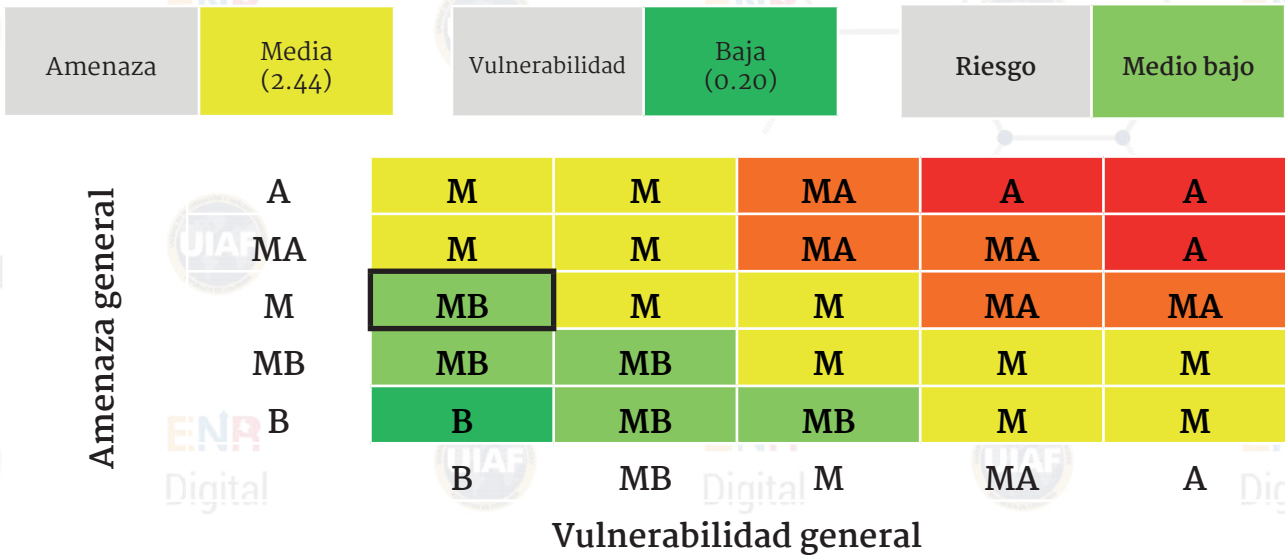


Gráfico 22. Riesgo de LA Compañías de Seguros.

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

Con respecto a la calificación de las variables de control ALA, alcanzó una calificación consolidada de 0.8, registrando una calidad de los controles muy alta. Se evidencia que nueve (9), (70 % de ellas) están en nivel de efectividad muy alto y cuatro (4) variables (30 % del total) en nivel de efectividad alto, entre las que se destacan con mayor puntaje la disponibilidad y efectividad de los controles de entrada, la disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas, la integridad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos, la efectividad de los procedimientos y las prácticas de supervisión y el conocimiento ALA del personal de la institución.

## Resultados de variables de control ALA Compañías de Seguros

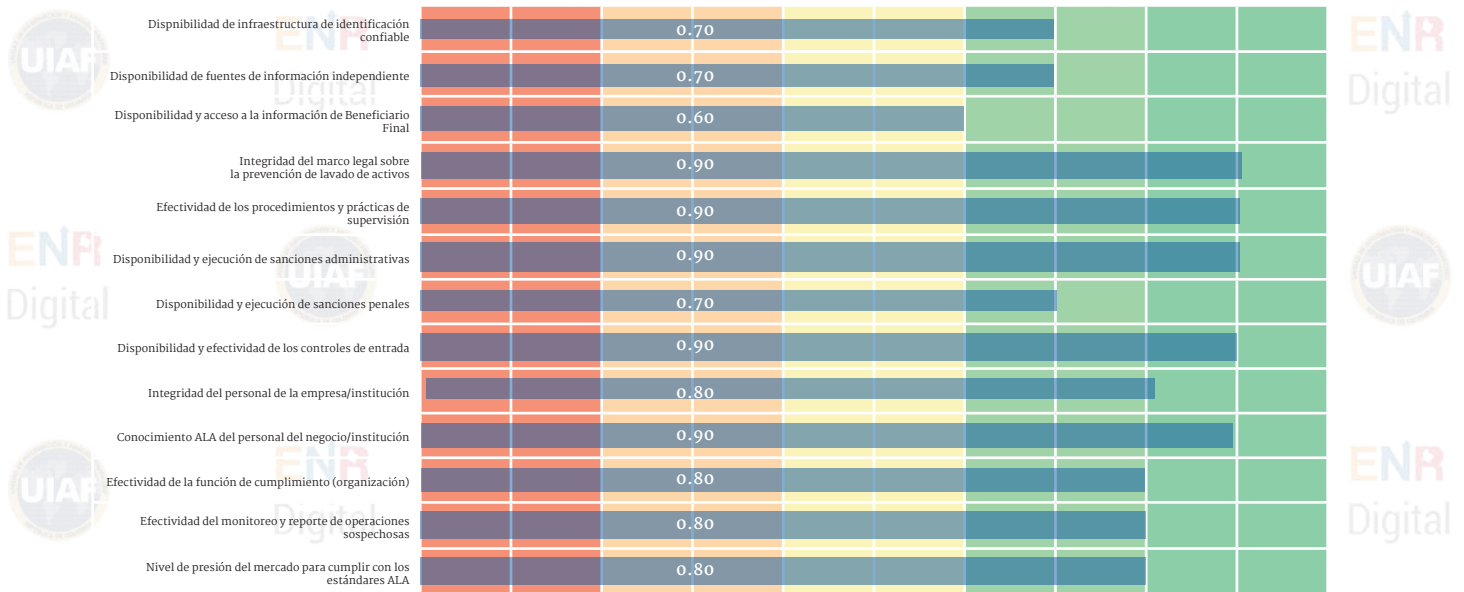


Gráfico 23. Puntaje total controles ALA: 0.8, muy alto

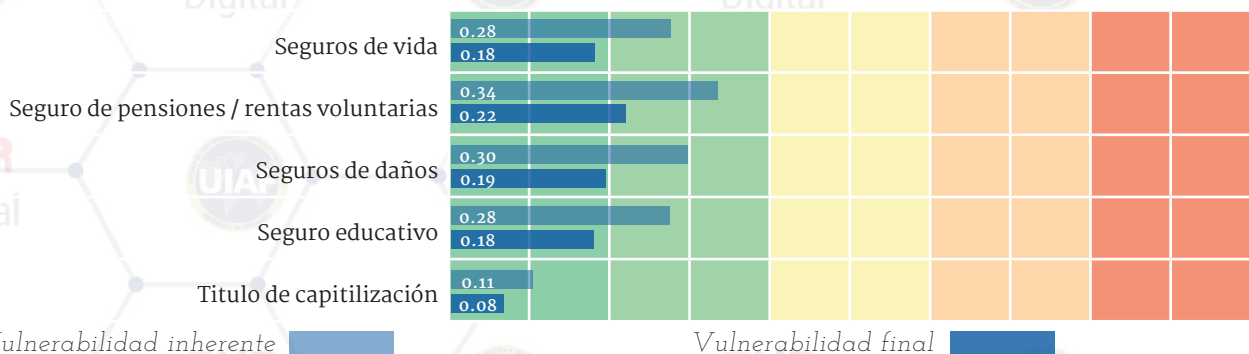
Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

Con relación a la integridad del personal del sector, es importante señalar que las compañías de seguros buscan en los procesos de selección la integridad del personal con calidad moral. Dentro de los sistemas de administración del riesgo antilavado, las empresas realizan controles y campañas de concientización de manera periódica con el fin de detectar, prevenir y blindar al personal de los actos relacionados con LA, a los que se encuentran expuestos.

La variable que obtuvo menor puntaje fue la disponibilidad y acceso a la información sobre el beneficiario final, con una valoración de 0.6 y existe preocupación por la dificultad para conocer quiénes son realmente los beneficiarios, en razón a que las estructuras societarias facilitan el anonimato y dificultan el acceso a información.

Los expertos mencionan que las estructuras societarias en las que se conoce el beneficiario final son las sociedades limitadas, para las que, mediante la cámara de comercio, se pueden conocer los socios.

## Resultados de vulnerabilidad inherente a LA Compañías de Seguros



Vulnerabilidad inherente

Vulnerabilidad final

Gráfico 24.

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

En cuanto a la vulnerabilidad inherente de las Compañías de Seguros se destaca la efectividad de los controles en disminuir el riesgo inherente acorde a los productos que ofrece el sector. Por un lado, con relación a los seguros de vida individual de ahorro y los seguros de pensiones y rentas voluntarias, el riesgo inherente con calificación de 0.34 queda con vulnerabilidad total en 0.22 gracias a los controles. Los seguros educativos y los títulos de capitalización registran una vulnerabilidad residual más baja que la vulnerabilidad inherente, con un puntaje de 0.18 y 0.08, respectivamente.

#### d. Vulnerabilidades LA Establecimientos de Crédito y Cooperativas de Ahorro y Crédito

Para los Establecimientos de Crédito y Cooperativas de Ahorro y Crédito el riesgo de LA se ubica en nivel medio. Se obtuvo una calificación de media (2.83) para las amenazas y media baja para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Media (2.83)		Vulnerabilidad		Media baja (0.31)		Riesgo		Medio	
Amenaza	A	M	M	MA	A	A					
	MA	M	M	MA	MA	A					
	M	MB	M	M	MA	MA					
	MB	MB	MB	M	M	M					
	B	B	MB	MB	M	M					
		B	MB	M	MA	A					
		Vulnerabilidad									

Gráfico 25. Riesgo de LA Establecimientos de Crédito y Cooperativas de Ahorro y Crédito.

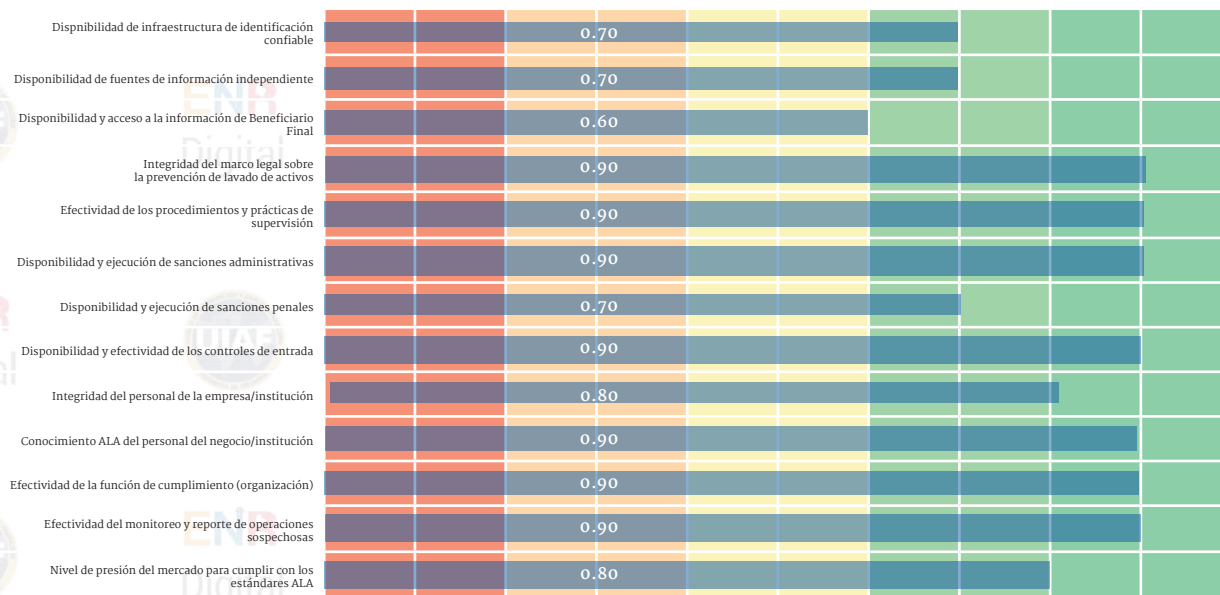
Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

Con respecto a las variables de control, la calificación total de las variables de control ALA alcanzó los 0.8 puntos, registrando efectividad de los controles en nivel muy alto. De las 13 variables de control evaluadas, nueve variables obtuvieron calificaciones iguales o superiores a 0.8, es decir, nivel muy alto. Tres variables con calificación alta (0.7) y una variable con calificación media alta (0.6).

Las variables de integridad del marco legal Las variables de integridad del marco legal para prevenir el LA son: efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión, disponibilidad y exhaustividad de las sanciones administrativas, conocimiento ALA por parte del personal de la entidad, disponibilidad y efectividad de los controles de entrada, efectividad de la función de cumplimiento, efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas, que obtuvieron una calificación, obtuvieron una calificación de 0.9, correspondiente a un nivel cerca a excelente.

La variable relacionada con la disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final, obtuvo la menor calificación (0.6) con nivel medio. Se explica, según los expertos, que no hay un sistema de consulta del beneficiario y por la estructura de las entidades comerciales, se dificulta el proceso de identificación, porque la entrega de la información depende de la voluntad de las empresas.

Sin embargo, dentro de la norma que aplica a los establecimientos de crédito, sí existe la obligación de conocer el beneficiario real. Aunque hay un esquema de cámaras de comercio en el país, en el que se hace el registro de las sociedades, no es posible el acceso público a la información, por tanto, la disponibilidad es limitada.



Puntaje total controles ALA: 0.8, muy alto.

Gráfico 26. Resultados de variables de control ALA Establecimientos de Crédito y Cooperativas de Ahorro y Crédito.

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

La variable de disponibilidad de fuentes de información independientes obtuvo calificación alta (0.7). Los expertos mencionaron que acudir a otras fuentes de información no es sencillo; además, para consultar datos e información de personas se debe tener la autorización de dicha persona. La ley de *habeas data* restringe el acceso a información relevante en muchos casos y la información de dominio público no es suficiente o puede estar con errores. Sin embargo, estas bases de datos compiladas son administradas por terceros, a las que se puede tener acceso por un costo monetario o son de carácter privado.

La calificación de las variables inherentes para establecimientos de Crédito y Cooperativas de Ahorro y Crédito, para la determinación del riesgo inherente y residual de los productos, se efectuó mediante la valoración de las siguientes variables:

- Inherentes de tamaño/volumen total.
- Tamaño promedio de la transacción.
- Perfil base de los clientes.
- Existencia de la característica de inversión.
- Transacciones en efectivo.
- Uso de agentes.
- Uso anónimo.
- Dificultad para rastrear los registros de transacciones del producto.
- Uso no presencial del producto.
- Uso del producto en esquemas de fraude o evasión fiscal.
- Existencia de tipologías de LA.
- Frecuencia de transacciones internacionales relacionadas con el producto y otros factores de vulnerabilidad del negocio.

Los productos que registraron mayor nivel de vulnerabilidad inherente fueron, en su orden: cuentas de ahorro, remesas, cuenta corriente, giros los cuales quedaron ubicados en nivel medio alto de vulnerabilidad; sin embargo, al aplicar los respectivos controles, estos productos quedaron ubicados en nivel de vulnerabilidad medio.

Seguidamente, están cartas de crédito de exportación e importación, tarjetas de crédito, compraventa de divisas, crédito comercial, depósito electrónico y certificado de depósito a término (CDT), que obtuvieron calificación de nivel medio de vulnerabilidad inherente; al aplicar los controles la vulnerabilidad quedó en nivel medio bajo.

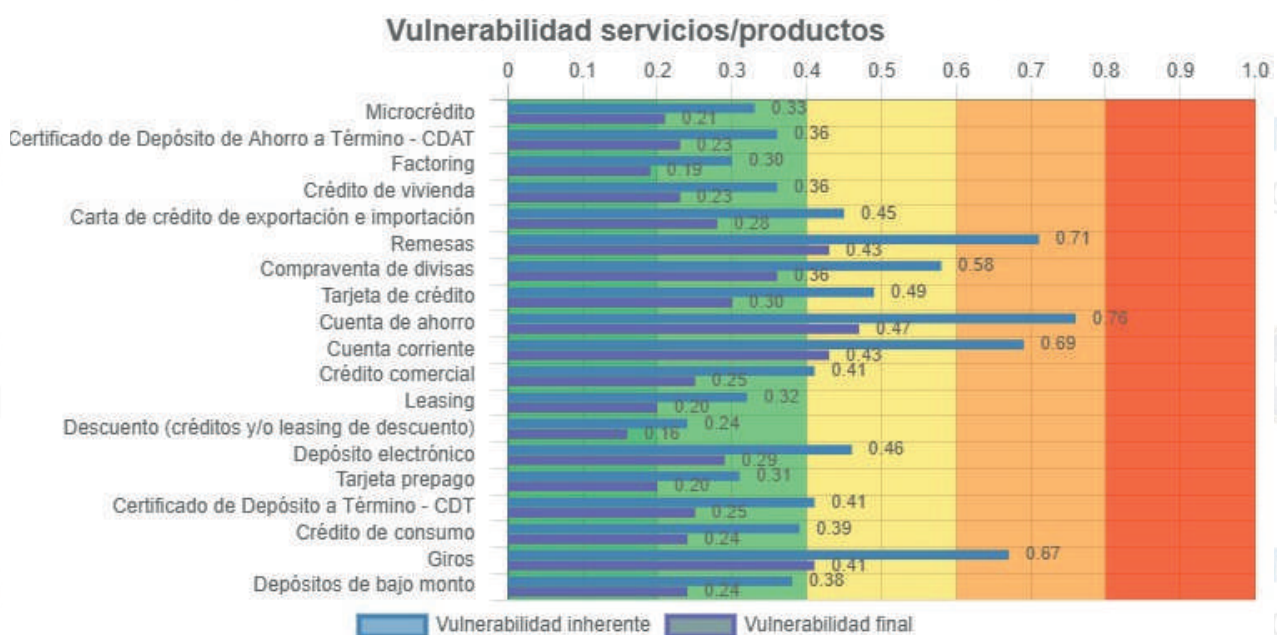


Gráfico 27. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA Establecimientos de Crédito y Cooperativas de Ahorro y Crédito.

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

El resultado de calificación expuesto en la gráfica para los productos, fue obtenido siguiendo la metodología y los criterios que, en la misma, se considera hacen más vulnerables al LA a los productos.

En cuanto a la cuenta de ahorro y corriente, la vulnerabilidad está asociada con la frecuencia de las transacciones, pues aunque estas son por menor valor a las de otros productos, tienen mayor recurrencia. La recepción y envío de giros internacionales son considerados menos vulnerables que la cuenta de ahorro o corriente, aunque si no existieran los controles actuales para estos, resultarían ser mucho más vulnerables.

### e. Vulnerabilidades LA Sociedades Fiduciarias

El nivel de riesgo LA para las Sociedades Fiduciarias se ubica en medio. Se obtuvo una calificación media (2.94) para las amenazas y media baja (0.27) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Media (2.94)	Vulnerabilidad		Media baja (0.27)	Riesgo		Medio
Amenaza	A	M	M	MA	A	A		
	MA	M	M	MA	MA	A		
	M	MB	M	M	MA	MA		
	MB	MB	MB	M	M	M		
	B	B	MB	MB	M	M		
		B	MB	M	MA	A		
			Vulnerabilidad					

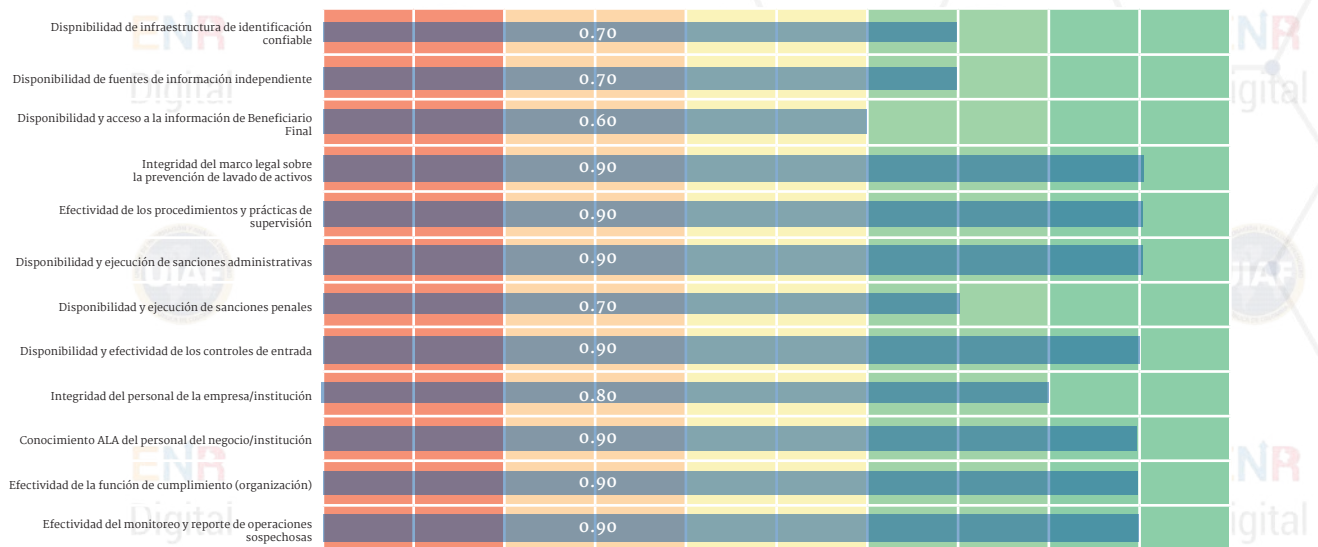
Gráfico 28. Riesgo de LA sociedades fiduciarias

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

Con respecto a las variables de control, la calificación total de calidad de los controles ALA alcanzó los 0.8 puntos, lo que demuestra que registran nivel muy alto para las actividades fiduciarias. Se observa que la variable relacionada con la disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final es la que menor calificación tiene (0.6), medio alto.

De las trece variables de control evaluadas, nueve obtuvieron calificaciones iguales o superiores a 0.8, es decir, nivel muy alto. Tres variables con calificación alta (0.7) y una variable con calificación media alta (0.6).

Las variables de integridad del marco jurídico, efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión, disponibilidad y exhaustividad de las sanciones administrativas, conocimiento ALA por parte del personal de la entidad, disponibilidad y efectividad de los controles de entrada, conocimiento ALA por parte del personal del negocio, efectividad de la función de cumplimiento, efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas, obtuvieron una calificación de 0.9, con un nivel cerca a excelente.



Puntaje total controles ALA: 0.8, muy alto.

Gráfico 29. Resultados de variables de control ALA sociedades fiduciarias.

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

De los nueve productos registrados para el subsector fiduciario, un (1) producto fue registrado en nivel medio alto de vulnerabilidad, dos (2) en nivel medio y seis (6) entre los niveles bajo y medio bajo de vulnerabilidad inherente.

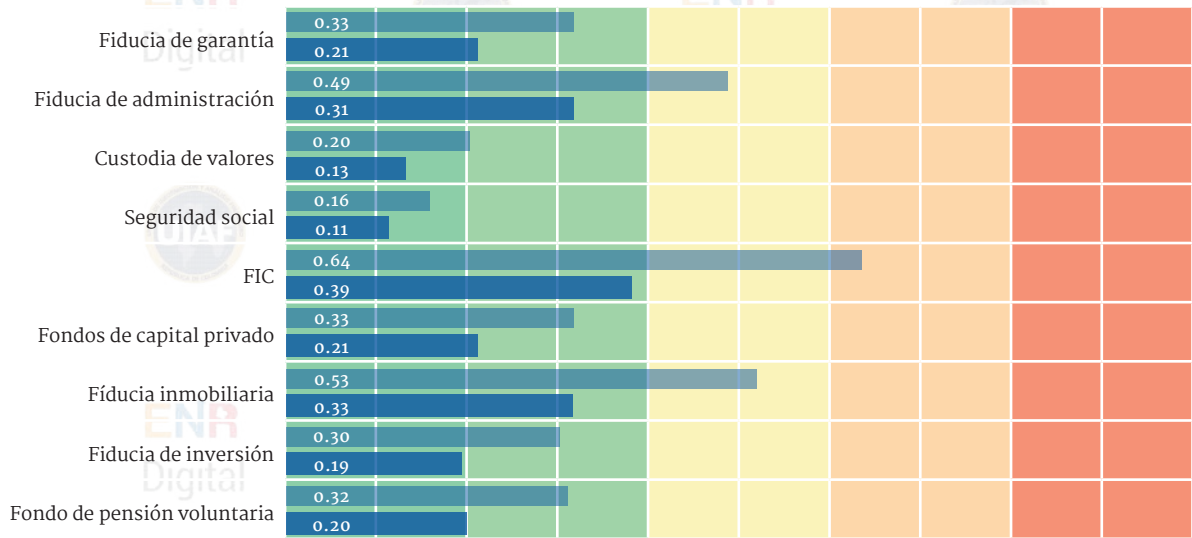
La valoración realizada a las variables inherentes de los productos de sociedades fiduciarias registró a los Fondos de Inversión Colectiva (FIC), en nivel medio alto de vulnerabilidad, pero al aplicar los controles, este producto registra nivel de vulnerabilidad medio bajo.

De igual forma, la fiducia de administración y la fiducia inmobiliaria registran vulnerabilidad inherente en nivel medio, pero por efecto de los controles la vulnerabilidad final pasa al nivel medio bajo.

Con respecto a la fiducia inmobiliaria, la figura del desistimiento (caso en el cual los recursos del adquirente ingresan al proyecto y posteriormente son retirados), puede generar vulnerabilidad, aunque varía según la efectividad de los controles implementados para realizar el conocimiento del cliente.

Adicionalmente, si bien se hace un estudio previo de la tradición del inmueble, una medida de extinción de dominio se puede dar en cualquier etapa del proyecto (es independiente de si el proyecto no se ha iniciado, si está en etapa de construcción o previo a esa misma).

Esto incrementaría la vulnerabilidad porque una persona puede no estar actualmente en un proceso de lavado de activos y de un momento a otro se da la medida de extinción de dominio.



Vulnerabilidad inherente ■ Vulnerabilidad final ■  
 Gráfico 30. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA sociedades fiduciarias.  
 Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

## f. Vulnerabilidades LA Giros Postales de Pago

Para el subsector de Giros Postales de Pago, el riesgo de LA se clasifica en nivel medio. Se obtuvo una calificación de media (2.94) para las amenazas y media baja para las vulnerabilidades (0.23) producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

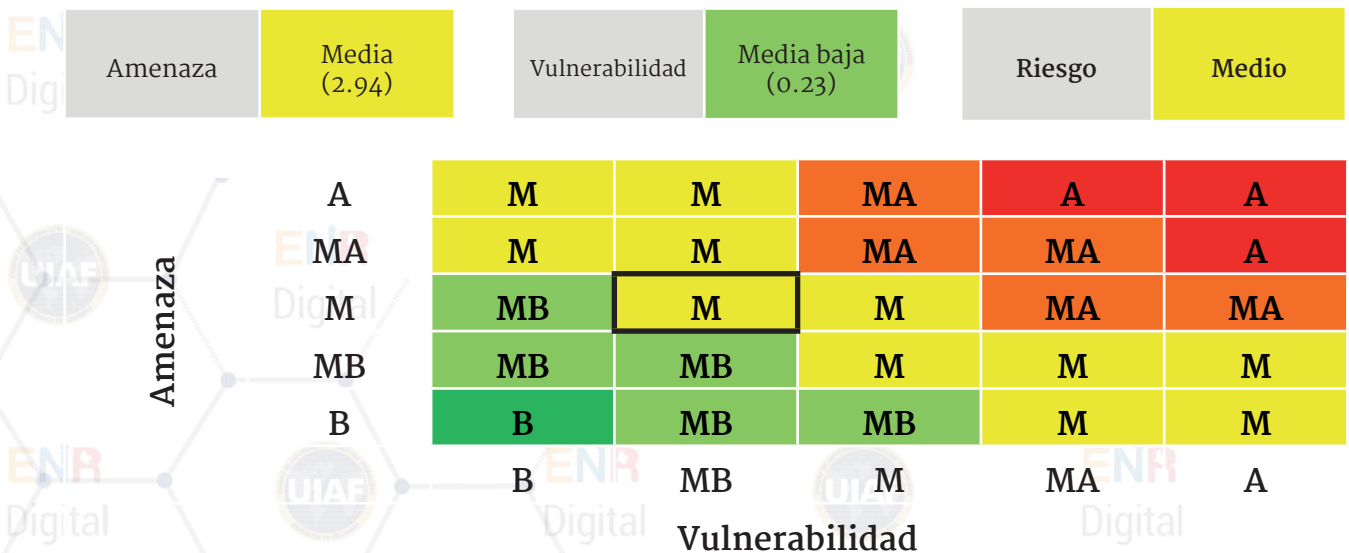
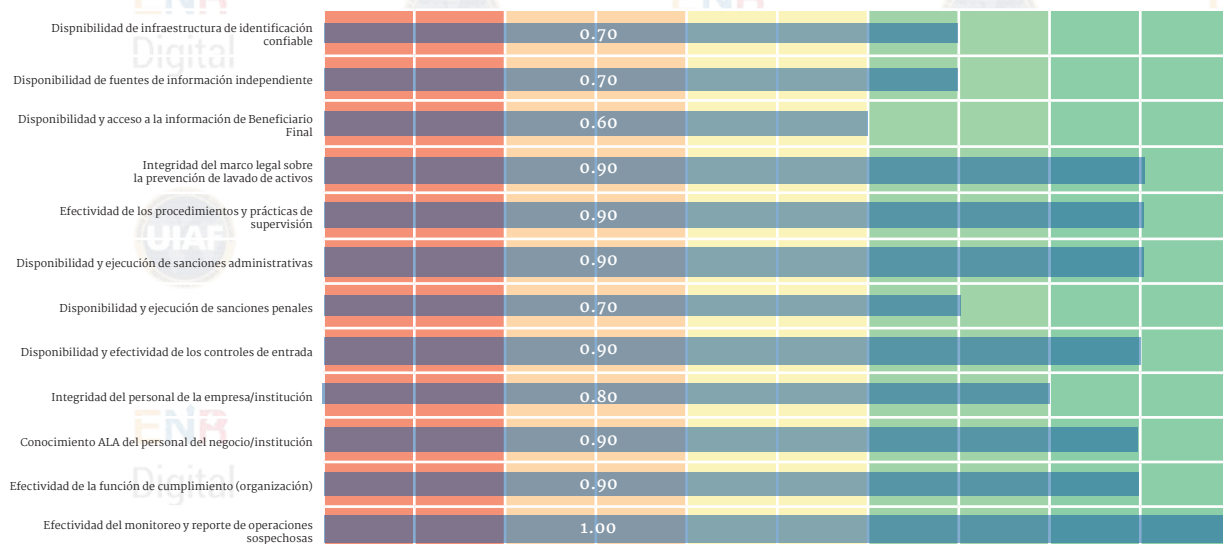


Gráfico 31. Riesgo de LA Giros Postales de Pago.  
 Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

Las variables consolidadas de control ALA registran calificación de 0.8 correspondiente a nivel muy alto de efectividad de los controles. Las calificaciones más altas están en las variables de efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas (1.0), integridad del marco legal sobre prevención de lavado de activos, efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión, disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas, disponibilidad y efectividad de los controles de entrada, conocimientos ALA del personal de la organización, efectividad de la función de cumplimiento de la organización. Las otras cuatro variables registran calificación entre alto y muy alto.

Con relación a la disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), que ejerce las funciones de supervisor de este subsector, tiene una normatividad extensa que define los criterios para ejercer como un operador postal. Además, deben cumplir los lineamientos definidos para el sistema de administración e riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Al igual que los otros subsectores, la variable de control disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final registra la valoración más baja en nivel medio alto con calificación (0.6), los expertos señalaron que existe la necesidad de tener suficientes fuentes gratuitas para la identificación de la entidad del beneficiario final.



Puntaje total controles ALA: 0.8 Muy Alto

Gráfico 32. Resultados de variables de control ALA Giros Postales de Pago.

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

En cuanto a la vulnerabilidad inherente a los servicios de envío y recepción de dinero de Giros Postales de Pago, se observa que la vulnerabilidad inherente del producto está en nivel medio bajo, sin embargo, las medidas y controles del sector permiten disminuir la vulnerabilidad final del producto. Se ha venido avanzando con mecanismos preventivos que han tenido un efecto disuasivo frente a las personas que buscan hacer mal uso de los servicios postales.

Hay niveles de monitoreo que ayudan a determinar las operaciones inusuales y sospechosas y calificaciones del perfil de los clientes que definen el nivel de riesgo.

La Resolución 1292 de 2021 establece que los operadores postales de pago deben tener un programa de cumplimiento interno basado en la gestión del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, teniendo en cuenta los factores de riesgo clientes, facilitando la función de cumplimiento que hacen los operadores postales de pago y los agentes.

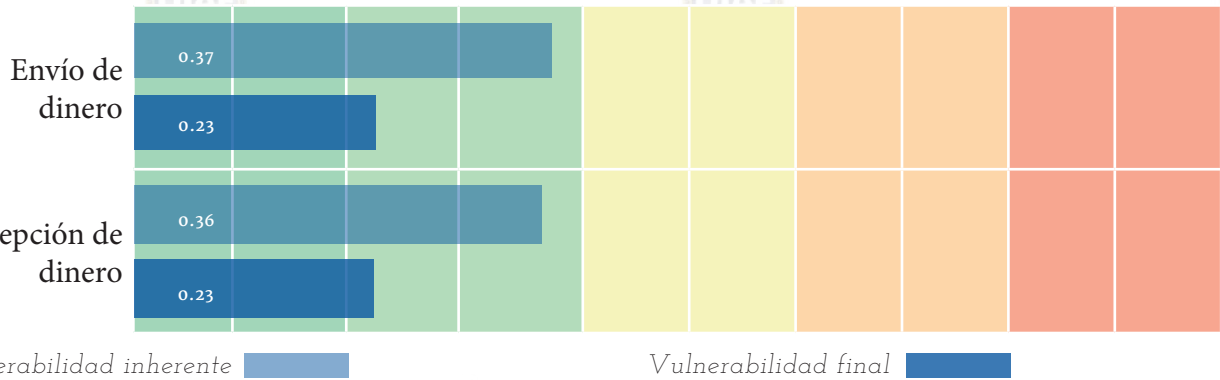


Gráfico 33. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA Giros Postales de Pago.

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

### g. Vulnerabilidades LA Profesionales de compra y venta de divisas

El riesgo de LA de los profesionales de compra y venta de divisas registra nivel medio. Se obtuvo una calificación de media alta (3.11) para las amenazas y media baja (0.27) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

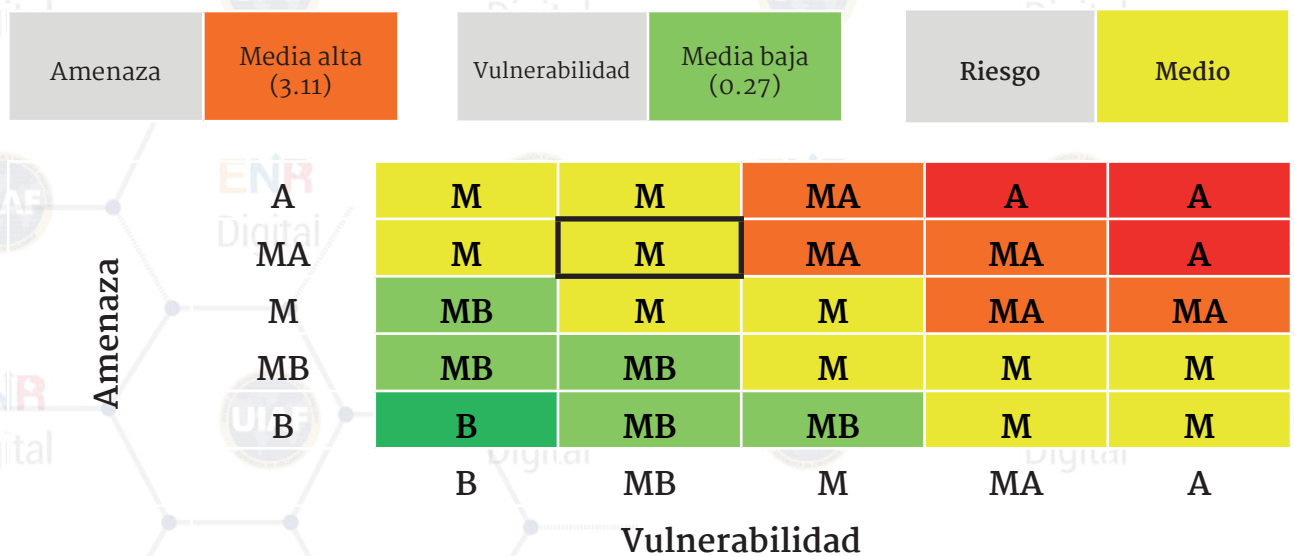


Gráfico 34. Riesgo de LA Profesionales de compra y venta de divisas.

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

Con respecto a las variables de control de este subsector, se evidencia que la calificación total ALA registró nivel alto de efectividad con calificación de 0.7 puntos. Las calificaciones de efectividad de los controles se registraron así:

VARIABLES CON NIVEL CERCANO A LA EXCELENCIA.

- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas (0.9).

VARIABLES CON NIVEL MUY ALTO (0.8).

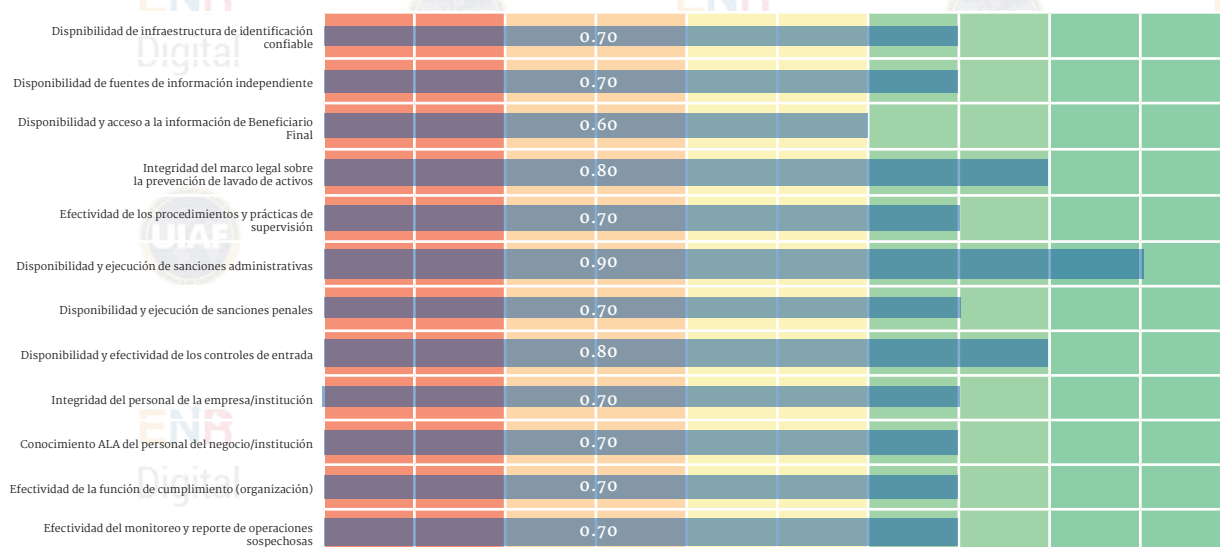
- Integridad del marco legal sobre prevención de lavado de activos.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.

VARIABLES CON NIVEL ALTO (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independiente.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Integridad del personal de la empresa.
- Conocimientos ALA del personal de la organización.
- Efectividad de la función de cumplimiento de la organización.
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.

Es importante señalar que la normatividad vigente obliga a los profesionales de compra y venta de divisas a cumplir con unos procedimientos, condiciones y requisitos para acceder al registro de profesionales ante la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN); así también, el marco normativo señala que es obligatorio tener oficiales de cumplimiento con conocimiento de LAFT.

La variable de control con calificación más baja fue la disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final (0.6). Frente a este punto, se recalca la importancia de tener fuentes de información que permitan hacer la consulta para todos los sectores.



Puntaje total controles ALA: 0.7, alto

Gráfico 35. Resultados de variables de control ALA profesionales de compra y venta de divisas.

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

En cuanto a la vulnerabilidad inherente al subsector de profesionales de compra y venta de divisas, se evidencia que los dos productos (compra de divisas y venta de divisas) recibieron calificación de vulnerabilidad inherente en nivel medio bajo, sin embargo, los controles ayudan a disminuir de forma notoria su vulnerabilidad. Pasando de una calificación de 0.4 y 0.39 en nivel de vulnerabilidad inherente a una valoración de la vulnerabilidad residual de 0.28 y 0.27, respectivamente, después de la aplicación de los controles, como se observa en la siguiente gráfica.

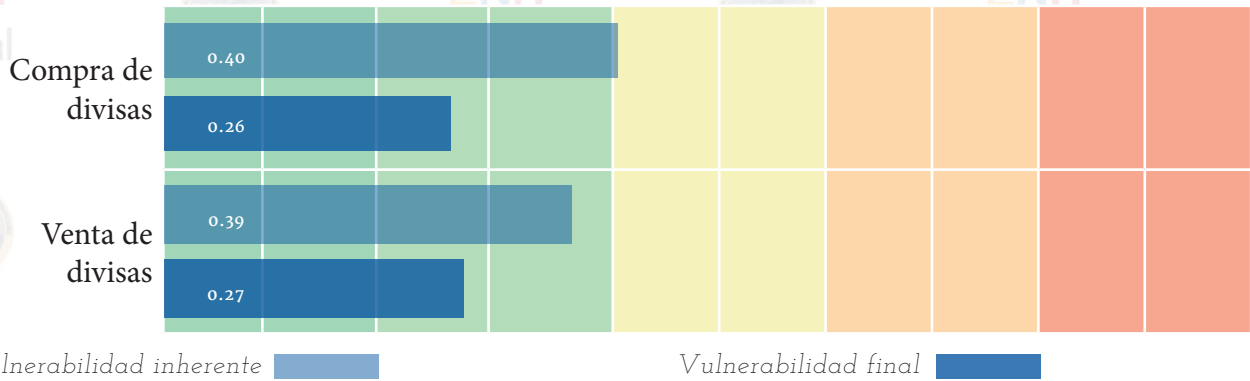


Gráfico 36. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA profesionales de compra y venta de divisas. Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

## h. Vulnerabilidades LA organizaciones solidarias financieras

Las organizaciones solidarias financieras registraron un nivel de riesgo LA medio. Se obtuvo una calificación de media (2.78) para las amenazas y media baja (0.30) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

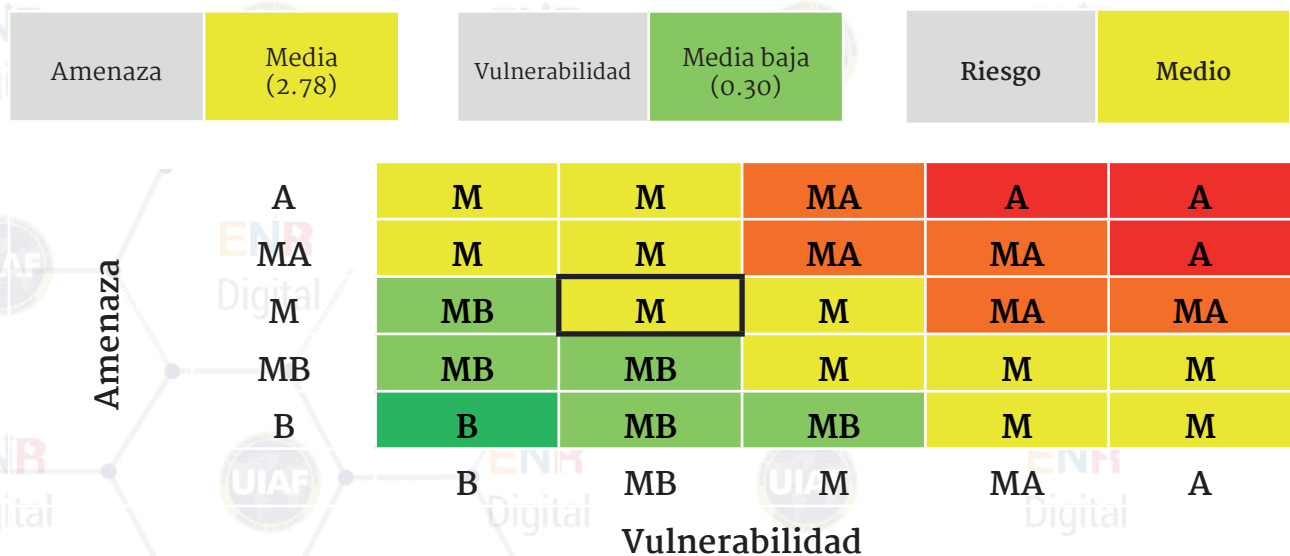


Gráfico 37. Riesgo de LA de las Organizaciones Solidarias Financieras. Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

Con respecto a las variables de control ALA del subsector de organizaciones solidarias financieras, se obtuvo una calificación total consolidada de 0.7, evidenciando una calidad de los controles alta. Las calificaciones de las variables de control de forma individual registraron la siguiente efectividad:

Variables con nivel muy alto (0.8).

- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Conocimiento ALA del personal de la organización.
- Efectividad de la función de cumplimiento (organización).

Variables con nivel alto (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Integridad del personal de la empresa / institución.
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.

Variables con nivel medio alto (0.6).

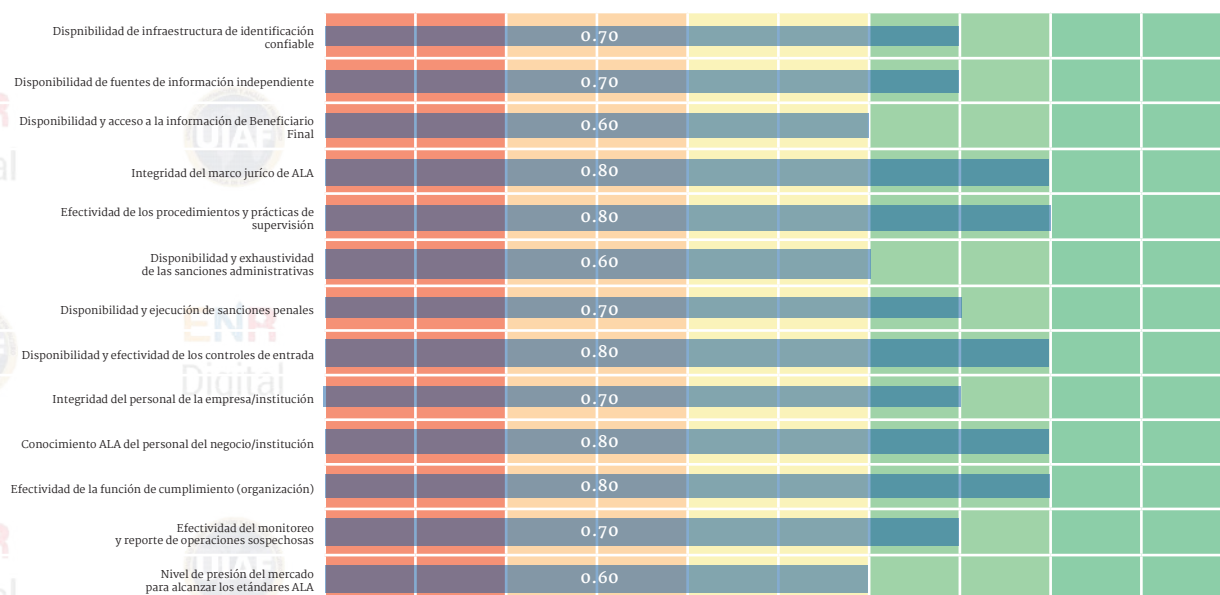
- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.
- Nivel de presión del mercado para cumplir con los estándares ALA.

Frente a la lucha contra el LA/FT/FP, la Superintendencia de Economía Solidaria es la entidad encargada de las funciones de inspección, vigilancia y control del sector solidario, cuando ejercen actividades de intermediación financiera y ha emitido normas que obligan a todas las entidades del sector a implementar sistemas de gestión de riesgo.

Los expertos señalan que es obligatorio tener oficiales de cumplimiento con conocimiento de ALA y de la normatividad vigente, en línea con la prevención del delito de LA/FT/FP.

Se resalta el nuevo modelo de supervisión basado en riesgos que implementó la Supersolidaria en 2022. Esto implica un mejor aprovechamiento de recursos y herramientas para la supervisión del cumplimiento ALA.

Existen oportunidades de mejora en materia de la plena identificación de beneficiarios finales de personas jurídicas asociadas a las organizaciones solidarias, en razón a que en ocasiones los clientes no proporcionan la información exacta de los socios o accionistas con más de 5 % del capital social.



Puntaje total controles ALA: 0.7, alto

Gráfico 38: Variables de control ALA

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

En cuanto a la vulnerabilidad inherente al subsector de organizaciones solidarias financieras, el 70 % de los productos (siete) están registrados con nivel medio de vulnerabilidad LA. Al aplicar los controles la ponderación de la vulnerabilidad LA final, queda ubicada en nivel medio bajo.

Con respecto a los tres productos restantes, equivalente a 30 %, fueron calificados en nivel medio bajo de vulnerabilidad inherente y presentan una reducción significativa en la vulnerabilidad final como producto de la aplicación de los respectivos controles.

Los productos de cuenta de ahorro, Certificados de Depósito a Término (CDAT), tarjeta de crédito y crédito de consumo son más vulnerable al LA, sin embargo, los controles ayudan a disminuir de forma notoria su vulnerabilidad.

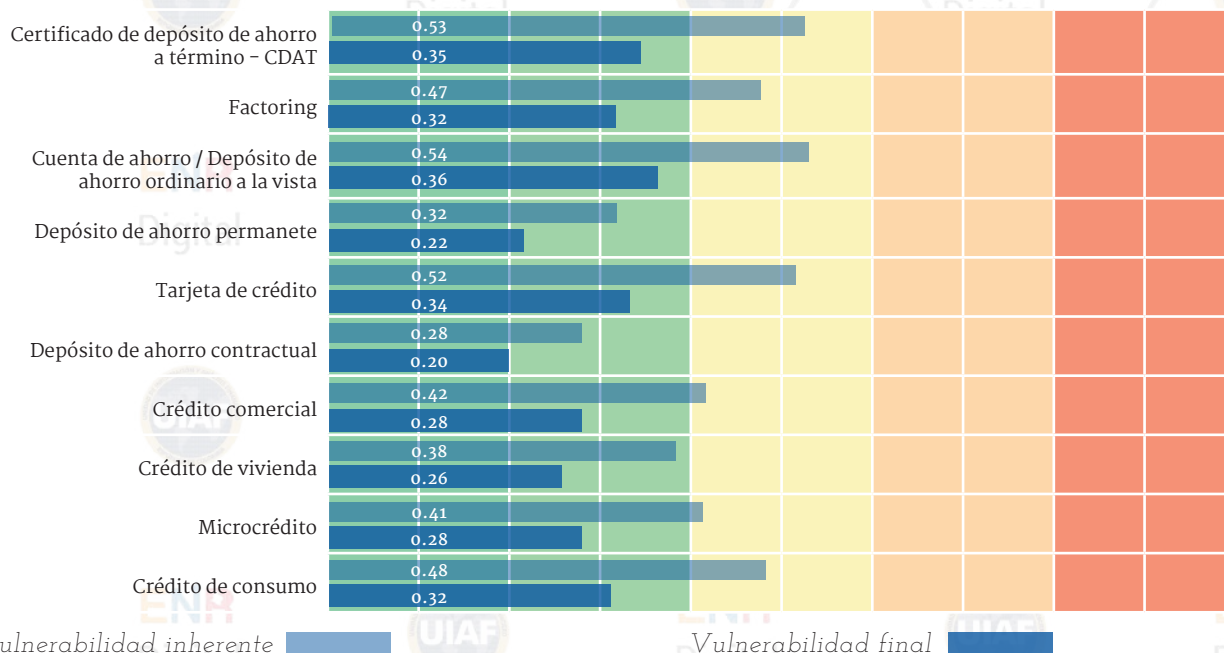


Gráfico 39. Resultados de vulnerabilidad organizaciones solidarias financieras

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

## i. Vulnerabilidades LA Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV)

En relación con el riesgo LA para el subsector de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV), este fue calificado en nivel medio alto. Se obtuvo una calificación de media alta para las amenazas (3.17) y media para las vulnerabilidades (0.51), producto de los resultados obtenidos de valoración de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Vulnerabilidad		Riesgo	
Media alta (3.17)		Media (0.51)		Medio alta	
Amenaza	A	M	M	MA	A
	MA	M	M	MA	A
	M	MB	M	MA	MA
	MB	MB	M	M	M
	B	B	MB	M	M
		B	MB	M	MA
		Vulnerabilidad		MA	A

Gráfico 40. Riesgo de LA de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSVA)

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

Con respecto a las variables de control, la calificación consolidada fue 0.6, lo que refleja una calidad de los controles medio alta. De las 13 variables de control evaluadas, cuatro registraron nivel de efectividad alto, cuatro obtuvieron calificación medio alto y cinco, efectividad media.

Las calificaciones más altas se registraron para las siguientes variables: disponibilidad de infraestructura de identificación confiable (0.70), disponibilidad de fuentes de información independientes (0.7), integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos (0.70), disponibilidad y ejecución de sanciones penales (0.70), las variables de disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final, efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión, disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas obtuvieron calificación media alta, así como, las cinco variables que registraron nivel de efectividad media evidencian que en este subsector, aunque está obligado a reportar operaciones sospechosas e información objetiva, carece de un supervisor natural que se encargue de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control, y emita las normas y estándares que obliguen a todas las entidades a implementar sistemas de gestión de riesgo LA/FT/FP.

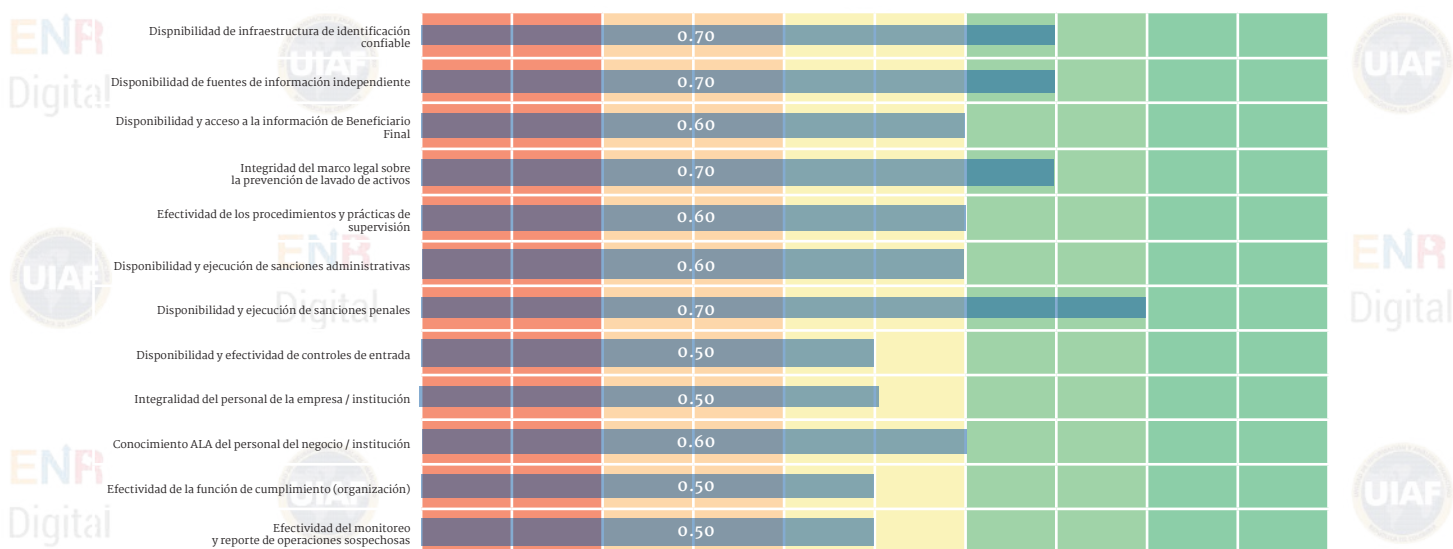


Gráfico 41. Resultados de variables de control Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV).

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

En cuanto a la vulnerabilidad inherente al subsector de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales, los productos de billeteras digitales y criptomonedas están en nivel de vulnerabilidad inherente medio alta con calificaciones de (0.66) y (0.78) respectivamente, así mismo, se puede observar que los controles ayudan a disminuir de forma notoria su vulnerabilidad total, que está en nivel medio para los dos productos con 0.47 para billeteras digitales y 0.55 para criptomonedas.

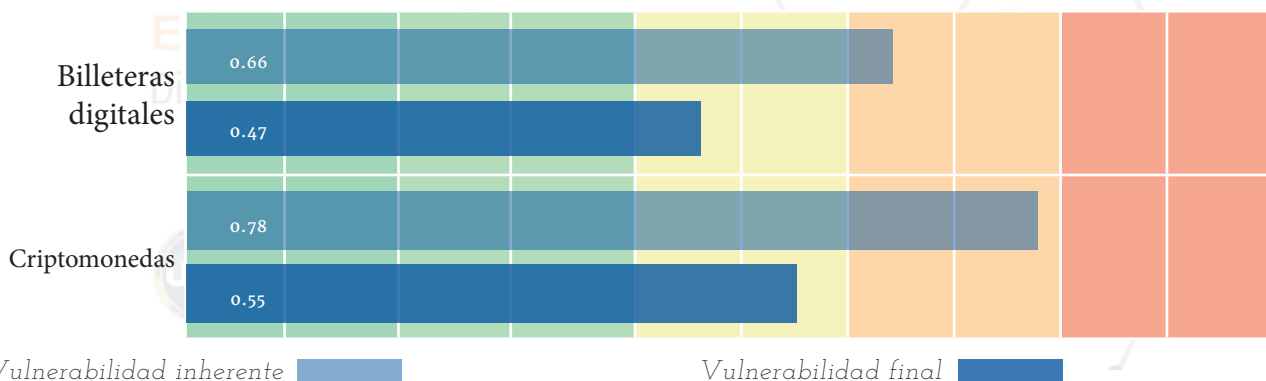


Gráfico 42. Resultados de vulnerabilidad inherente Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV).

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

### 4.3.2 Riesgos LA Sector Real

Para la generación del nivel de riesgo LA del sector real fueron evaluados 10 subsectores de la economía, observándose heterogeneidad de sujetos obligados, normativas y estándares que cada empresa debe adoptar para la implementación de los sistemas de administración de riesgos LA/FT/FP, conforme a sus propios riesgos, tipo de negocio, operación, tamaño, área geográfica y demás características particulares.

Agrícola, pecuario y transformación de materias primas	V: 0.33 A: 2.50 Medio		Organismos deportivos que integran el sistema nacional de deporte	V: 0.60 A: 2.44 Medio	
Comercio exterior	V: 0.47 A: 3.00 Medio		Organizaciones solidarias no financieras	V: 0.47 A: 2.67 Medio	
Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL)	V: 0.42 A: 3.00 Medio		Sector salud	V: 0.32 A: 2.67 Medio	
Hidrocarburos	V: 0.34 A: 2.89 Medio		Servicios de vigilancia y seguridad privada	V: 0.41 A: 2.67 Medio	
Obras de ingeniería civil	V: 0.65 A: 3.17 Medio alto		Servicios de transporte	V: 0.57 A: 2.67 Medio	

Gráfico 43. Clasificación sector real por subsectores

Fuente: Elaboración UIAF.

## Amenaza

Con base en la calificación de la amenaza obtenida para las empresas que conforma el sector real, se estableció que, evaluados los 10 subsectores, 90 % de estos (nueve), obtuvieron calificación en el nivel medio y un subsector medio alta, equivalentes a 10 %, en el nivel de amenaza. La calificación es del sector nación.

El subsector de obras de ingeniería civil registró el nivel más alto de amenaza con valoración (3.17). Ninguno tuvo nivel de amenaza alto.

3.00	2.89	2.44	2.67	3.17	3.00	2.67	2.50	2.67	2.67
Comercio exterior	Hidrocarburos	Organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte	Salud	Obras de ingeniería civil (Infraestructura nacional y servicios públicos)	Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL)	Servicio de transporte	Agrícola, pecuario y transformación de materias primas	Servicios de vigilancia y seguridad privada	Organizaciones solidarias no financieras

Gráfico 44. Calificación amenazas por subsector.

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

## Vulnerabilidad

La valoración de la vulnerabilidad del sector real evidencia que tres subsectores equivalentes a 30 % de los evaluados registraron calificación de vulnerabilidad media baja, seis subsectores con vulnerabilidad media (60%), únicamente se calificó al sector de obras de ingeniería civil en nivel medio alto (0.65), destacando que no fue calificado ningún subsector en nivel alto de vulnerabilidad.

0.47	0.34	0.6	0.32	0.65	0.42	0.57	0.33	0.41	0.47
Comercio exterior	Hidrocarburos	Organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte	Salud	Obras de ingeniería civil (Infraestructura nacional y servicios públicos)	Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL)	Servicio de transporte	Agrícola, pecuario y transformación de materias primas	Servicios de vigilancia y seguridad privada	Organizaciones solidarias no financieras

Gráfico 45. Calificación vulnerabilidad por subsector

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

# Riesgo LA Sector Real

El sector real registra un nivel medio de riesgo de LA, obtenido mediante la consolidación sectorial de la amenaza en nivel medio (2.76) y vulnerabilidad en nivel medio (0.45), producto de los resultados de las variables de control y las variables inherentes sectoriales.

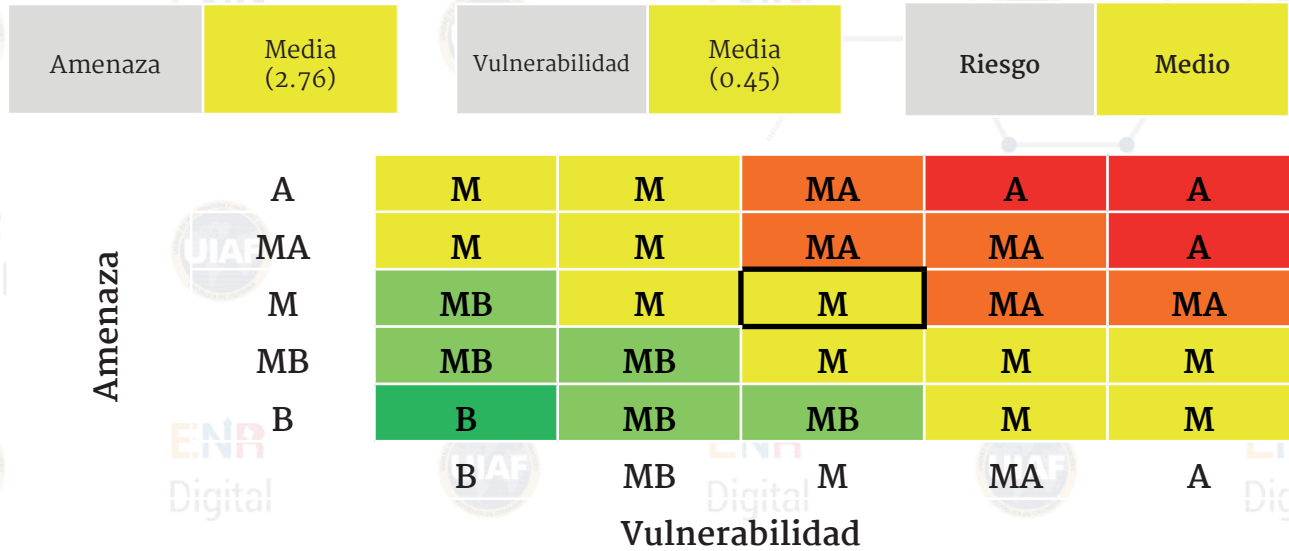


Gráfico 46. Riesgos LA sector real

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

## a. Vulnerabilidades LA subsector agrícola, pecuario y transformación de materias primas

Para el subsector agrícola, pecuario y transformación de materias primas se obtuvo un nivel de riesgo consolidado en medio, de acuerdo con la calificación de amenaza en nivel medio (2.50) y para las vulnerabilidades en nivel medio bajo (0.33), producto de los resultados de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Vulnerabilidad		Riesgo	
	Media (2.50)		Media bajo (0.33)		Medio
Amenaza	A	M	M	MA	A
	MA	M	M	MA	A
	M	MB	M	M	MA
	MB	MB	MB	M	M
	B	B	MB	MB	M
		B	MB	M	MA
					A
					Vulnerabilidad

Gráfico 47. Riesgos LA subsector agrícola, pecuario y transformación de materias primas.

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

Con respecto a las variables de control, la calificación total de las ALA alcanzó una calificación consolidada de 0.7, con un nivel alto de efectividad.

De las 12 variables de control evaluadas, siete registran nivel alto de efectividad de los controles, equivalentes a 70 %, mientras que cuatro variables registran nivel medio alto de efectividad de los controles (30 %). Registrando así la siguiente calificación:

Recibieron calificación alta (0.7): disponibilidad de infraestructura de identificación confiable, disponibilidad de fuentes de información independientes, integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos, efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión, disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas, disponibilidad y ejecución de sanciones penales, efectividad de la función de cumplimiento (Organización), integridad del personal de la empresa / institución.

Recibieron calificación de efectividad medio alta (0.6): disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final, disponibilidad y efectividad de los controles de entrada, efectividad de la función de cumplimiento (Organización), efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.

Por la diversidad de entidades que conforman este subsector, algunas no tienen supervisor natural y no existe la obligatoriedad de un oficial de cumplimiento.

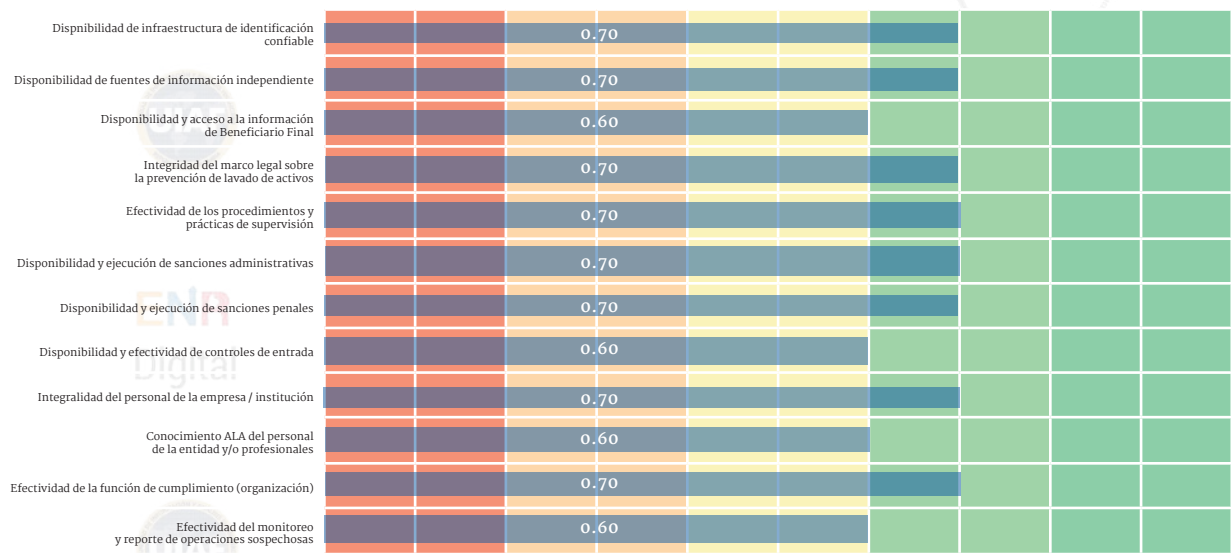


Gráfico 48. Resultados de variables de control ALA subsector agrícola, pecuario y transformación de materias primas.  
Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

Los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), por parte de las entidades que conforman este subsector son muy pocos.

En cuanto a las variables de efectividad de la función de cumplimiento y conocimiento ALA por parte del personal de la entidad, se concluye que, en lo concerniente a la efectividad de la función de cumplimiento, esta se liga al tamaño, la actividad desarrollada, características del subsector y la implementación de los sistemas de gestión de riesgo LA/FT/FP al interior de las empresas.

Para el subsector no existe normatividad unificada, debido a la diversidad de empresas que la conforman y supervisan, que ofrezca lineamientos específicos y establezca las funciones a realizar por las unidades cumplimiento y el rol del oficial en su implementación.

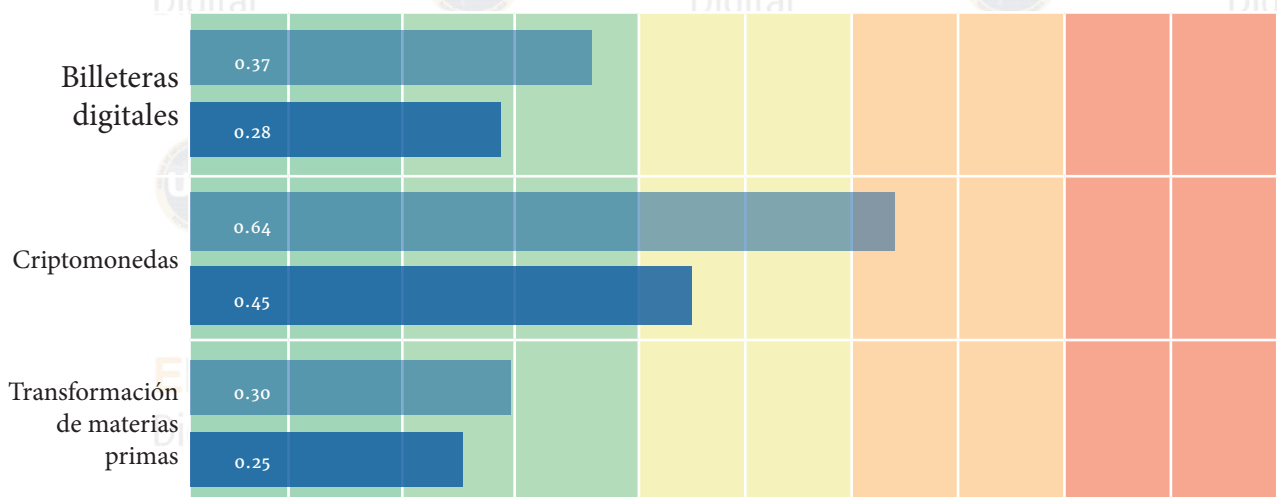


Gráfico 49. Resultados de vulnerabilidad inherente.  
Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

Con respecto a la vulnerabilidad inherente al subsector, los productos agrícolas se ubican en nivel medio alto (0.64). Al aplicar los respectivos controles, la vulnerabilidad final pasa a nivel medio (0.45), mostrando la efectividad de los controles.

La vulnerabilidad inherente para los productos pecuarios (0.37) y transformación de materias primas (0.30), está en nivel medio bajo, así mismo, se puede observar que los controles ayudan a disminuir significativamente la vulnerabilidad total.

## b. Vulnerabilidades LA para organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte

Para los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, el riesgo de LA se ubica en nivel medio. Se obtuvo una calificación media (2.44), para las amenazas y media (0.60), para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Vulnerabilidad		Riesgo		
Media (2.44)		Media (0.60)		Medio		
Amenaza	A	M	M	MA	A	
	MA	M	M	MA	A	
	M	MB	M	M	MA	
	MB	MB	MB	M	M	
	B	B	MB	M	M	
	B	B	MB	M	M	
		B	MB	M	MA	A
		Vulnerabilidad				

Gráfico 50. Riesgo de LA para organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte.

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

De la evaluación de la vulnerabilidad se valoraron nueve variables que fueron calificadas entre nivel medio alto y nivel medio.

La variable de integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos fue calificada en nivel de efectividad media alto, efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión, disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas, efectividad de la función de cumplimiento (Organización), efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas fueron calificadas en nivel de efectividad alto, las otras recibieron calificación de medio alto y medio, respectivamente.

Para la disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas existen procesos sancionatorios y se considera que, de conformidad con las particularidades del sector, no están claramente definidas las sanciones en las que estarían inmersos los clubes deportivos como persona jurídica, los miembros de los diferentes órganos o el oficial de cumplimiento, en caso de evidenciarse la no atención a las instrucciones impartidas por el ente de supervisión.

Con respecto a la efectividad de la función de cumplimiento, se señala que en el sector deporte y en este caso los clubes profesionales, existen organismos con una amplia capacidad económica, operativa y de recursos técnicos y tecnológicos, que pueden disponer de una implementación permanente en todas sus etapas, así como de la contratación de oficiales de cumplimiento capacitados y con experiencia en esta materia, sin embargo, para los clubes de béisbol y baloncesto hay mayores dificultades en el mantenimiento del sistema.

Frente a la efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión, hay instrucciones definidas en la implementación del Siplaft, sobre las cuales se ha ejercido supervisión frente a los clubes deportivos profesionales, tanto a la estructura del Siplaft, como en garantizar la implementación permanente de este sistema con informes suscritos por parte de los oficiales de cumplimiento y la revisoría fiscal. Dicho seguimiento se ha realizado mediante oficio o tomas de información *in situ* o *extra situ*, de acuerdo con la programación de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control.

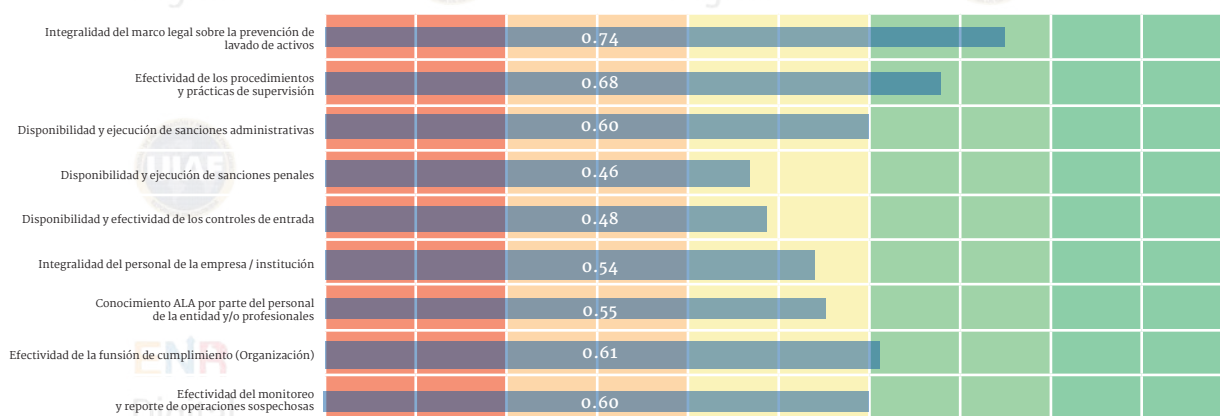


Gráfico 51. Resultados de variables de control ALA organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte

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

Con respecto a los resultados obtenidos para la vulnerabilidad asociada a los productos del sector, se evaluaron los productos de clubes deportivos con deportistas profesionales y organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, constituidos como Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL).

La medición tuvo en cuenta las transacciones que se pueden celebrar con clientes o contrapartes del exterior por la entrada y/o salida de deportistas, en especial con los representantes de los derechos deportivos de los jugadores de fútbol, situación que puede generar una mayor vulnerabilidad para los clubes que no tengan políticas de prevención robustas, o que evidencien falencias de implementación de las mismas, así como, las transacciones que se puedan realizar sin la debida diligencia.

Con relación a organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte, constituidos como ESAL, al momento de la evaluación el Ministerio del Deporte ofrece instrucciones relacionadas con la obligatoriedad de la implementación del Siplaft o de algún otro sistema, para los organismos deportivos sin ánimo de lucro (federaciones, ligas y clubes no profesionales, entre otros).

### c. Vulnerabilidades LA Comercio Exterior

Para el subsector de comercio exterior el riesgo de LA se determinó en nivel medio. Se obtuvo una calificación media (3.00) para las amenazas y media (0.47) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Vulnerabilidad		Riesgo		
Media (3.00)		Media (0.47)		Medio		
Amenaza	A	M	M	MA	A	
	MA	M	M	MA	A	
	M	MB	M	M	MA	
	MB	MB	M	M	M	
	B	B	MB	M	M	
		B	MB	M	MA	A
		Vulnerabilidad				

Gráfico 52. Riesgo de LA Comercio Exterior.

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

Con respecto a 12 variables de control evaluadas, la calificación consolidada para este subsector fue 0.7, con un nivel alto de efectividad de los controles. Se registraron cinco variables en nivel de efectividad muy alto, seis variables con nivel de efectividad alto y una con nivel medio alto, de la siguiente manera:

VARIABLES DE CONTROL CON NIVEL DE EFECTIVIDAD MUY ALTO (0.8).

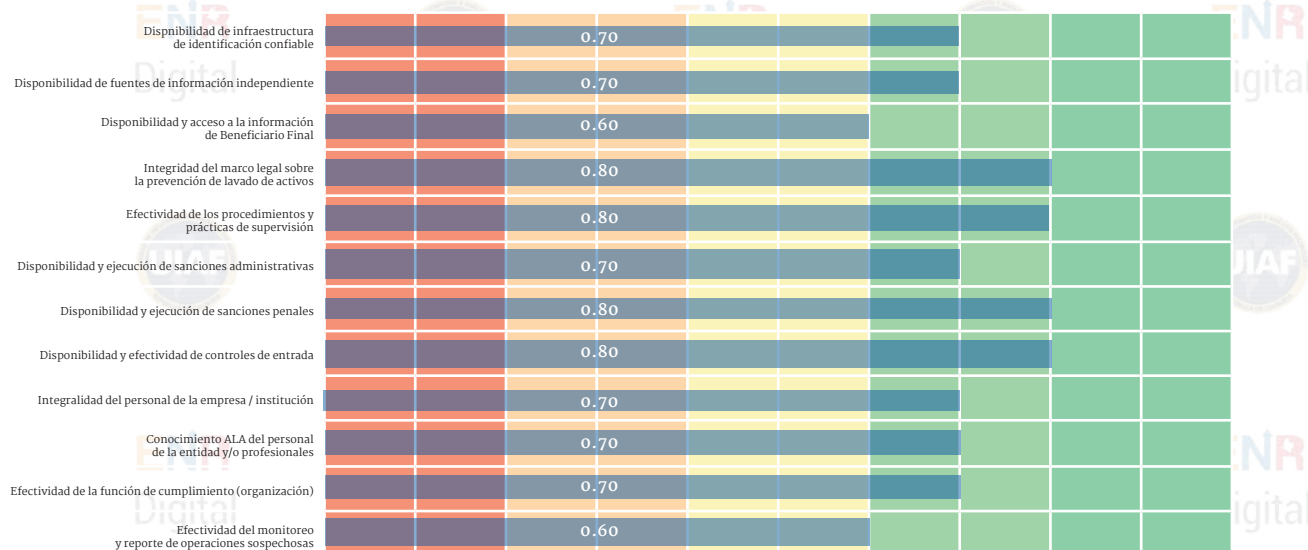
- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).

VARIABLES DE CONTROL CON NIVEL DE EFECTIVIDAD ALTO (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.
- Integridad del personal de la empresa / institución.
- Conocimiento ALA del personal de la organización.
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.

Los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), que se realizan en la UIAF, de parte de las entidades que conforman el subsector son muy pocos, pero sus supervisores validan que las empresas estén registradas en el Sistema de Reporte en Línea (Sirel) y que cumplan con su obligación de reportar.

En cuanto a las variables de efectividad de la función de cumplimiento y conocimiento ALA por parte del personal de la entidad, se estableció que la efectividad de la función de cumplimiento se liga al tamaño, la actividad desarrollada (operadores logísticos, agencias de aduanas, comercializadoras internacionales y usuarios aduaneros), y la ubicación geográfica y a los sistemas de gestión de riesgos al interior de las empresas.



Puntaje total controles ALA: 0.7, alto.

Gráfico 53. Resultados de variables de control ALA Comercio Exterior.

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

Frente a la vulnerabilidad inherente al subsector se evidencia que los productos de comercio exterior registran nivel medio alto de vulnerabilidad inherente, pero al aplicar los controles la vulnerabilidad final se reduce significativamente, pasando a nivel medio de la siguiente manera:

- Los operadores de comercio exterior registran una vulnerabilidad inherente media alta (0.64) y vulnerabilidad final de 0.42.
- Las exportaciones registran una vulnerabilidad inherente media alta (0.75) y vulnerabilidad final de 0.49.
- Las importaciones registran una vulnerabilidad inherente media alta (0.76) y vulnerabilidad final de 0.49.

Para las importaciones, se concluye que no es un servicio vulnerable por sí solo. Es un mecanismo utilizado por algunos importadores para contrabandear. Cabe mencionar que el fenómeno del contrabando ha estigmatizado algunos sectores, pues comercializan productos sensibles a ser ingresados al país mediante esta modalidad, que incrementa el nivel de vulnerabilidad asociado a las empresas que componen el sector y que importan este tipo de bienes.

Para las exportaciones es importante señalar que son más vulnerables, pues son el medio que se ha utilizado históricamente por los grupos delincuenciales para enviar las mercancías producto del narcotráfico, lo que se refleja en el alto porcentaje de mercancías contaminadas que sale del país sin ser detectado.

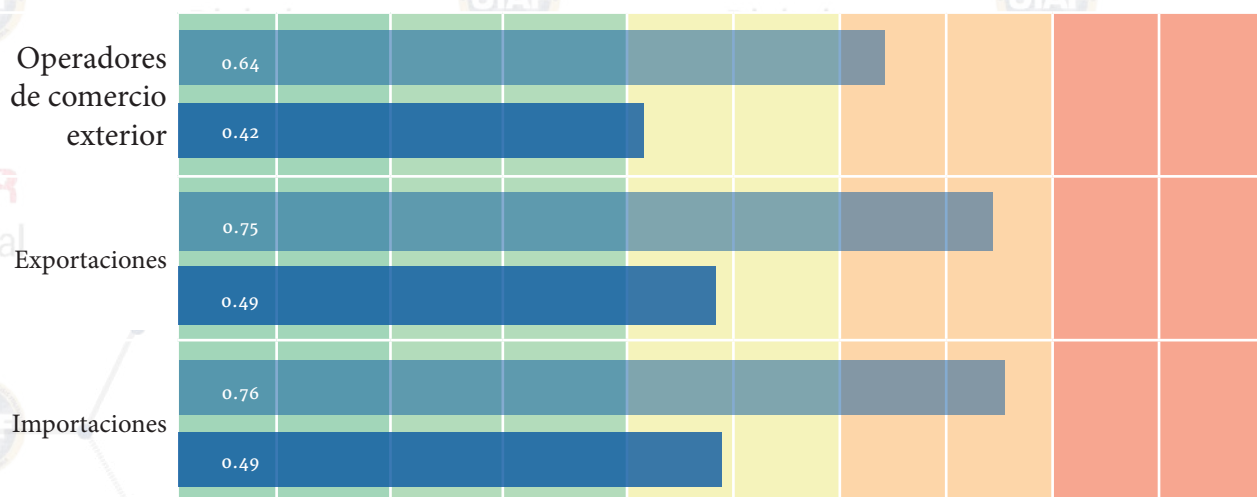


Gráfico 54. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA Comercio Exterior.

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

## d. Vulnerabilidades LA de Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL)

Para las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), el riesgo de LA se ubica en nivel medio. Se obtuvo una calificación media (3.00) para las amenazas y para las vulnerabilidades medio (0.42), producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Media (3.00)		Vulnerabilidad		Media (0.42)		Riesgo		Medio	
Amenaza	A	M	M	MA	A	A					
	MA	M	M	MA	MA	A					
	M	MB	M	M	MA	MA					
	MB	MB	MB	M	M	M					
	B	B	MB	MB	M	M					
		B	MB	M	MA	A					
							Vulnerabilidad				

Gráfico 55. Riesgo de Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL).

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

Con respecto a las variables de control, la calificación total consolidada registró un nivel medio (0.5) de efectividad para las variables de control ALA. Evidenciándose que dos variables obtuvieron calificación alto, cinco medio alto, cuatro media y una variable calificación medio baja:

VARIABLES DE CONTROL CON NIVEL DE EFECTIVIDAD ALTO (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.

VARIABLES DE CONTROL CON NIVEL DE EFECTIVIDAD MEDIO ALTO (0.6).

- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.
- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Conocimiento ALA del personal de la organización.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).

VARIABLES DE CONTROL CON NIVEL DE EFECTIVIDAD MEDIO (0.5).

- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.

VARIABLES DE CONTROL CON NIVEL DE EFECTIVIDAD MEDIO BAJO (0.4).

- Integridad del personal de la empresa / institución.

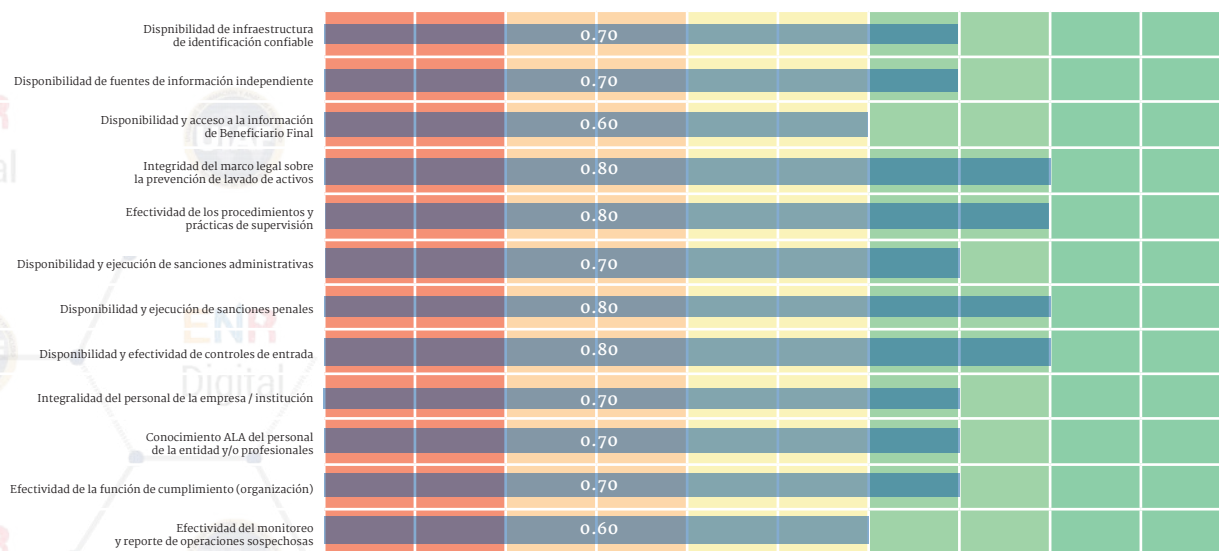
Las ESAL deben inscribirse en el Registro Único Tributario, identificando directivos y revisoría fiscal, las que pertenecen al régimen tributario especial tienen requisitos adicionales relacionados con la identificación de directivos, gerentes, fundadores y donantes.

Todas las ESAL identifican a los donantes y el tipo y valor de las donaciones.

La calificación de las ESAL del régimen tributario especial es pública. La información se deja a disposición de la sociedad civil para comentarios relacionados con fraude fiscal, doble contabilidad y lavado de activos, entre otros.

Existen regulaciones generales para el control de las ESAL por parte de la DIAN, pero no son específicas respecto del lavado de activos. La DIAN no posee un programa de supervisión basado en riesgos para el lavado de activos de las ESAL, sin embargo, la entidad efectúa seguimiento a los programas de control y fiscalización, incluidas en los programas de las ESAL, pero el seguimiento no se efectúa específicamente en el riesgo de lavado de activos.

Con respecto a las sanciones administrativas, la Ley 2195 de 2022 modificó la responsabilidad administrativa sancionadora contra personas jurídicas, incluidas las ESAL, por la comisión de delitos contra la administración pública, el medio ambiente, el orden económico y social (entre otros, la evasión fiscal y el lavado de activos), la financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y, la administración de recursos para actividades. En el ámbito de las licencias profesionales existen suspensiones y cancelaciones para contadores públicos, revisores fiscales y otros profesionales relacionados con la comisión de los delitos mencionados.



Puntaje total controles ALA: 0.5, medio.

Gráfico 56. Variables de Control ALA Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL).

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

Frente a la vulnerabilidad inherente al subsector se evidencia que los productos de comercio exterior registran nivel medio alto, pero al aplicar los controles la vulnerabilidad final se reduce significativamente, pasando a nivel medio de la siguiente manera: dos productos registraron nivel de vulnerabilidad inherente media alta, tres productos media y cuatro productos media baja.

Al aplicar los respectivos controles, la vulnerabilidad final se reduce significativamente, quedando así:

- Organizaciones comunales y organizaciones populares de vivienda registran vulnerabilidad inherente media alta (0.64) y vulnerabilidad final de 0.47.
- Iglesias, confesiones y otras organizaciones religiosas registran una vulnerabilidad inherente media alta (0.64) y vulnerabilidad final de 0.47.
- Fundaciones registran vulnerabilidad inherente media (0.6) y vulnerabilidad final de 0.45.
- Corporaciones – asociaciones y otras ESAL registran vulnerabilidad inherente media (0.5) y vulnerabilidad final de 0.38.
- Cooperativas registran vulnerabilidad inherente media (0.5) y vulnerabilidad final de 0.38.
- ONG y fundaciones internacionales registran una vulnerabilidad inherente media baja (0.37) y vulnerabilidad final de 0.31.
- Propiedad horizontal declarante de renta registra vulnerabilidad inherente media baja (0.31) y vulnerabilidad final de 0.27.
- Partidos políticos registran vulnerabilidad inherente media baja (0.36) y vulnerabilidad final de 0.30.
- ONG nacionales registran vulnerabilidad inherente media baja (0.31) y vulnerabilidad final de 0.37.

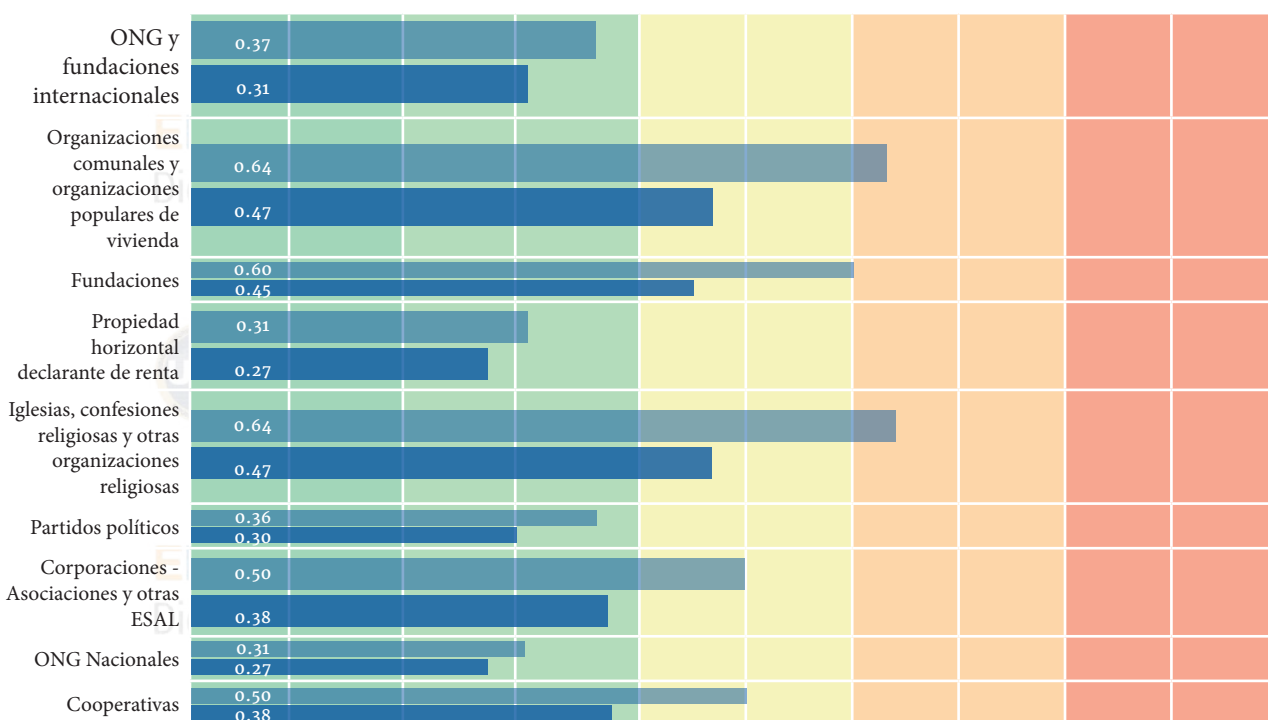


Gráfico 57. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL).

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

## e. Vulnerabilidades LA Hidrocarburos

Para el sector de hidrocarburos el riesgo de LA se ubica en nivel medio bajo. Se obtuvo una calificación de media para las amenazas (2.89) y media baja (0.34) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Media (2.89)		Vulnerabilidad		Media baja (0.34)		Riesgo		Medio	
Amenaza	A	M	M	MA	A	A					
	MA	M	M	MA	MA	A					
	M	MB	M	M	MA	MA					
	MB	MB	MB	M	M	M					
	B	B	MB	MB	M	M					
		B	MB	M	MA	A					
		Vulnerabilidad									

Gráfico 58. Riesgo de LA Hidrocarburos.

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

Con respecto a las variables de control, la calificación total consolidada registró un nivel medio alto de efectividad para las variables de control ALA (0.6). Se evidencia que cuatro variables obtuvieron calificación alto, seis calificación medio alto y dos calificación media baja, con la siguiente clasificación:

Variables de control con nivel de efectividad alto (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.
- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.

Variables de control con nivel de efectividad medio alto (0.6).

- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Integridad del personal de la empresa / institución.

- Conocimiento ALA del personal.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas

Variables de control con nivel de efectividad medio (0.5).

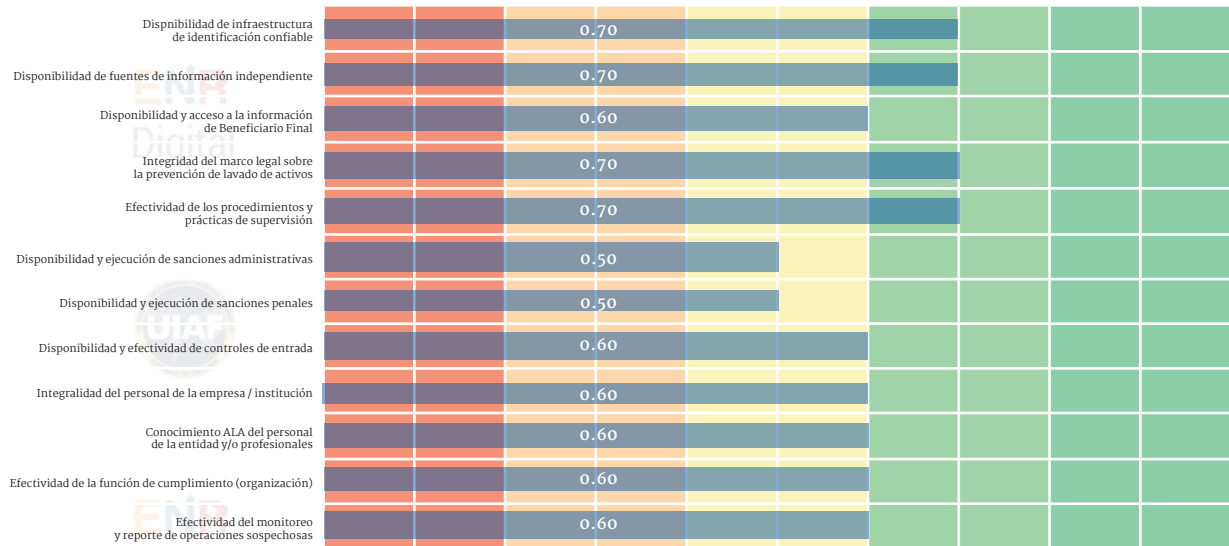
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.

Frente a la integridad del marco normativo los evaluadores manifiestan que existe un marco normativo de gestión de riesgos LA/FT/FP que incluye códigos, leyes, decretos y regulaciones tales como circulares, directivas, normas técnicas y guías. De igual forma, señalan que existen autoridades administrativas y judiciales, que vigilan y sancionan el incumplimiento de las exigencias normativas.

El sector de hidrocarburos está altamente expuesto a riesgos de LA/FT/FP, por tanto, cuando se han presentado riesgos materializados, estos han sido ampliamente divulgados en los canales oficiales de las entidades con las facultades para investigar y sancionar.

El ciclo de gestión de riesgos LA/FT/FP incluye la capacitación permanente en la temática, incluida para empleados directos, contratistas y terceros intervinientes en los procesos, así como, toda contraparte interna y externa con la que se relacione, certificando que participan en dicha capacitación.

Frente al conocimiento ALA por parte del personal de las empresas, se tienen sistemas de administración de riesgos LA/FT/FP con programas de capacitación, investigación y sanción del personal y terceros vinculados.



Puntaje total controles ALA: 0.6 Medio alto

Gráfico 59. Variables de Control ALA hidrocarburos.

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

Con relación a la vulnerabilidad inherente al subsector se registran tres productos con las siguientes valoraciones de vulnerabilidad inherente y vulnerabilidad final:

- Downstream con vulnerabilidad inherente media (0.50) y vulnerabilidad final de 0.37.
- Upstream con vulnerabilidad inherente media (0.50) y vulnerabilidad final de 0.37.
- Midstream con vulnerabilidad inherente media baja (0.32) y vulnerabilidad final de 0.26.

A partir de las características de operación del subsector es necesario establecer la diferenciación en la cadena de procesos. Por un lado, el upstream que contempla la exploración y producción y el downstream que incluye el refinamiento y comercialización de hidrocarburos en productos.

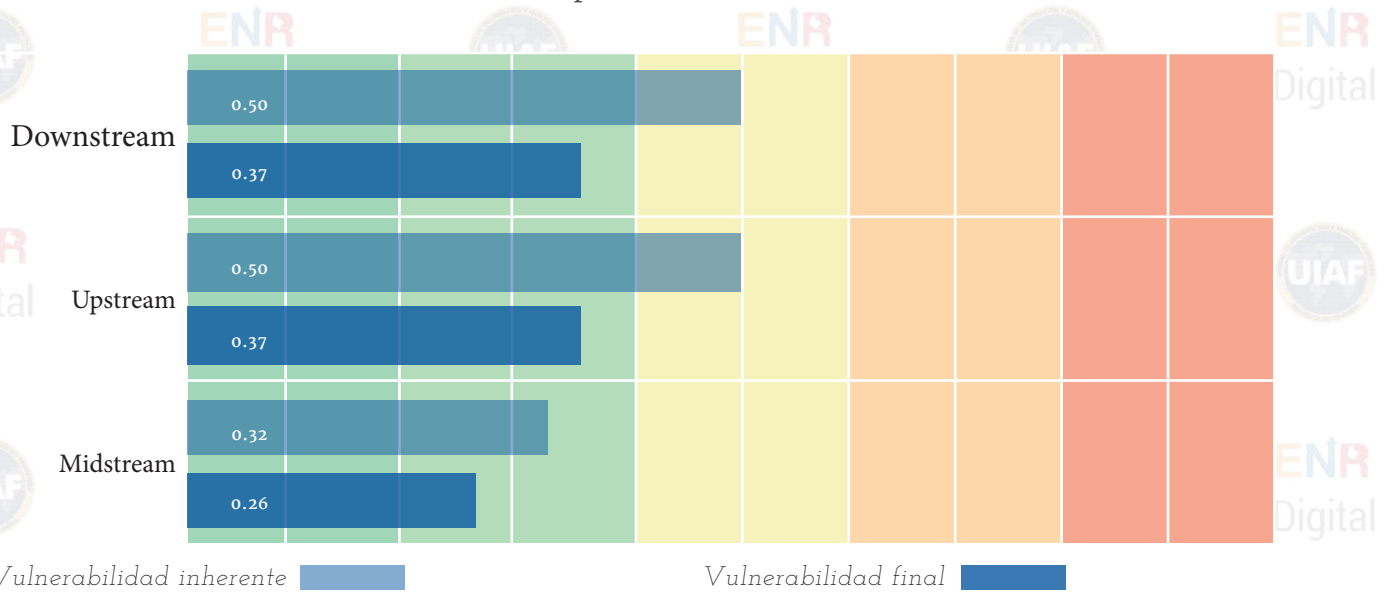


Gráfico 60. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA sector hidrocarburos.

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

## f. Vulnerabilidades LA Obras de Ingeniería Civil

Para el subsector de obras de ingeniería civil, el riesgo de LA se ubica en nivel medio alto. Se obtuvo una calificación media alta (3.17) para las amenazas y media alta (0.65) para las vulnerabilidades.

Amenaza		Vulnerabilidad			Riesgo		
Media alta (3.17)		Media alta (0.65)			Medio alta		
Amenaza	A	M	M	MA	A	A	
	MA	M	M	MA	MA	A	
	M	MB	M	M	MA	MA	
	MB	MB	MB	M	M	M	
	B	B	MB	MB	M	M	
		B	MB	M	MA	A	
		<b>Vulnerabilidad</b>					

Gráfico 61. Riesgo de LA Obras de Ingeniería Civil.

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

Con respecto a las variables de control, la calificación consolidada registró un nivel medio alto de efectividad para las variables de control ALA (0.6). Una variable con calificación muy alto, cinco con calificación alto, cuatro con media alta y dos con medio baja, con la siguiente clasificación:

Variable de control con nivel de efectividad muy alto (0.8).

- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.

Variables de control con nivel de efectividad alto (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.

Variables de control con nivel de efectividad medio alto (0.6).

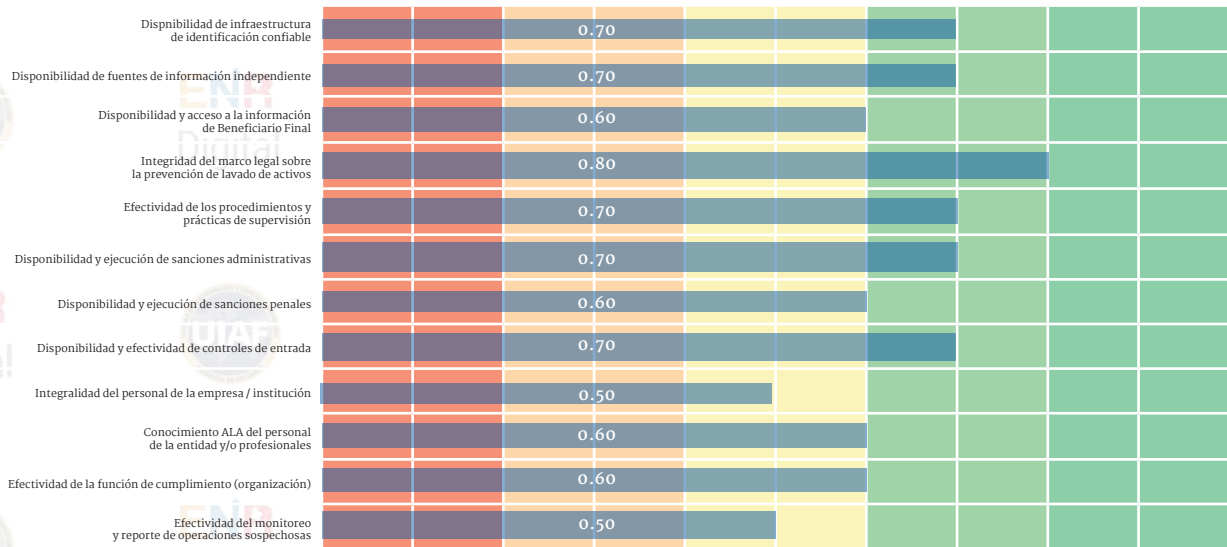
- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Conocimiento ALA del personal.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).

Variables de control con nivel de efectividad medio (0.5).

- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.
- Integridad del personal de la empresa / institución.

El subsector dispone de normatividad y estándares relacionados con la implementación de sistemas de administración de riesgo LA/FT/FP, que permiten controlar y mitigar el impacto. Estos sistemas incluyen procedimientos y prácticas de supervisión ALA y esquemas de capacitaciones y conocimiento por parte del personal del sector.

Los evaluadores manifiestan que se está fortaleciendo el mantenimiento de registros, el monitoreo y el reporte de operaciones sospechosas, para respaldar políticas y procedimientos ALA. También consideran que se deben reforzar los programas de capacitación ALA para conocer y comprender, los deberes y responsabilidades, tanto en el sector de infraestructura, como en las interventorías y los ministerios.



Puntaje total controles ALA: 0.6, medio alto

Gráfico 62. Riesgo de LA Obras de Ingeniería Civil.

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

Se registran tres productos con las siguientes valoraciones de vulnerabilidad inherente y vulnerabilidad final:

- Soporte técnico en obra registra vulnerabilidad alta (1) y vulnerabilidad final de 0.67.
- Operación logística registra vulnerabilidad alta (1) y vulnerabilidad final de 0.67.
- Diseño e ingeniería registra vulnerabilidad alta (1) y vulnerabilidad final de 0.67.
- Construcción registra vulnerabilidad alta (0.83) y vulnerabilidad final de 0.57.
- Mantenimiento registra vulnerabilidad alta (1) y vulnerabilidad final de 0.67.

Por la dificultad de rastreo de las transacciones, los expertos de las actividades de Obras de Ingeniería Civil consideran que, debido a que no se manejan específicamente los recursos, se mitiga el riesgo con la participación en el sector financiero.

Con base al uso de empresas con esquema de fraude, es atípico para el sector de Obras de Ingeniería Civil. Las empresas son reguladas y reconocidas. Sin embargo, no se puede negar la existencia de casos en los que personas naturales pueden usar el Fondo de Adaptación para pedir dinero y obtener servicios a cambio.

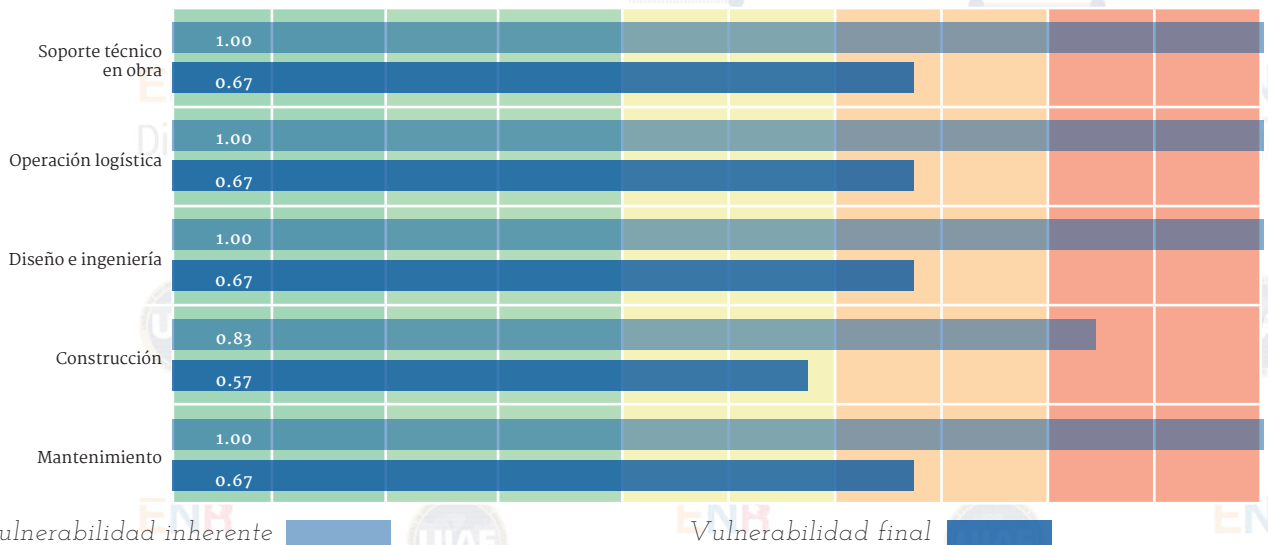


Gráfico 63. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA Obras de Ingeniería Civil.

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

## g. Vulnerabilidades LA Sector Salud

Para el sector salud, el riesgo de LA se ubica en nivel medio. Se obtuvo una calificación media para las amenazas (2.67), y media baja para las vulnerabilidades (0.32), producto de los resultados obtenidos de las variables de control e inherentes.

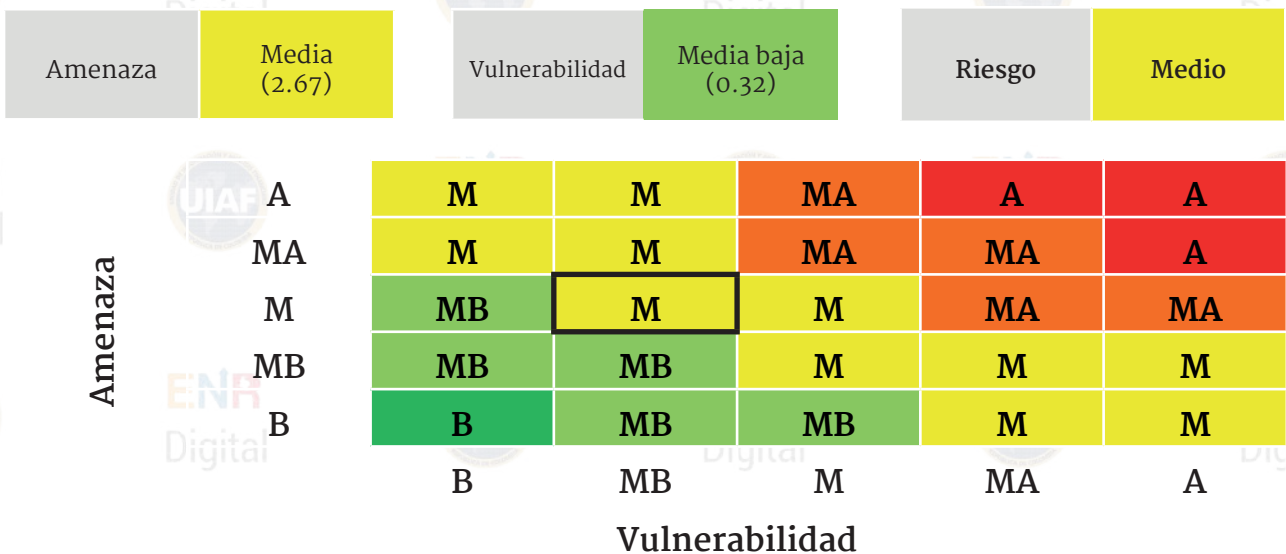


Gráfico 64. Riesgo de LA Sector Salud.

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

Sobre las variables de control ALA, la calificación total para este subsector fue 0.6, lo que indica que tiene un nivel medio alto de calidad de los controles. Se estableció que, de las 12 variables evaluadas, siete fueron calificadas en nivel alto y cinco en nivel medio alto.

De la valoración realizada por los expertos se destaca:

Variables de control con nivel de efectividad alto (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.
- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Conocimiento ALA del personal.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).

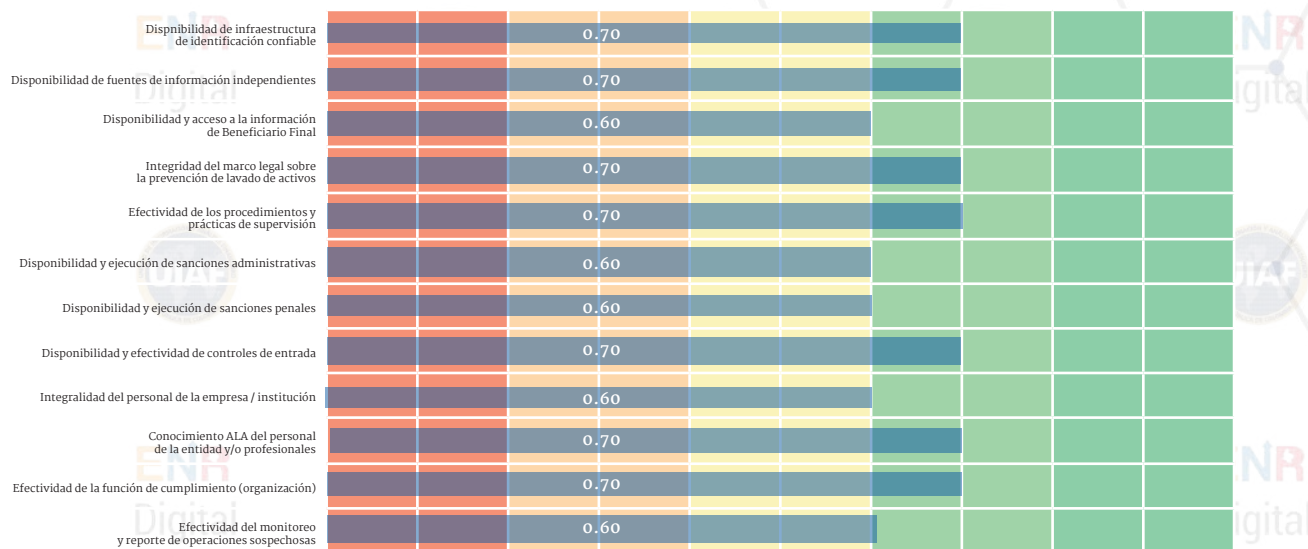
Variables de control con nivel de efectividad medio alto (0.6).

- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.
- Integridad del personal de la empresa / institución.
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.

Frente a la integridad del marco legal y los procedimientos de supervisión, el subsector Salud tiene una normatividad LA/FT/FP que, de forma general, regula el sistema ALA. Estos estándares definen las políticas y procedimientos que deben implementar las entidades para llevar a cabo el adecuado y oportuno funcionamiento del sistema.

En el subsector Salud, la debida diligencia no se deja a un tercero (además está expresamente prohibido contratar con terceros las funciones asignadas al oficial de cumplimiento, ni aquellas relacionadas con la identificación y reporte de operaciones inusuales, así como, las relacionadas con la determinación y Reporte de Operaciones Sospechosas), la misma entidad debe verificar los antecedentes de sus trabajadores, empleados o proveedores antes de su vinculación, y realizar por lo menos una actualización anual de sus datos.

Con relación a la función de cumplimiento, hay un programa de ética que se monitorea continuamente en la organización, también, se tiene un Gobierno Corporativo con responsabilidades frente a la gestión integral de riesgos de la organización y una estructura documental de políticas, lineamientos, esquemas de seguimiento y sanciones por incumplimiento. Por otro lado, se realizan revisiones independientes por parte de Auditoría y de Revisoría Fiscal



Puntaje total controles ALA: 0.6, medio alto.

Gráfico 65. Resultados de variables de control ALA sector salud.

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

Respecto a la vulnerabilidad inherente al subsector se registran dos productos con calificación media, no obstante, con la aplicación de los controles la vulnerabilidad final se reduce significativamente esta vulnerabilidad, como se muestra a continuación:

- IPS registra vulnerabilidad media (0.46) y vulnerabilidad final de 0.30.
- EPS/EMP registra vulnerabilidad media (0.42) y vulnerabilidad final de 0.67.

De acuerdo al perfil del cliente, es importante señalar que los clientes de las EPS son los prestadores y proveedores de medicamentos; por su parte, los clientes de las IPS son los proveedores de insumos y pacientes. De igual forma se estableció que las EPS pueden contratar con Uniones Temporales, pues deben abarcar múltiples ubicaciones geográficas. De otro lado, en algunos lugares del país, solo opera una IPS y los procesos de contratación aumentan la complejidad en la identificación de beneficiarios finales.

Con respecto al uso no presencial del producto, con el avance tecnológico se ha transformado el sector para prestar servicios no presenciales, limitado a telemedicina no invasiva. Las afiliaciones en línea gozan de factores importantes de autenticación y seguridad, además, para los usuarios del sistema de seguridad social en salud la debida diligencia es simplificada porque prima el derecho a la vida.

Sobre el perfil base de clientes no se registraron clientes Personas Expuestas Públicamente (PEP). Debido a la obligatoriedad del aseguramiento y a la prestación de servicios de salud por parte de las EPS y prestadores, no se consideran como clientes y/o contrapartes los usuarios (afiliados), de las EPS, ni los pacientes de las IPS cuyos servicios sean cancelados efectivamente por algún tipo de seguro (Plan Obligatorio de Salud, Sistema de Riesgos Laborales, y Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT- y Planes Adicionales de Salud, entre otros).

Es así como, para estos casos, no será necesaria la identificación del usuario. No se podrá restringir la atención en salud por parte del prestador o para el aseguramiento obligatorio, movilidad o autorización de atención en salud por la ausencia del conocimiento de los clientes y usuarios.

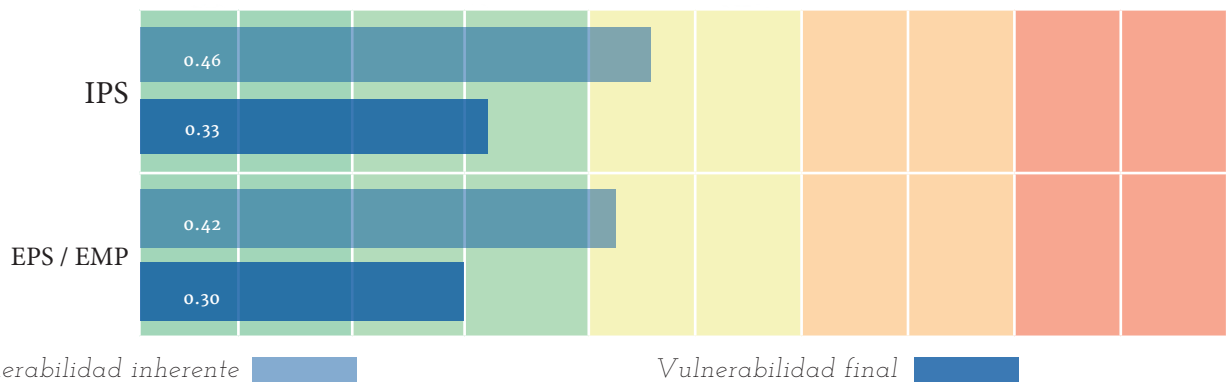


Gráfico 66. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA sector salud.

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

## h. Vulnerabilidades LA servicio de transporte

El riesgo LA para las actividades de servicio de transporte fue clasificado en nivel medio. Se obtuvo una calificación de nivel medio (2.67) para las amenazas y nivel medio (0.57) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.



Amenaza

A	M	M	MA	A	A
MA	M	M	MA	MA	A
M	MB	M	M	MA	MA
MB	MB	MB	M	M	M
B	B	MB	MB	M	M
	B	MB	M	MA	A
	<b>Vulnerabilidad</b>				

Gráfico 67. Riesgo de LA servicio de transporte.

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

Con respecto a las variables de control ALA, la calificación para este subsector fue 0.6, lo que indica que tiene un nivel medio alto de calidad de los controles. Se estableció que de las 12 variables evaluadas, cinco fueron calificadas en nivel alto, cuatro en nivel medio alto y una en nivel medio bajo.

De la valoración realizada por los expertos se destaca:

Variables de control con nivel de efectividad alto (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.
- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).

Variables de control con nivel de efectividad medio alto (0.6).

- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Integridad del personal de la empresa / institución.

Variables de control con nivel de efectividad medio (0.5).

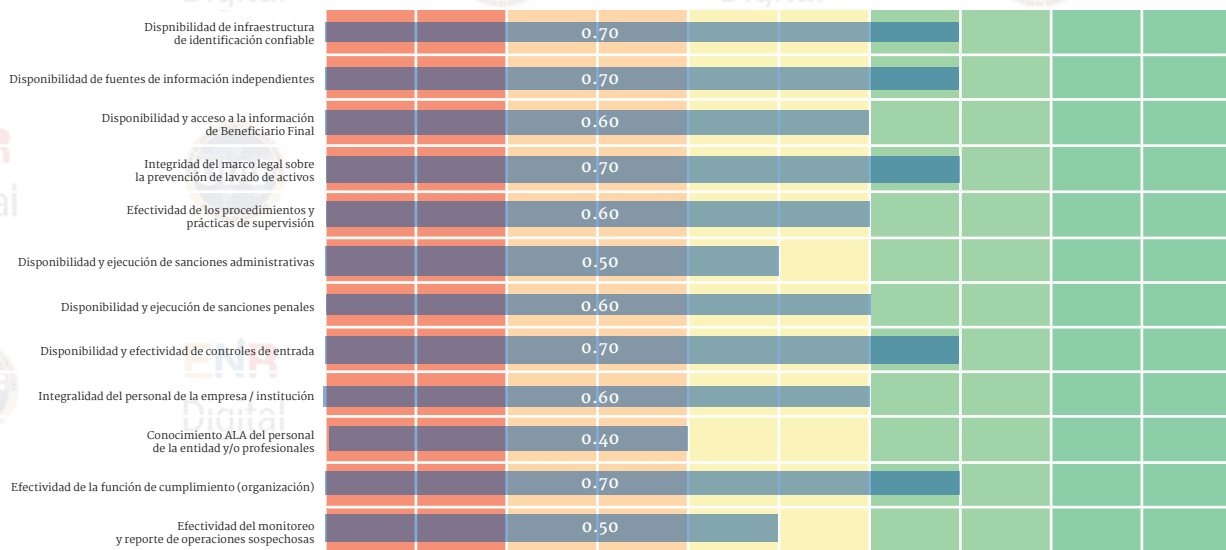
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.

Variables de control con nivel de efectividad medio bajo (0.4).

- Conocimiento ALA del personal de la organización.

La Superintendencia de Transporte ordenó diseñar programas y políticas de prevención de LA, así mismo, nombrar un oficial de cumplimiento, quien es el encargado de socializar a todos los funcionarios sobre las temáticas Siplaft y de realizar sus propias auditorias, también, debe presentar resultados ante los máximos órganos. Finalmente, cualquier operación sospechosa será reportada a la UIAF. Cabe señalar que dentro del sector solo están obligadas a reportar las empresas de carga.

Preocupa la calidad del ROS, para lo cual señalan la importancia de fortalecer los mecanismos de capacitación. Dentro del subsector se debe ampliar el entendimiento de las tipologías LA/FT/FP.



Puntaje total controles ALA: 0.6, medio alto.

Gráfico 68. Resultados de variables de control ALA servicio de transporte.

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

Sobre la vulnerabilidad inherente al subsector se registran dos productos con calificación entre media alta y media. No obstante, con la aplicación de los controles la vulnerabilidad final se reduce significativamente como se muestra a continuación:

- Transporte de carga terrestre registra vulnerabilidad media (0.56) y vulnerabilidad final de 0.48.
- Transporte de carga fluvial, vulnerabilidad media alta (0.8) y vulnerabilidad final de 0.62.
- Transporte de carga aérea registra vulnerabilidad media alta (0.71) y vulnerabilidad final de 0.57.

En cuanto a la vulnerabilidad inherente de las actividades de transporte para todos los servicios, los controles permiten disminuir de forma notable esta vulnerabilidad del producto frente a la vulnerabilidad final.

En la carga terrestre existen lineamientos y características que deben ser cumplidos para que las empresas sean habilitadas y prestar sus servicios. En transporte de carga se han implementado programas de capacitación, cuyo propósito es elaborar la cartilla de señales de alerta, además de promover la divulgación de la información de la UIAF sobre prevención y detección de LA/FT.

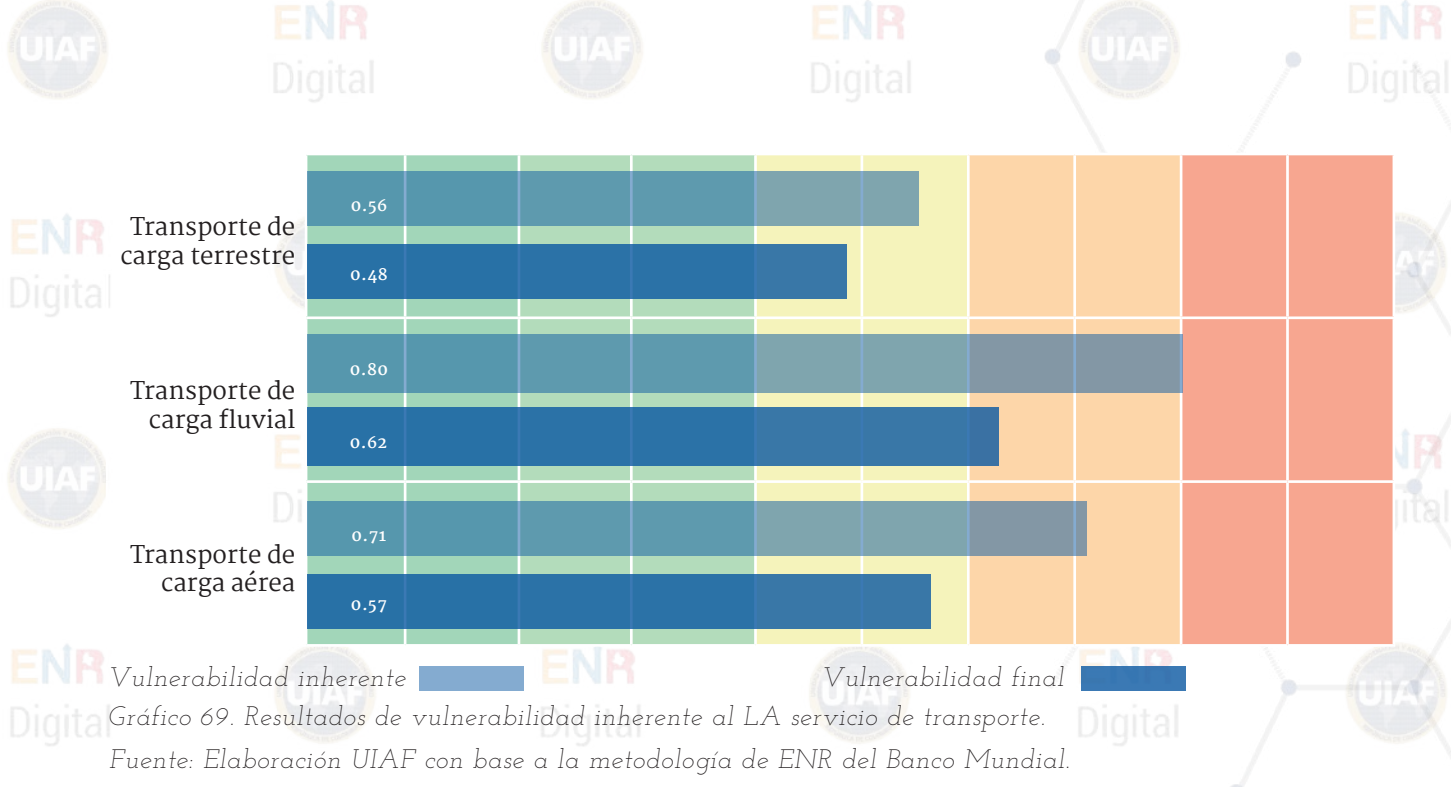


Gráfico 69. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA servicio de transporte.  
 Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

## i. Vulnerabilidades LA Vigilancia y Seguridad Privada

Para las actividades de vigilancia el riesgo de LA se enmarca en nivel medio. Se obtuvo una calificación de nivel medio para las amenazas (0.67) y nivel medio (0.41) para las vulnerabilidades.

Amenaza		Vulnerabilidad		Riesgo		
Media (2.67)		Media (0.41)		Medio		
Amenaza	A	M	M	MA	A	
	MA	M	M	MA	A	
	M	MB	M	M	MA	
	MB	MB	MB	M	M	
	B	B	MB	M	M	
		B	MB	M	MA	A
		Vulnerabilidad				

Gráfico 70. Riesgo de LA Vigilancia.  
 Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

De las variables de control ALA, la calificación fue 0.7, lo que indica que tiene un nivel alto de calidad de los controles. Se estableció que, de 12 variables evaluadas, cuatro fueron calificadas en nivel muy alto, siete en nivel alto y una variable con calificación medio alto (0.6).

De la valoración se destaca:

VARIABLES DE CONTROL CON NIVEL DE EFECTIVIDAD MUY ALTO (0.8).

- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Conocimiento ALA del personal.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).

VARIABLES DE CONTROL CON NIVEL DE EFECTIVIDAD ALTO (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Integridad del personal de la empresa / institución.
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.

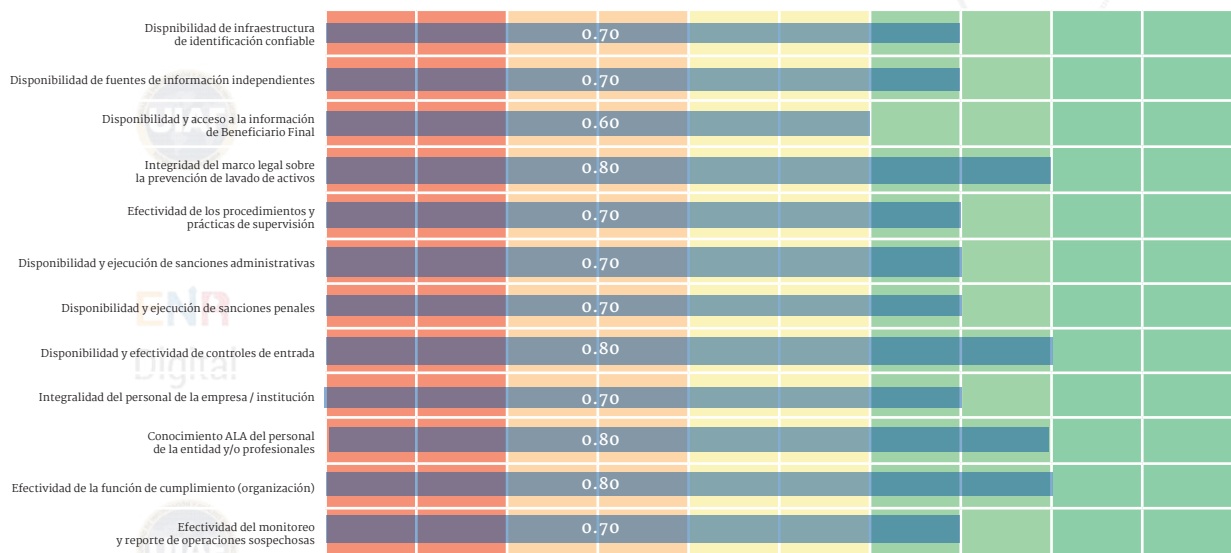
VARIABLES DE CONTROL CON NIVEL DE EFECTIVIDAD MEDIO ALTO (0.6).

- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada es exigente en el momento de aprobar licencias a las empresas que prestan servicios de seguridad. La vigilancia y control de la prestación del servicio está a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada ha emitido circulares externas regulando el SARLAFT y el SIPLAFT, en las que emite parámetros, procesos y procedimientos para su cabal cumplimiento; el sector de transporte de valores específicamente y transporte de efectivo tiene la exigencia de un SARLAFT, que es un esquema de control muy alto en comparación a un SIPLAFT.

En la normatividad vigente se plantean obligaciones para prevenir riesgos LA/FT en transportadoras de valores, que contempla un sistema para prevención, detección y reporte de actividades de LA/FT/FP en desarrollo del objeto social y una política efectiva, eficiente y oportuna que permite cumplir con las normas legales y promover prácticas comerciales correctas, protegiendo la reputación y la credibilidad de la transportadora de valores, minimizando el riesgo de uso en actividades ilícitas.



Puntaje total controles ALA: 0.7, alto

Gráfico 71. Resultados de variables de control ALA vigilancia.

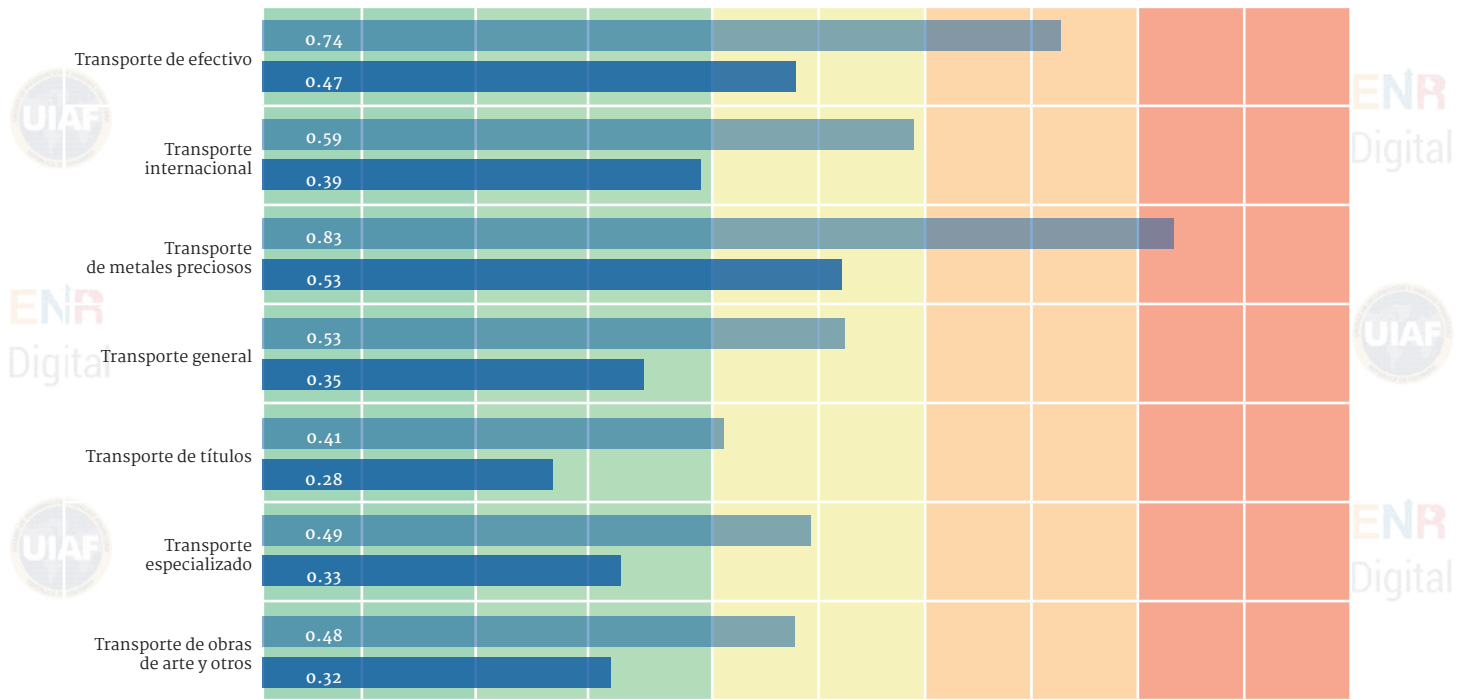
Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

De la vulnerabilidad inherente se registran dos productos con calificación entre media alta y media para esta vulnerabilidad, no obstante, con la aplicación de los controles la vulnerabilidad final se reduce significativamente como se muestra a continuación:

- Transporte de efectivo registra vulnerabilidad media alta (0.74) y vulnerabilidad final de 0.47.
- Transporte internacional registra vulnerabilidad media (0.59) y vulnerabilidad final de 0.39.
- Transporte de metales preciosos registra vulnerabilidad alta (0.83) y vulnerabilidad final de 0.53.
- Transporte general registra vulnerabilidad media (0.53) y vulnerabilidad final de 0.35.
- Transporte de títulos registra vulnerabilidad media (0.41) y vulnerabilidad final de 0.28.
- Transporte especializado registra vulnerabilidad media (0.49) y vulnerabilidad final de 0.33.
- Transporte de obras de arte y otros registra vulnerabilidad media (0.48) y vulnerabilidad final de 0.32.

En vulnerabilidad inherente de las actividades de transporte de metales preciosos y transporte de efectivo se registra un mayor nivel para vigilancia y seguridad privada. Por su parte, transporte de títulos y de obras de arte son los menos vulnerables. Para todos los servicios que se ofrecen, los controles establecidos permiten disminuir de forma notable la vulnerabilidad inherente del producto frente a la vulnerabilidad final.

Se utilizaron diversos mecanismos de capacitación como una universidad virtual y capacitaciones presenciales, dependiendo del cargo y servicio que prestan.



Vulnerabilidad inherente Vulnerabilidad final   
 Gráfico 72. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA vigilancia.  
 Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

## j. Vulnerabilidades LA organizaciones solidarias no financieras

Las organizaciones solidarias no financieras registraron un nivel de riesgo LA medio. Se obtuvo una calificación de media (2.67) para las amenazas y media (0.47) para las vulnerabilidades, producto de los resultados de las variables de control y de las inherentes.

Amenaza		Vulnerabilidad		Riesgo	
Media (2.67)		Media (0.47)		Medio	
A	M	M	MA	A	A
MA	M	M	MA	MA	A
M	MB	M	M	MA	MA
MB	MB	MB	M	M	M
B	B	MB	MB	M	M
	B	MB	M	MA	A

Gráfico 73. Riesgo LA actividades solidarias no financieras  
 Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

Con respecto a las variables de control ALA se registró una calificación consolidada de 0.7, evidenciando una calidad alta de los controles. Las calificaciones de las variables de control, de forma individual, registraron la siguiente efectividad:

VARIABLES CON NIVEL MUY ALTO (0.8).

- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Conocimiento ALA del personal.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).

VARIABLES CON NIVEL ALTO (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.

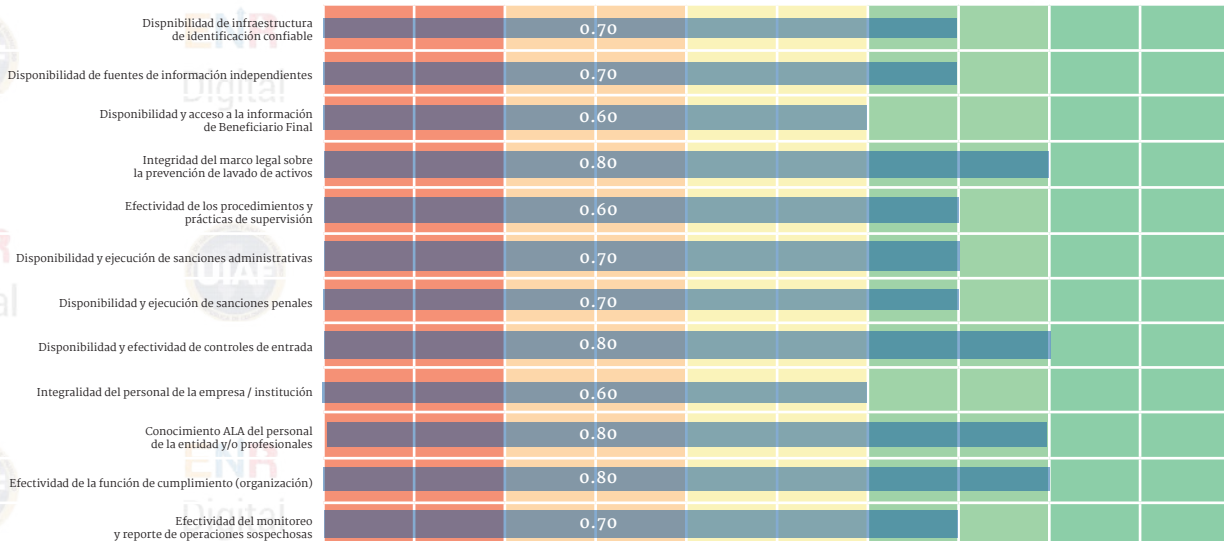
VARIABLES CON NIVEL MEDIO ALTO (0.6).

- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.
- Integridad del personal de la empresa / institución.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.

En la lucha contra el LA/FT/FP, la Superintendencia de Economía Solidaria es la entidad encargada de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control del sector solidario no financiero; esta entidad ha emitido estándares que obligan a todas las entidades a implementar sistemas de gestión de riesgo ALA. Sin embargo, todavía hace falta tener más cultura frente a la implementación y gestión de este riesgo.

Sobre las actividades de supervisión, se requieren recursos suficientes que permitan realizar una tarea adecuada, en razón a que la cantidad de sujetos vigilados es amplia y los recursos disponibles no son suficientes.

El grado de implementación de la normatividad SARLAFT, para estas organizaciones solidarias, se encuentra aún en niveles intermedios.



Puntaje total controles ALA: 0.7, alto

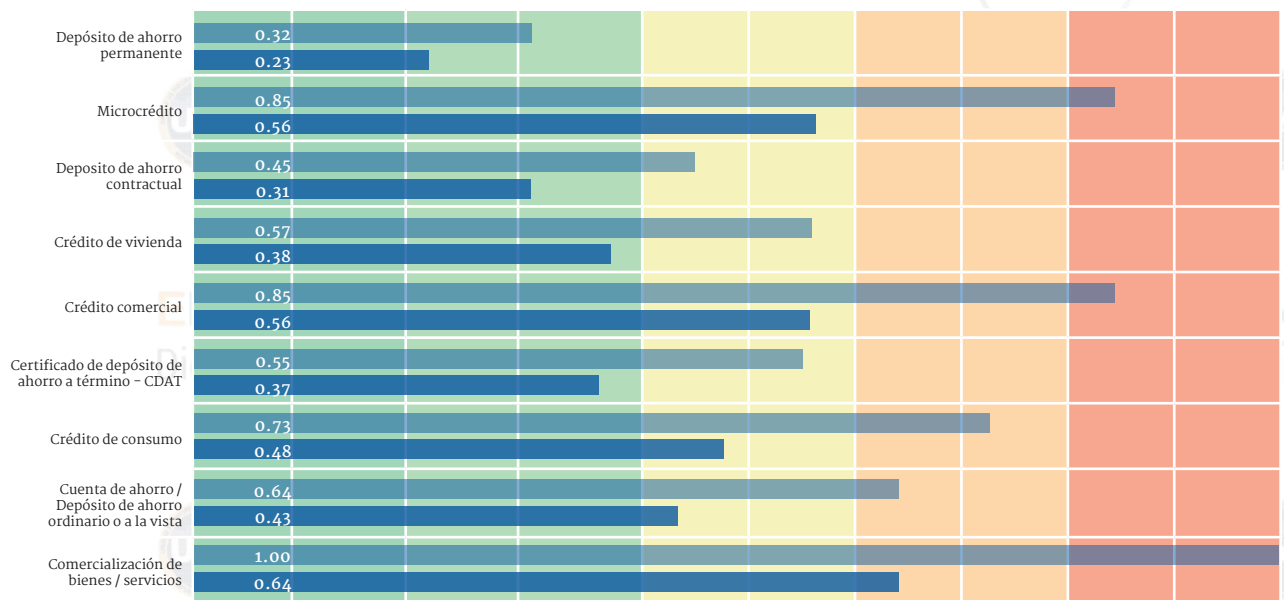
Gráfico 74. Variables de control actividades solidarias no financieras

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

Con relación a la vulnerabilidad inherente, los productos están registrados entre los niveles medio bajo y alto, sin embargo, al aplicar los controles la ponderación de la vulnerabilidad LA final se reduce como se muestra a continuación:

- Depósito de ahorro permanente registra vulnerabilidad media baja (0.32) y vulnerabilidad final de 0.23.
- Microcrédito registra vulnerabilidad alta (0.85) y vulnerabilidad final de 0.56.
- Depósito de ahorro contractual registra vulnerabilidad media (0.45) y vulnerabilidad final de 0.31.
- Crédito de vivienda registra vulnerabilidad media (0.57) y vulnerabilidad final de 0.38.
- Crédito comercial registra vulnerabilidad alta (0.85) y vulnerabilidad final de 0.56.
- Certificado de depósito a término (CDAT) registra vulnerabilidad media (0.55) y vulnerabilidad final de 0.37.
- Crédito de consumo registra vulnerabilidad media alta (0.73) y vulnerabilidad final de 0.48.
- Cuenta de ahorros registra vulnerabilidad media alta (0.64) y vulnerabilidad final de 0.43.
- Comercialización de bienes/servicios registra vulnerabilidad alta (1.0) y vulnerabilidad final de 0.64.

Los productos de microcrédito, crédito comercial y comercialización de bienes/servicios son más vulnerable al LA, sin embargo, los controles ayudan a disminuir de forma notoria su vulnerabilidad.



Vulnerabilidad inherente  Vulnerabilidad final   
 Gráfico 75. Resultados de vulnerabilidad inherente a actividades solidarias no financieras  
 Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

### 4.3.3 Sector de Actividades Profesionales No Financieras Designadas - APNFD

Para la generación del nivel de riesgo del LA del sector APNFD fueron evaluados seis subsectores de la economía. Hay heterogeneidad de sujetos obligados, así como la normatividad ALA emitida por supervisores. Adicionalmente, no todos los subsectores tienen un supervisor natural que emita las normas y estándares que cada empresa debe adoptar para la implementación de los sistemas de administración de riesgos LA/FT/FP, que estén ajustados al tipo de negocio, operación, tamaño, área geográfica y demás características particulares.

Agencias de finca raíz	V: 0.55 A: 2.83 Medio		Juegos de suerte y azar	V: 0.26 A: 3.17 Medio	
Comerciantes de metales y piedras preciosas	V: 0.43 A: 3.11 Medio alto		Abogados	V: 0.45 A: 2.94 Medio	
Contadores	V: 0.30 A: 2.94 Medio		Notarios públicos	V: 0.32 A: 2.83 Medio	

Gráfico 76. Clasificación sector APNFD por subsectores.  
 Fuente: Elaboración UIAF.

## Amenaza

Evaluados seis subsectores, 67 % obtuvieron calificación en el nivel medio y dos subsectores calificación medio alta, equivalentes a 33 %, esta calificación fue realizada por el sector nación. Ningún subsector fue calificado con nivel de amenaza alto.

2.94	2.83	3.11	2.94	3.17	2.83
Abogados	Agencias de finca raíz	Comerciantes de metales y piedras preciosas	Contadores	Juegos de Suerte y Azar (JSA)	Notarios públicos

Gráfico 77. Amenaza sector APNFD

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

## Vulnerabilidad

La valoración de la vulnerabilidad del sector APNFD evidencia que tres subsectores, equivalentes a 50% de los evaluados, registraron calificación de amenaza media baja, tres subsectores registraron calificación media equivalente al 50%, destacando que no fue calificado ningún subsector en nivel alto de vulnerabilidad.

0.45	0.3	0.55	0.32	0.43	0.26
Abogados	Contadores	Agencias de Finca Raíz	Notarios públicos	Comerciantes de metales y piedras preciosas	Juegos de Suerte y Azar (JSA)

Gráfico 78. Vulnerabilidad sector APNFD

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

## Riesgo LA Sector APNFD

El sector real registra un nivel medio de riesgo de LA, obtenido mediante la consolidación sectorial de la amenaza en nivel medio (2.97) y vulnerabilidad en nivel medio bajo (0.38), producto de los resultados de las variables de control y las variables inherentes sectoriales.

Amenaza		Media (2.97)		Vulnerabilidad		Media baja (0.38)		Riesgo		Medio	
Amenaza	A	M	M	MA	A	A					
	MA	M	M	MA	MA	A					
	M	MB	M	M	MA	MA					
	MB	MB	MB	M	M	M					
	B	B	MB	MB	M	M					
		B	MB	M	MA	A					
				Vulnerabilidad							

Gráfico 79. Riesgo LA sector APNFD

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

## a. Vulnerabilidades LA Agencias de Finca Raíz

Para las Agencias de Finca Raíz el riesgo de LA se ubica en nivel en medio. Se obtuvo una calificación media para las amenazas y medio para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Media (2.83)		Vulnerabilidad		Medio (0.55)		Riesgo		Medio	
Amenaza	A	M	M	MA	A	A					
	MA	M	M	MA	MA	A					
	M	MB	M	M	MA	MA					
	MB	MB	MB	M	M	M					
	B	B	MB	MB	M	M					
		B	MB	M	MA	A					
				Vulnerabilidad							

Gráfico 80. Riesgo de LA Agencias de Finca Raíz.

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

Con respecto a las variables de control ALA la calificación consolidada fue 0.7, es decir, una calidad de los controles alta. Las calificaciones de las variables de control de forma individual registraron la siguiente efectividad:

Variables con nivel alto (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.

Variables con nivel medio alto (0.6).

- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.
- Integridad del personal de la empresa / institución.
- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.

Variables con nivel medio (0.5).

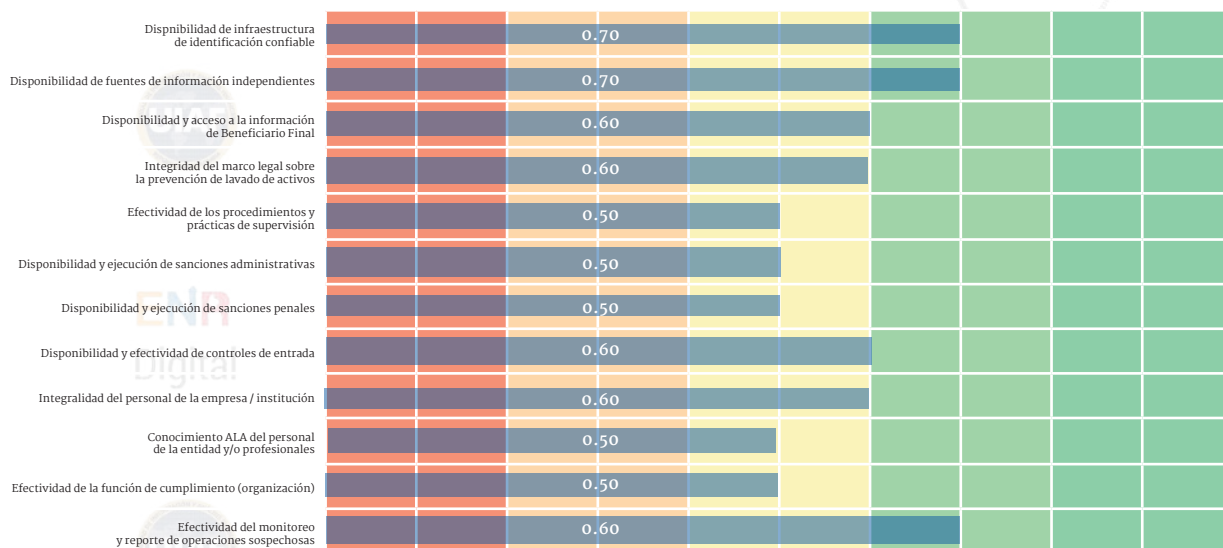
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Conocimiento ALA del personal de la organización.

La Superintendencia de Sociedades emitió una normatividad relacionada con ALA/CFT/CFP donde establece la obligatoriedad de implementar sistemas de gestión de riesgo para empresas del sector inmobiliario a partir de sus ingresos y activos. Por tal razón, se observan aún debilidades en la implementación y efectividad respecto a las medidas, en consideración al tamaño de las organizaciones dedicadas a la intermediación inmobiliaria y a los costos de implementación de herramientas, así como, de las tecnologías para la prevención del lavado de activos.

Si bien el Gobierno, con la Ley 1673 de 2013, expone la intención de intervención sobre el sector inmobiliario por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la normatividad no se ha reglamentado y, por ende, no existe aplicación práctica de las funciones de vigilancia, inspección y control. En las ciudades intermedias y el sector rural, la situación se profundiza por la falta de vigilancia y supervisión de LA, por lo tanto, la aplicación de sanciones administrativas y/o penales es inexistente.

Los intermediarios y tramitadores representan un alto riesgo asociado a la falta de formalización y profesionalización de las Agencias de Finca Raíz. En algunos casos, este tipo de intermediarios brinda orientaciones que distorsionan las condiciones del negocio, como subvalorar costos para evitar impuestos, disminuir valores, establecer condiciones no reales para las promesas de compra venta o no registrar las promesas en las notarías.

Finalmente, la laxitud en los requisitos de creación y operación de las Sociedades por Acciones Simplificada (SAS), ha impulsado la constitución de varias de las empresas del sector, lo que ha conllevado a la informalidad en la operación e inexistencia en los procedimientos de rendición de cuentas.



Puntaje total controles ALA: 0.7, alto.

Gráfico 81. Resultados de variables de control ALA Agencias de Finca Raíz.

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

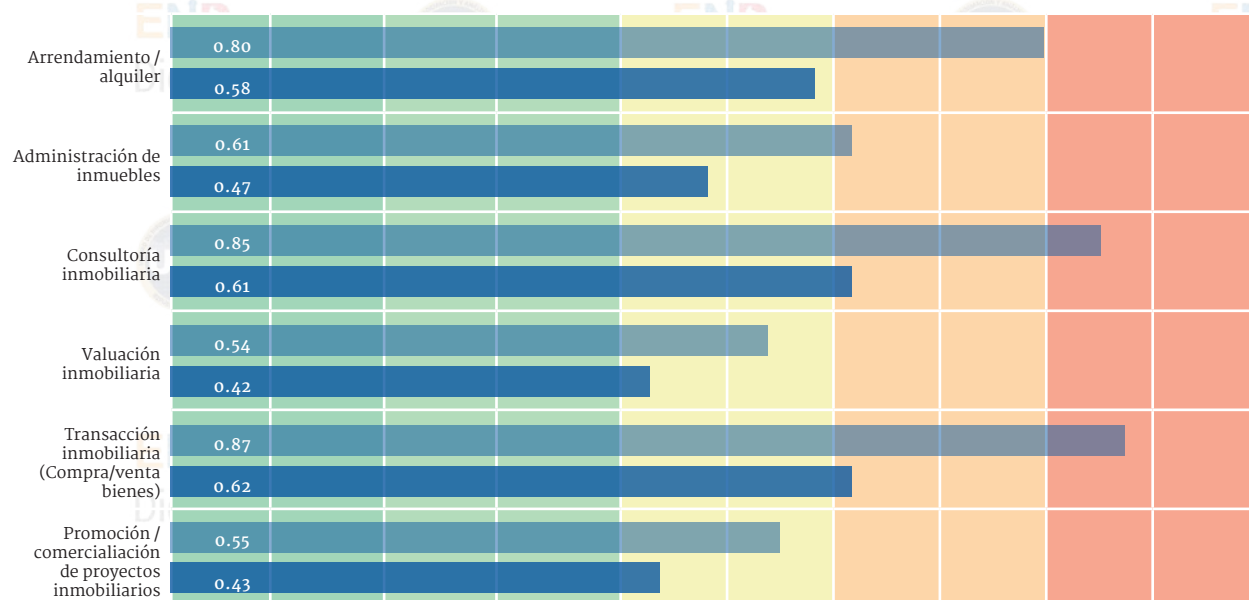


Gráfico 82. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA Agencias de Finca Raíz.

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

En cuanto a la vulnerabilidad inherente, los productos están registrados entre los niveles medio y alto, sin embargo, al aplicar los controles la ponderación de la vulnerabilidad LA final se reduce como se muestra a continuación:

- Arrendamiento/Alquiler registra vulnerabilidad media alta (0.8) y vulnerabilidad final de 0.58.
- Administración de inmuebles registra vulnerabilidad media alta (0.61) y vulnerabilidad final de 0.47.

- Consultoría inmobiliaria registra vulnerabilidad alta (0.85) y vulnerabilidad final de 0.61.
- Valuación inmobiliaria registra vulnerabilidad media (0.54) y vulnerabilidad final de 0.42.
- Transacción inmobiliaria (compra venta inmuebles) registra vulnerabilidad alta (0.87) y vulnerabilidad final de 0.62.
- Promoción, comercialización de proyectos inmobiliarios registra vulnerabilidad media (0.55) y vulnerabilidad final de 0.43.

Los productos de consultoría y transacción inmobiliaria son más vulnerables al LA, sin embargo, los controles ayudan a disminuir de forma notoria su vulnerabilidad.

## b. Vulnerabilidades LA Comerciantes de Metales y Piedras Preciosas

Para los Comerciantes de Metales y Piedras Preciosas el riesgo de LA se ubica en nivel medio alto. Se obtuvo una calificación media alta (3.11) para las amenazas y media (0.43) para las vulnerabilidades producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Vulnerabilidad		Riesgo		
Media alta (3.11)		Medio (0.43)		Medio alta		
Amenaza	A	M	M	MA	A	
	MA	M	M	MA	A	
	M	MB	M	MA	MA	
	MB	MB	M	M	M	
	B	B	MB	M	M	
		B	MB	M	MA	A
		Vulnerabilidad				

Gráfico 83. Riesgo de LA Comerciantes de Metales y Piedras Preciosas.

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

En las variables de control ALA del subsector de Metales y Piedras Preciosas, se obtuvo una calificación total consolidada de (0.6), evidenciando una calidad de los controles medio alta. Las calificaciones de las variables de control de forma individual registraron la siguiente efectividad:

VARIABLES CON NIVEL ALTO (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.

VARIABLES CON NIVEL MEDIO ALTO (0.6).

- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Integridad del personal de la empresa / institución.
- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Conocimiento ALA del personal de la organización.

El 33 % de las variables de control evaluadas alcanzaron un nivel de efectividad alto y 67 % tuvieron un nivel de efectividad medio alto.

Las obligaciones de implementación de medidas de prevención ALA/CFT en la actividad de metales preciosos no tiene más de dos años de emisión, a partir del ámbito de aplicación del Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de 2020 de la Supersociedades, que obligó a más empresas teniendo en cuenta sus ingresos y activos.

La normatividad colombiana de la Ley 1121 de 2006 y la Ley 2250 de 2022 define la obligatoriedad de realizar la validación e identificación plena de las personas que suscriban contratos con el Estado. Al igual que, la aplicación de la debida diligencia de suministro a lo largo de la cadena productiva de minerales. En este sentido, al Ministerio de Minas y Energía le corresponde implementar dichos procedimientos en el marco de la política de contratación interna. Ahora bien, en lo que respecta a la Agencia Nacional de Minería, en función de las competencias delegadas para el sector minero, y debe establecer políticas, funciones y procedimientos para llevar a cabo la prevención y control de los riesgos LA/FT en el proceso de habilitación de títulos y fiscalización.

Es importante anotar que, si bien la función de supervisión para el cumplimiento de ALA no es parte de las competencias del Ministerio de Minas y Energía, como entidad responsable de la formulación de la política pública del sector minero – energético, se han realizado aportes para robustecer las diferentes iniciativas de Ley y normatividad complementaria que tiene el sector en dicha materia, también se han expedido actos administrativos orientados a la definición de obligaciones respecto del registro y actualización de información de las plantas de beneficio y comercializadores, así como, se ha llevado a cabo la remisión de informes anuales por parte de la Agencia Nacional de Minería sobre la gestión de prevención y control de riesgos LA/FT.

No hay herramientas necesarias para desincentivar la salida del comercio ilegal, por ejemplo, no se facilita el acceso a canales financieros, que podrían promover la venta y comercialización legal de minería de subsistencia. Como respuesta a esta problemática es fundamental que el sector financiero promueva la bancarización de estas actividades, como apoyo al programa del Ministerio de Minas y Energía (MME) de bancarización del sector de minería de subsistencia tradicional.

### c. Resultados de variables de control ALA Comerciantes de Metales y Piedras Preciosas

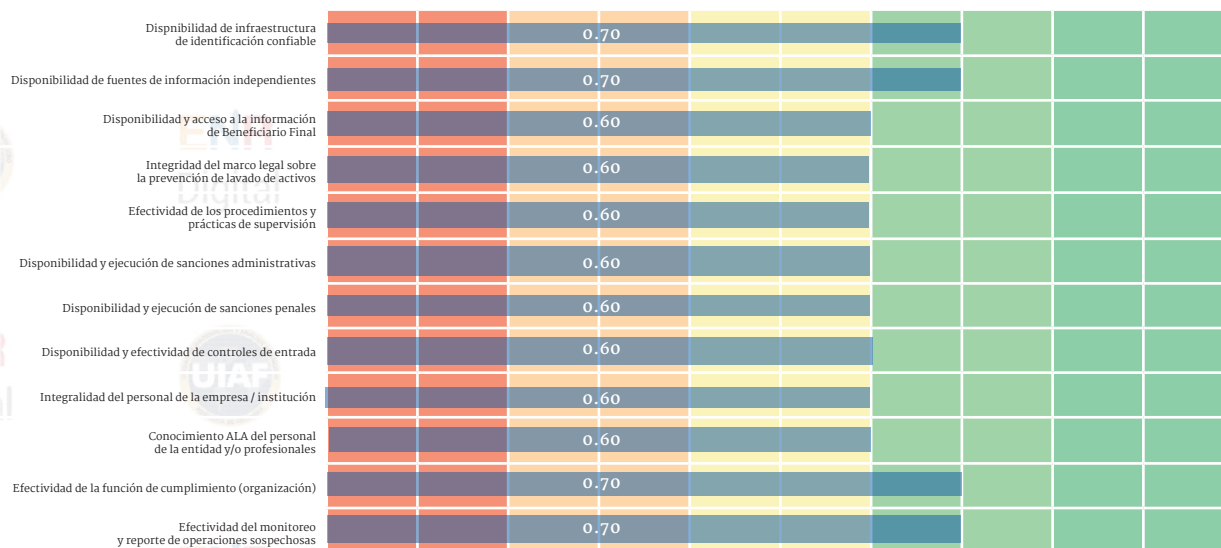


Gráfico 84. Resultados variables de control ALA comerciantes de metales y piedras preciosas  
Puntaje total controles ALA: 0.6 Medio alto

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

En cuanto a la vulnerabilidad inherente al subsector Comerciantes de Metales y Piedras Preciosas, los productos están registrados entre los niveles medio y medio alto. Pero al aplicar los controles la ponderación de la vulnerabilidad LA final se reduce como se muestra a continuación:

- Venta de metales y piedras preciosas registra vulnerabilidad media (0.60) y vulnerabilidad final de 0.42.
- Compra de metales y piedras preciosas registra vulnerabilidad media alta (0.64) y vulnerabilidad final de 0.45.

Frente a las variables inherentes al sector, existe una alta concentración en la comercialización en el subsector. Además, los niveles de intermediación son bastante altos, teniendo en cuenta que existe un elevado número de barequeros registrados y pequeñas comercializadoras que captan parte de la producción y luego la vuelven a comercializar con grandes empresas. Por lo tanto, en la cadena de la minería ilegal, es la comercialización la actividad que presenta los riesgos más altos de LA.

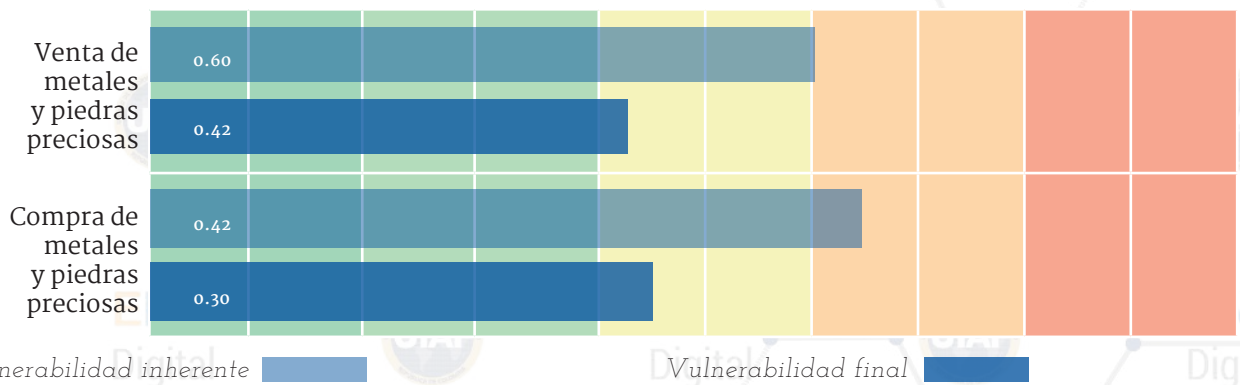


Gráfico 85. Vulnerabilidad de LA Comerciantes de Metales y Piedras Preciosas.  
Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

## d. Vulnerabilidades LA Contadores

Para los Contadores el riesgo de LA se ubica en nivel medio. Se obtuvo una calificación de media (2.94) para las amenazas y nivel medio bajo (0.30) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza	Media (2.94)	Vulnerabilidad	Medio bajo (0.30)	Riesgo	Medio
A	M	M	MA	A	A
MA	M	M	MA	MA	A
M	MB	M	M	MA	MA
MB	MB	MB	M	M	M
B	B	MB	MB	M	M
	B	MB	M	MA	A

Gráfico 86. Riesgo de LA contadores.  
Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

Con respecto a las variables de control ALA del subsector de Contadores, se obtuvo una calificación total consolidada de (0.6), evidenciando una calidad de los controles medio alta. Las calificaciones de las variables de control de forma individual registraron la siguiente efectividad:

Variables con nivel muy Alto (0.7)

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable
- Disponibilidad de fuentes de información independientes
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.

**Variables con nivel medio alto (0.6)**

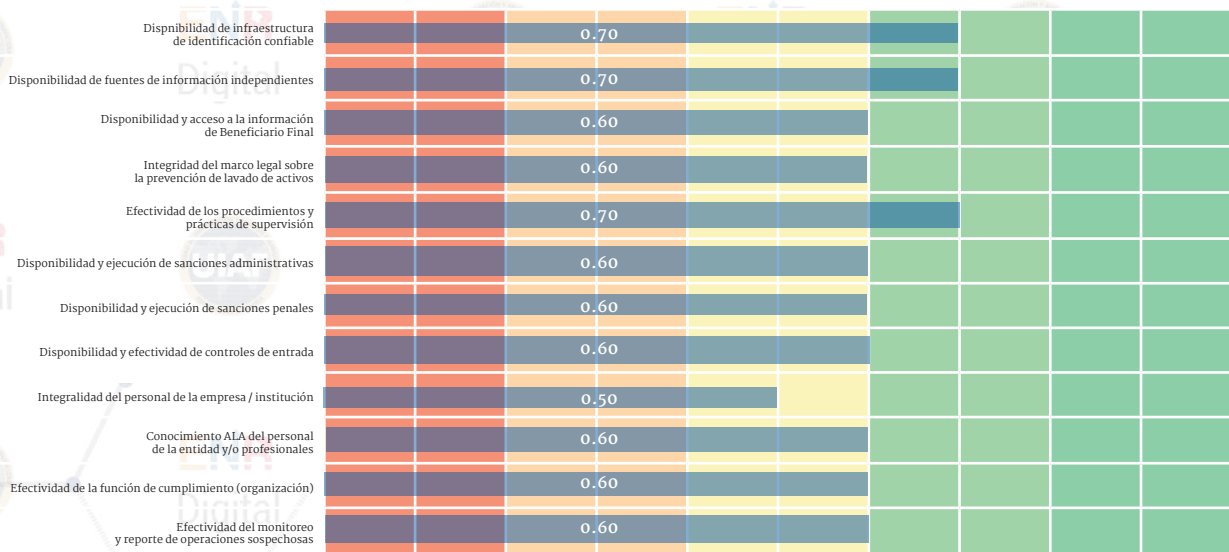
- Disponibilidad y acceso a la información del Beneficiario Final
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas
- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada
- Conocimiento ALA del personal de la organización
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización)
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas

**Variables con nivel medio alto (0.5)**

- Integridad del personal de la empresa / institución

En lo que respecta a los procedimientos y prácticas de supervisión de los contadores, puede entenderse, en parte, que a pesar de la existencia de requisitos normativos en materia de LA, la Junta Central de Contadores no está facultada como organismo de supervisión, ni tiene un área especializada en LA, sumado a la insuficiencia de recursos humanos, técnicos, logísticos y de información. Por ejemplo, no existe una base de datos en la que se incluya quién, qué, cómo y dónde está ejerciendo la profesión.

Estas falencias derivan en la imposibilidad de considerar ahondar en los procesos especializados de supervisión en materia de LA. A lo anterior puede añadirse la existencia de un umbral muy alto de firmas contables que no están siendo monitoreadas. No cumplen topes para su inclusión dentro de la supervisión de la Supersociedades.



Puntaje total controles ALA: 0.6, medio alto.

Gráfico 87. Variables de Control ALA contadores.

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

En la vulnerabilidad inherente al subsector de contadores, los productos están registrados en nivel medio bajo. Sin embargo, al aplicar los controles la ponderación de la vulnerabilidad LA final se reduce como se muestra a continuación:

- Asesoría y consultoría registra vulnerabilidad media baja (0.37) y vulnerabilidad final de 0.29.
- Auditoría registra vulnerabilidad media baja (0.39) y vulnerabilidad final de 0.31.
- Reportes tributarios registra vulnerabilidad media (0.39) y vulnerabilidad final de 0.31.
- Certificaciones registra vulnerabilidad media baja (0.36) y vulnerabilidad final de 0.29.
- Servicios de aseguramiento registra vulnerabilidad medio baja (0.37) y vulnerabilidad final de 0.29.

Con relación a los procesos de monitoreo y reporte de ROS, los profesionales contables no están capacitados y no hay evidencias de que la mayoría está llevando registros y monitoreo ALA.

Se puede evidenciar que, si bien existe un marco normativo que regula la profesión de los contadores públicos, se necesita materializar y puntualizar la minucia de las obligaciones y responsabilidades que realiza la profesión contable frente a las actividades ALA.

Desde el lado de los resultados del nivel de vulnerabilidad final de los servicios que brindan los contadores como la revisoría fiscal, la teneduría de libros, la auditoría interna, la asesoría o consultoría tributaria y financiera, las variables inherentes del sector como el tamaño del negocio, el perfil de los clientes o las debilidades en la especialización de los profesionales contadores en términos éticos y de conocimiento de LA, el nivel de exposición del subsector al fenómeno de LA es medio.

Finalmente, dentro de otros factores existen muchas tipologías en las que se incluyen contadores y en las que se denota el abuso de la profesión. Adicionalmente, la profesión puede ser usada como medio para esquemas de fraude o evasión fiscal y, en esto, el uso no presencial de los servicios contables es una modalidad que se puede prestar para la debilidad de los controles ALA.

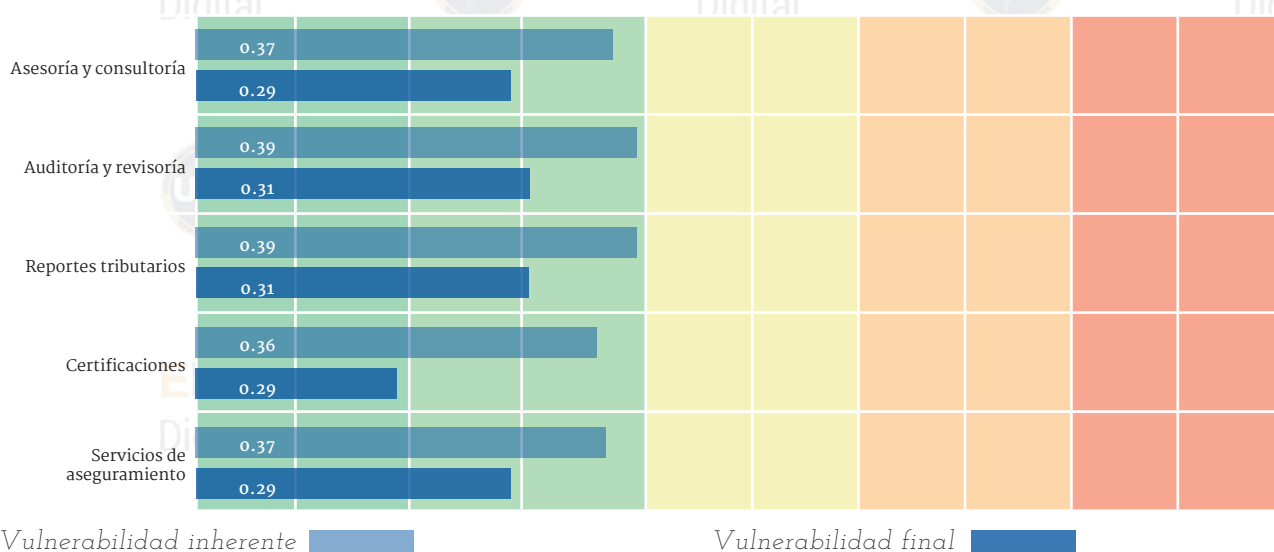


Gráfico 88. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA sector contadores.

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

## e. Vulnerabilidades LA Juegos de Suerte y Azar

Para los Juegos de Suerte y Azar (JSA), el riesgo de LA se ubica en nivel medio. Se obtuvo una calificación de nivel medio alto (3.17), para las amenazas y nivel medio baja (0.26) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Media alta (3.17)		Vulnerabilidad		Medio baja (0.26)		Riesgo		Medio	
Amenaza	A	M	M	MA	A	A					
	MA	M	M	MA	MA	A					
	M	MB	M	M	MA	MA					
	MB	MB	MB	M	M	M					
	B	B	MB	MB	M	M					
	B	MB	M	MA	A						
				Vulnerabilidad							

Gráfico 89. Riesgo de LA Juegos de Suerte y Azar.

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

En las variables de control ALA del subsector de organizaciones Juegos de Suerte y Azar se obtuvo una calificación consolidada de (0.9), con una calidad de los controles cerca a excelente. Las calificaciones de las variables de control de forma individual registraron la siguiente efectividad:

Variables con nivel excelente (1.0).

- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).

Variables con nivel muy Alto (0.9).

- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Integridad del personal de la empresa / institución.
- Conocimiento ALA del personal de la organización.
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.

Variables con nivel muy Alto (0.8).

- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.

Variables con nivel alto (0.7).

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.

VARIABLES CON NIVEL MEDIO ALTO (0.6).

- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.

Sobre la efectividad de las variables de control ALA diseñadas para los JSA, alcanza una calificación de 0.9, mostrando una percepción cerca a la excelencia de los controles ALA.

Colombia ha adoptado dentro de su normativa cada una de las recomendaciones que el GAFI ha establecido sobre el particular. El subsector de juegos de suerte y azar está regulado, inspeccionado y controlado por diferentes entes de control y vigilancia, que han emitido los estándares y normatividad que los regula y obligan a la implementación de procesos para prevención y administración de riesgos de LA.

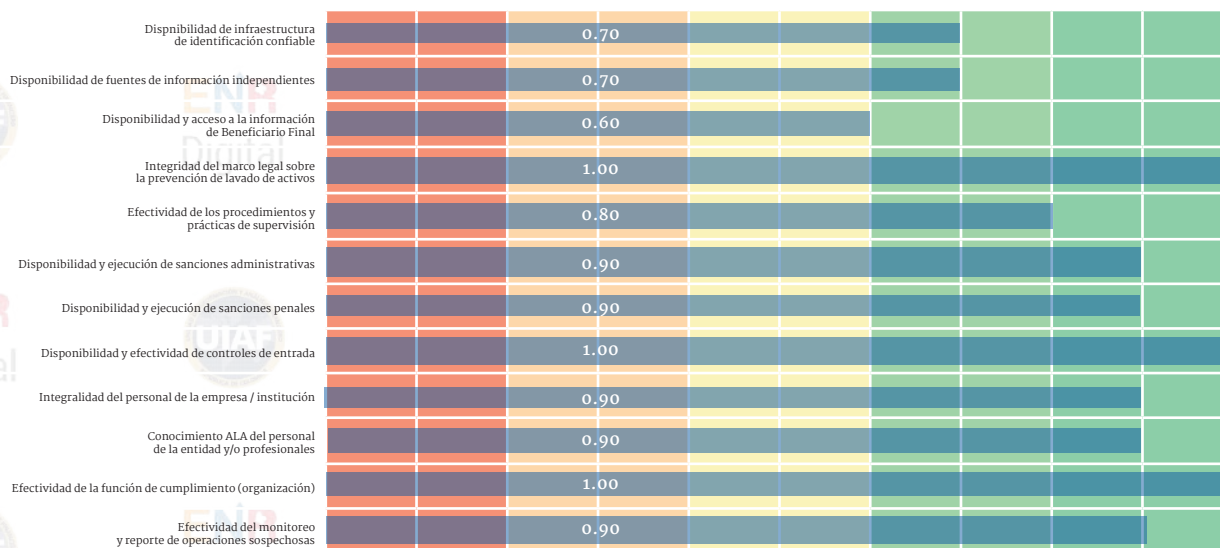
Se ha avanzado significativamente en el sistema antilavado, revisando fenómenos asociados al LA/FT/FP, los riesgos nunca terminan y se debe seguir trabajando de forma permanente con los estándares y normas internacionales sobre la materia.

Este subsector ha enfocado los esfuerzos en el fortalecimiento y construcción de modelos de gestión de riesgos ALA más robustos, buscando mejorar la efectividad del sistema antilavado con un Enfoque Basado en Riesgo para trabajar articuladamente con todos los actores implicados, adecuando marcos normativos internacionales para subsanar falencias que se presentan en algunas actividades, logrando así estándares de calidad y seguridad.

Estos modelos tienen el propósito de establecer acciones de control y monitoreo, que incluyan las diferencias entre regiones, por ejemplo, variables que aproximen o contemplen la problemática del sector fronterizo, operadores ilegales y zonas donde son afectados por grupos armados, entre otros.

Los oficiales de cumplimiento o departamentos de cumplimiento actualmente en el subsector de juegos de suerte y azar, tienen la idoneidad y la capacidad de realizar acciones específicas para auditar, prevenir, controlar y mitigar riesgos asociados a la operación del subsector.

Adicionalmente y, debido a que el subsector tiene una identificación oportuna de los riesgos ALA, y aplicación de controles (conocimiento del cliente: socios, proveedores, empleados y ganadores de premios, congelamiento de pagos de premios e identificación de PEP), ha minimizado la materialización de riesgo de LA.



Puntaje total controles ALA: 0.9, cercano a excelente.

Gráfico 90. Variables de Control ALA Suerte y Azar.

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

En vulnerabilidad inherente al subsector de juegos de suerte y azar, los productos están registrados entre los niveles bajo y medio, sin embargo, al aplicar los controles la ponderación de la vulnerabilidad LA final se reduce como se muestra a continuación:

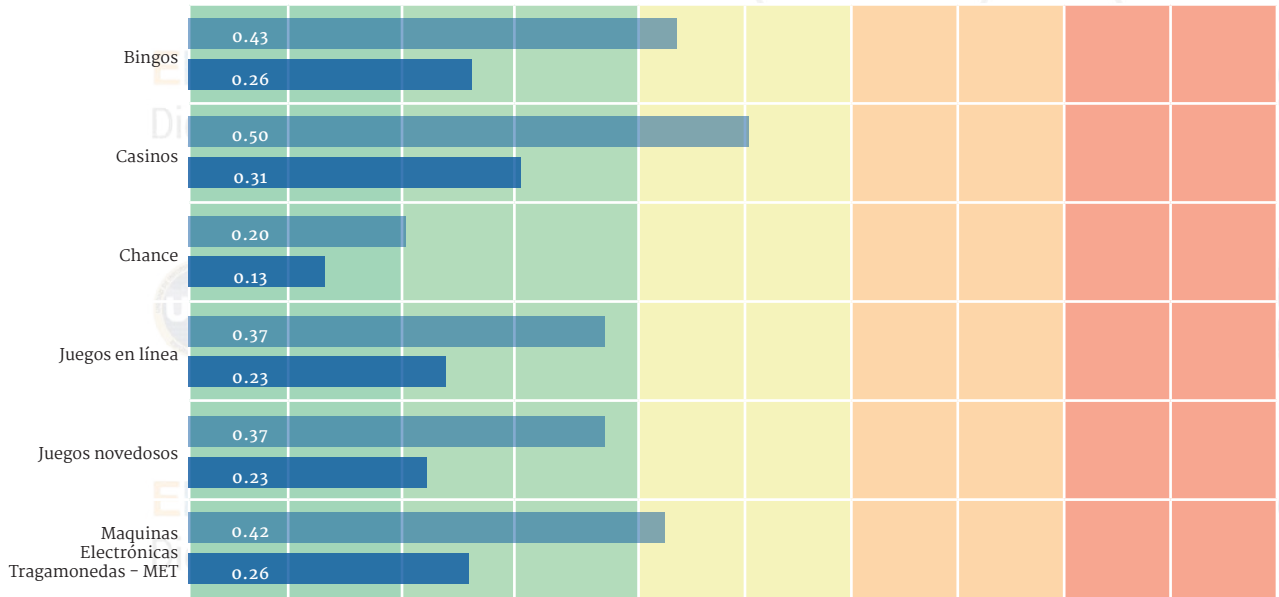
- Bingos registra vulnerabilidad media (0.43) y vulnerabilidad final de 0.26.
- Casinos registra vulnerabilidad media (0.50) y vulnerabilidad final de 0.31.
- Chance registra vulnerabilidad baja (0.20) y vulnerabilidad final de 0.13.
- Juegos en línea registra vulnerabilidad media baja (0.37) y vulnerabilidad final de 0.23.
- Juegos novedosos registra vulnerabilidad media baja (0.37) y vulnerabilidad final de 0.23.
- Máquinas electrónicas tragamonedas (MET) registra vulnerabilidad media (0.42) y vulnerabilidad final de 0.26.

Los productos de consultoría y transacción inmobiliaria son más vulnerables al LA, sin embargo, los controles ayudan a disminuir de forma notoria su vulnerabilidad.

Frente a la vulnerabilidad inherente del sector de juegos de suerte y azar, el resultado promedio es de nivel medio bajo, lo que establece un criterio a tener en cuenta para fortalecer la efectividad de los controles actuales y aumentar la confianza y percepción que se tiene frente al sector.

Otro factor que aumenta la vulnerabilidad inherente de los JSA es el nivel de uso del efectivo en el sistema, estableciendo que algunas operaciones se tranzan en este medio. El único producto que no hace uso de pagos en efectivo es el juego online, sin embargo, los pagos virtuales se han vuelto complejos a la hora de medir la trazabilidad o determinar el origen de los recursos.

Con relación a la vulnerabilidad de juegos en línea, se han implementado acciones y herramientas para la prevención y mitigación. El país dispone de mecanismos que permiten su mitigación en consistencia con lo señalado en el Artículo 44 de la Ley 643 de 2001, Sistema de Conexión en Línea Máquinas Electrónicas Tragamonedas (METS), adicionalmente, Coljuegos tiene la Gerencia de Fiscalización que se encarga de hacer el control del riesgo.



Vulnerabilidad inherente ■ Vulnerabilidad final ■  
 Gráfico 91. Resultados de vulnerabilidad inherente al LA de Juegos de Suerte y Azar.  
 Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

## f. Vulnerabilidades LA Notariado

Para el subsector de notarios, el riesgo de LA se ubica en nivel medio. Se obtuvo una calificación de nivel medio para las amenazas y nivel medio baja (0.32) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza	Media (2.83)	Vulnerabilidad	Media baja (0.32)	Riesgo	Medio	
A	M	M	MA	A	A	
MA	M	M	MA	MA	A	
M	MB	M	M	MA	MA	
MB	MB	MB	M	M	M	
B	B	MB	MB	M	M	
		B	MB	M	MA	A

**Vulnerabilidad**

Gráfico 92. Riesgo de LA de Notariado Público.  
 Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

Para las variables de control ALA del subsector de notarios públicos se obtuvo una calificación total consolidada de (0.7), con una calidad de los controles alta. Las calificaciones de las variables de control de forma individual registraron la siguiente efectividad:

VARIABLES CON NIVEL CERCA A EXCELENTE (0.9).

- Conocimiento ALA del personal de la organización.

VARIABLES CON NIVEL MUY ALTO (0.8).

- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos.
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión.
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada.
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización).
- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas.

VARIABLES CON NIVEL ALTO (0.7).

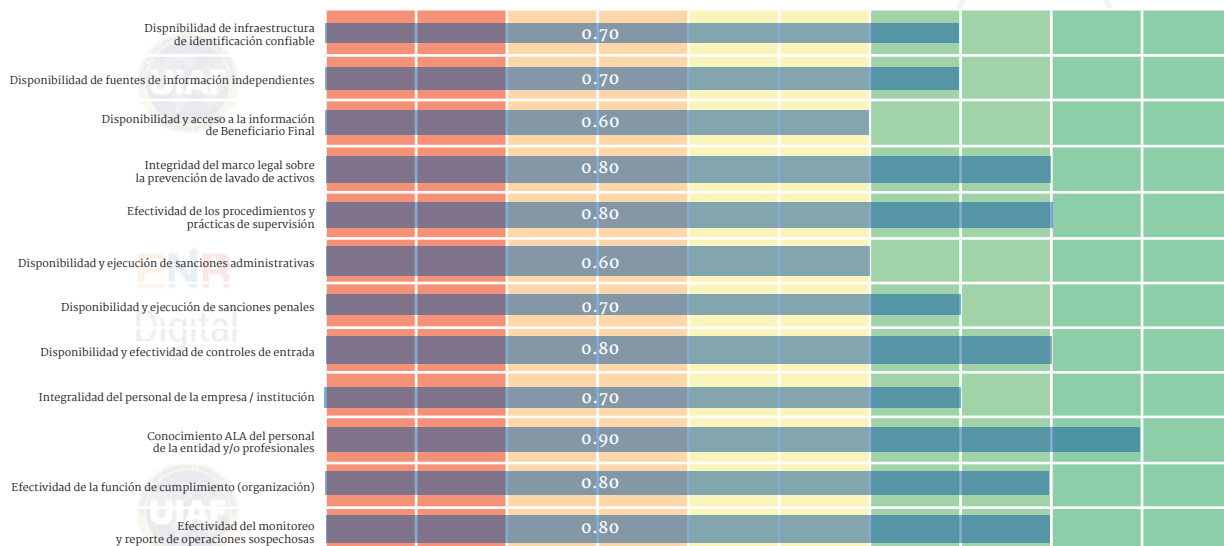
- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable.
- Disponibilidad de fuentes de información independientes.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales.
- Integridad del personal de la empresa / institución.

VARIABLES CON NIVEL MEDIO ALTO (0.6).

- Disponibilidad y acceso a la información del beneficiario final.
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas.

Las temáticas orientadas a la detección y prevención de LAFT en el marco de los procesos notariales es marginal a las funciones misionales del sector, y no hay una política que defina su responsabilidad como servidores públicos. Al no incluir de manera explícita o puntual las temáticas LAFT dentro del marco misional del sector notarial, se obvian funciones de control y prevención, además de las herramientas para ejercerlas efectivamente.

Otro factor que suma a la complejidad de la valoración del volumen del sector, se refiere a las donaciones, factor que debe manejarse con sumo cuidado, pues las donaciones de inmuebles se registran, pero las insinuaciones de donaciones no tienen obligatoriedad de registro. Por lo tanto, no se capturan cuantías específicas asociadas a la insinuación de la donación, medio por el cual se pueden estar ocultando recursos.



Puntaje total controles ALA: 0.7, alto.

Gráfico 93. Riesgo de LA de Notariado Público.

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

En vulnerabilidad inherente al subsector de notariado público, los productos están registrados en el nivel medio, sin embargo, al aplicar los controles la ponderación de la vulnerabilidad LA final se reduce a nivel medio bajo, como se muestra a continuación:

- Testamentos registra vulnerabilidad media (0.43) y vulnerabilidad final de 0.28.
- Constitución de sociedades registra vulnerabilidad media (0.58) y vulnerabilidad final de 0.38.
- Capitulaciones matrimoniales registra vulnerabilidad media (0.42) y vulnerabilidad final de 0.28.
- Actas notariales registra vulnerabilidad media (0.44) y vulnerabilidad final de 0.29.
- Donaciones registra vulnerabilidad media (0.50) y vulnerabilidad final de 0.33.
- Herencias registra vulnerabilidad media (0.47) y vulnerabilidad final de 0.31.
- Poderes registra vulnerabilidad media (0.45) y vulnerabilidad final de 0.29.
- Escrituración registra vulnerabilidad media (0.46) y vulnerabilidad final de 0.30.
- Segregaciones y divisiones de fincas registra vulnerabilidad media (0.46) y vulnerabilidad final de 0.30.

Los productos de constitución de sociedades y escrituración son más vulnerables al LA, pero los controles ayudan a disminuir de forma notoria su vulnerabilidad.

La política pública de identificación de vulnerabilidades en el sector sólo contempla el mercado inmobiliario específico a los bienes raíces y excluye del análisis objetos contractuales como los vehículos y otros bienes inmuebles, sobre los que se ejecutan transacciones de compra y venta, pero sin la obligatoriedad de registro con escritura pública, elevando el nivel de riesgo de LA sobre la totalidad del sector inmobiliario.

El nivel de vulnerabilidad inherente derivado del alto movimiento de efectivo del sector se ha reflejado en intenciones para realizar pagos a través del sistema financiero (tarjetas débito/crédito), sin embargo, las comisiones por el uso de estos medios son altas y las personas desisten de este tipo de operaciones.

Entre lo urbano y rural hay grandes diferencias, pues en las zonas urbanas la política de actualización catastral es agresiva, mientras que en lo rural es más laxa o aplicada en menor medida. En jurisdicciones rurales, la mayoría de las personas no están bancarizadas y en el cobro de comisiones o cobros adicionales del sistema bancario, prefieren el uso de efectivo.

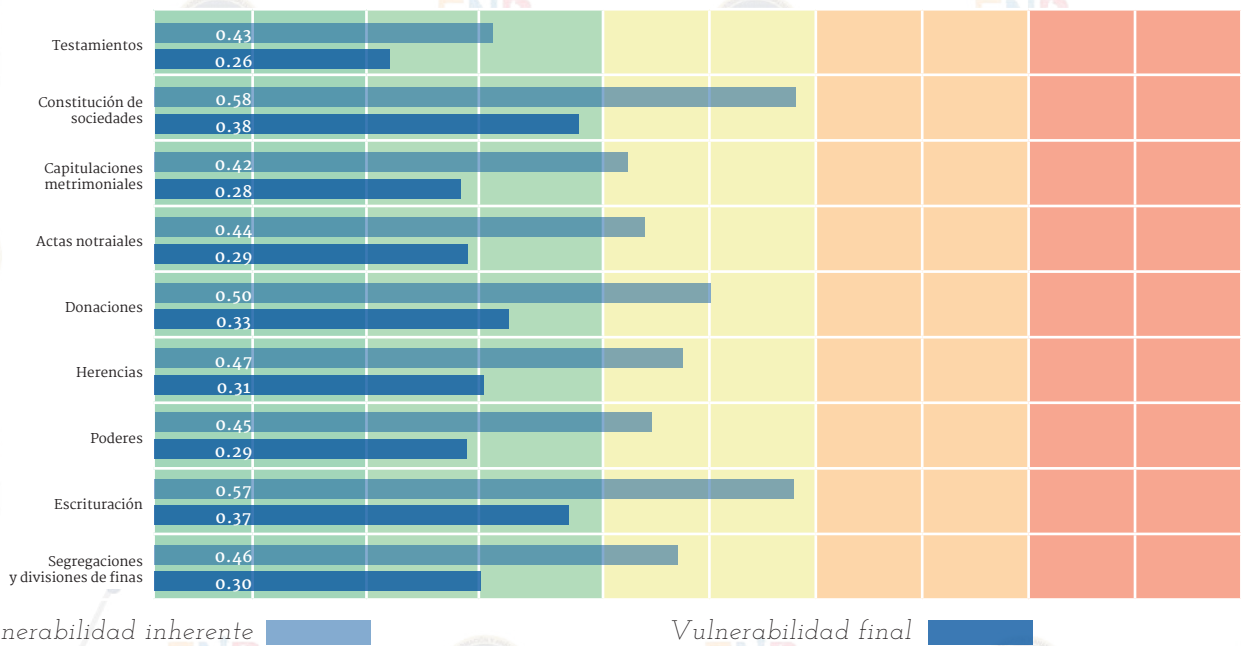


Gráfico 94. Vulnerabilidad de LA de Notariado Público.

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

## g. Vulnerabilidades LA de Abogados

Para la profesión de abogados, el riesgo de LA se ubica en nivel medio. Se obtuvo una calificación nivel medio (2.94) para las amenazas y nivel media (0.45) para las vulnerabilidades, producto de los resultados obtenidos de las variables de control y las inherentes.

Amenaza		Vulnerabilidad		Riesgo	
Media (2.94)		Media (0.45)		Medio	
Amenaza	A	M	M	MA	A
	MA	M	M	MA	A
	M	MB	M	M	MA
	MB	MB	MB	M	M
	B	B	MB	MB	M
		B	MB	M	MA
					A

**Vulnerabilidad**

Gráfico 95. Riesgo de LA de abogados.

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

Con respecto a las variables de control ALA del subsector de Abogados, se obtuvo una calificación total consolidada de (0.6), evidenciando una calidad de los controles medio alta. Las calificaciones de las variables de control de forma individual registraron la siguiente efectividad:

Variables con nivel alto (0.7)

- Disponibilidad de infraestructura de identificación confiable
- Disponibilidad de fuentes de información independientes
- Disponibilidad y ejecución de sanciones administrativas
- Disponibilidad y ejecución de sanciones penales

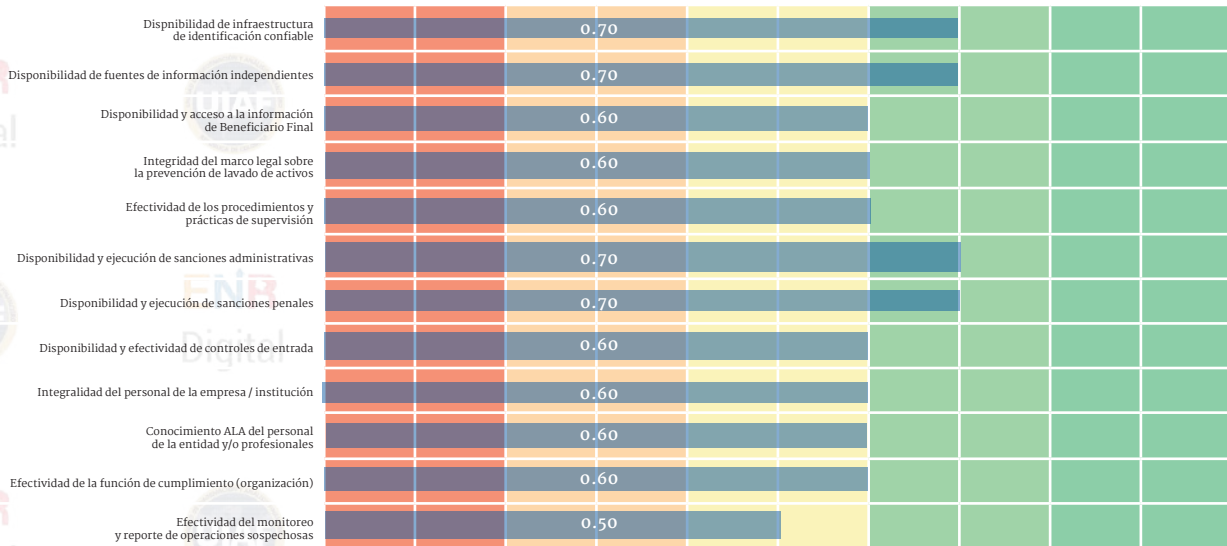
Variables con nivel medio alto (0.6)

- Disponibilidad y acceso a la información del Beneficiario Final
- Integridad del personal de la empresa / institución
- Integralidad del marco legal sobre la prevención de lavado de activos
- Efectividad de los procedimientos y prácticas de supervisión
- Disponibilidad y efectividad de los controles de entrada
- Conocimiento ALA del personal de la organización
- Efectividad de la función de cumplimiento (Organización)

Variables con nivel medio (0.5)

- Efectividad del monitoreo y reporte de operaciones sospechosas

Las obligaciones de implementación de medidas de prevención ALA/CFT en el subsector de abogados no tienen más de dos años, a partir del ámbito de aplicación del Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de 2020 de la Supersociedades que obliga a más empresas a partir de sus ingresos y activos. Por tal motivo se observan debilidades en la implementación y efectividad, respecto a las medidas aplicables para la prevención.



Puntaje total controles ALA: 0.6, medio alto.

Gráfico 96. Variables de control ALA de abogados

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

En cuanto a la vulnerabilidad inherente al subsector de abogados, el producto prestación de servicios jurídicos está registrado en nivel medio alto, pero al aplicar los controles, la ponderación de la vulnerabilidad LA final se reduce a nivel medio.

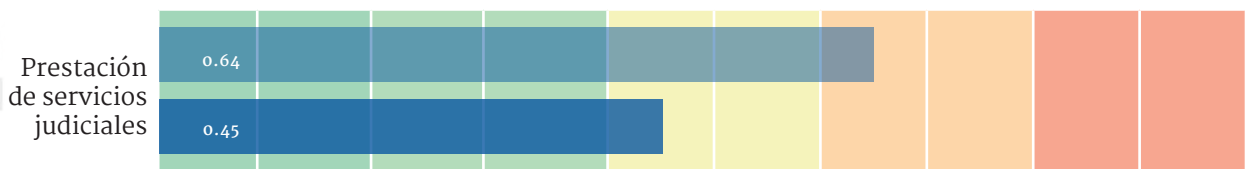


Gráfico 97. Resultados de vulnerabilidad inherentes al LA de abogados.

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

## 4.3 Riesgo de Financiación del Terrorismo

Los resultados del riesgo de Financiación del Terrorismo muestran que el riesgo total de FT es de nivel medio, debido a que, como se observa del lado de las amenazas, lo obtenido fue nivel medio (2,94) y de las vulnerabilidades la calificación fue medio (2.87).

Amenaza		Media (2.94)		Vulnerabilidad		Media (2.87)		Riesgo		Medio	
Amenaza	A	M	M	MA	A	A					
	MA	M	M	MA	MA	A					
	M	MB	M	M	MA	MA					
	MB	MB	MB	M	M	M					
	B	B	MB	MB	M	M					
		B	MB	M	MA	A					
		Vulnerabilidad									

Gráfico 98. Riesgo de financiación del terrorismo

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

### 4.3.1 Amenazas FT

La evaluación de riesgos de Financiación del Terrorismo (FT) calcula por separado las amenazas y vulnerabilidades nacionales. El nivel de amenaza del terrorismo es evaluado con información cuantitativa y cualitativa de actos terroristas en la jurisdicción, así como, con datos de aplicación de controles, fuentes de inteligencia e investigaciones de terrorismo. La lógica detrás de esta evaluación es que la amenaza de terrorismo impacta el nivel de financiación del terrorismo.

Las amenazas de FT se basan en:

- La identificación de la dirección de movimiento de los fondos, si se generan en la jurisdicción y son usados en operaciones terroristas en otras jurisdicciones o viceversa, o si solo pasan por la jurisdicción.
- Las fuentes de obtención de los recursos de los fondos terroristas, que pueden ser fuentes legítimas o actividades criminales.
- Los canales usados para mover los fondos.

La calificación final tiene en cuenta el impacto de las amenazas terroristas sobre la financiación del terrorismo y las amenazas de financiación de terrorismo.

### 4.3.2 Amenazas del terrorismo

En términos de las amenazas del terrorismo, estas se refieren también al impacto del terrorismo en la financiación del terrorismo doméstico, regional y global, y teniendo en cuenta jurisdicciones que usan a Colombia como canal. Los resultados muestran que las principales amenazas son las domésticas.

#### a. Amenazas domésticas

Del lado de las amenazas domésticas están las organizaciones delictivas denominadas en Colombia como Grupos Armados Organizados (GAO). Las siguientes son organizaciones delictivas que pueden ser clasificadas como una posible amenaza terrorista de carácter doméstico en Colombia y se ilustra la valoración de la amenaza y el impacto sobre el FT.

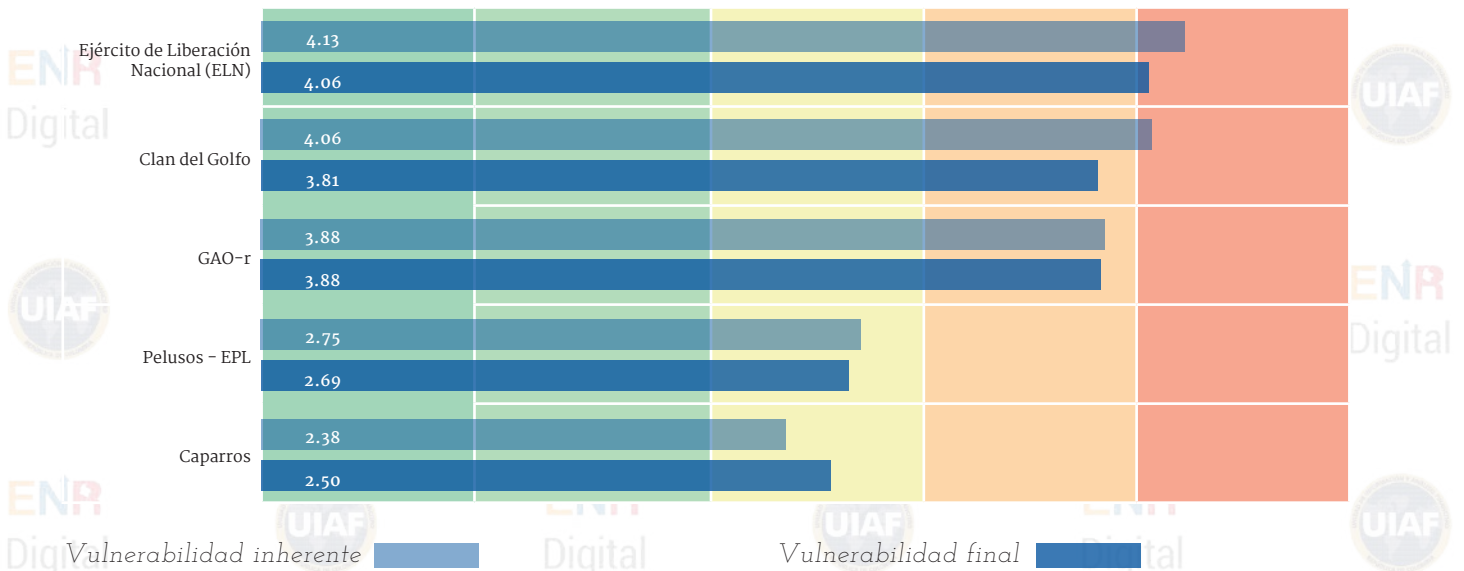


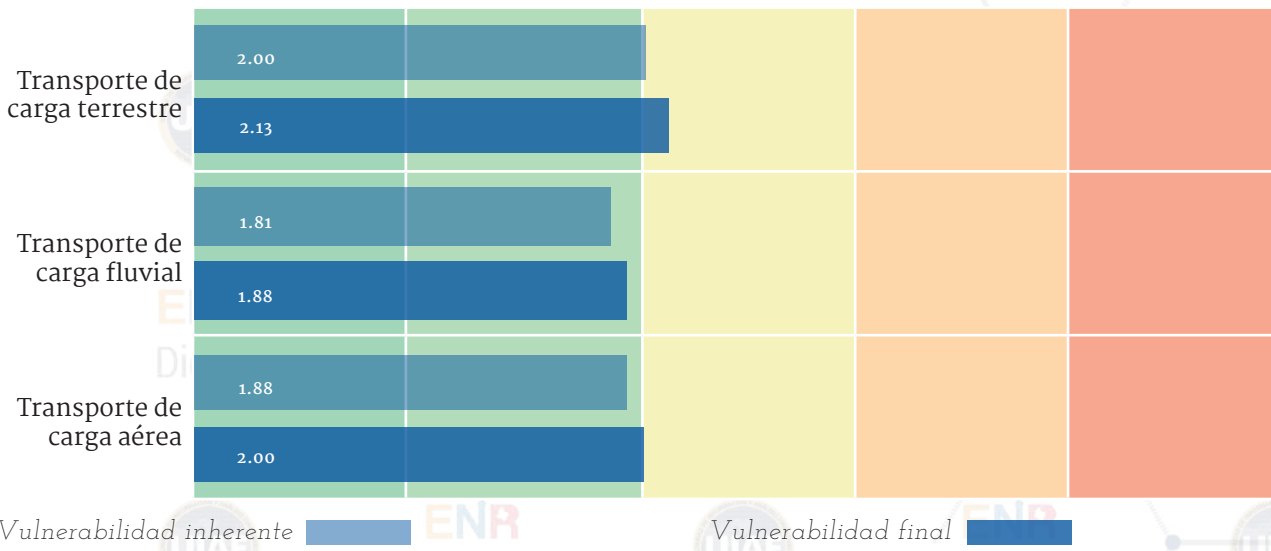
Gráfico 99. Amenazas del terrorismo doméstica

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

#### b. Amenaza global

Los expertos consideran que los nexos con la delincuencia organizada transnacional para el desarrollo de actividades logísticas y financieras en la región. Avanzaría en los procesos de reclutamiento e instrumentalización de colombianos que faciliten las actividades de la organización.

No obstante, y teniendo en cuenta que la apreciación de los expertos, el grupo no ve a Colombia como un país de interés para realizar actos terroristas, se cree que representa una amenaza consolidada en nivel medio baja de terrorismo, con un impacto sobre la financiación del terrorismo medio bajo.

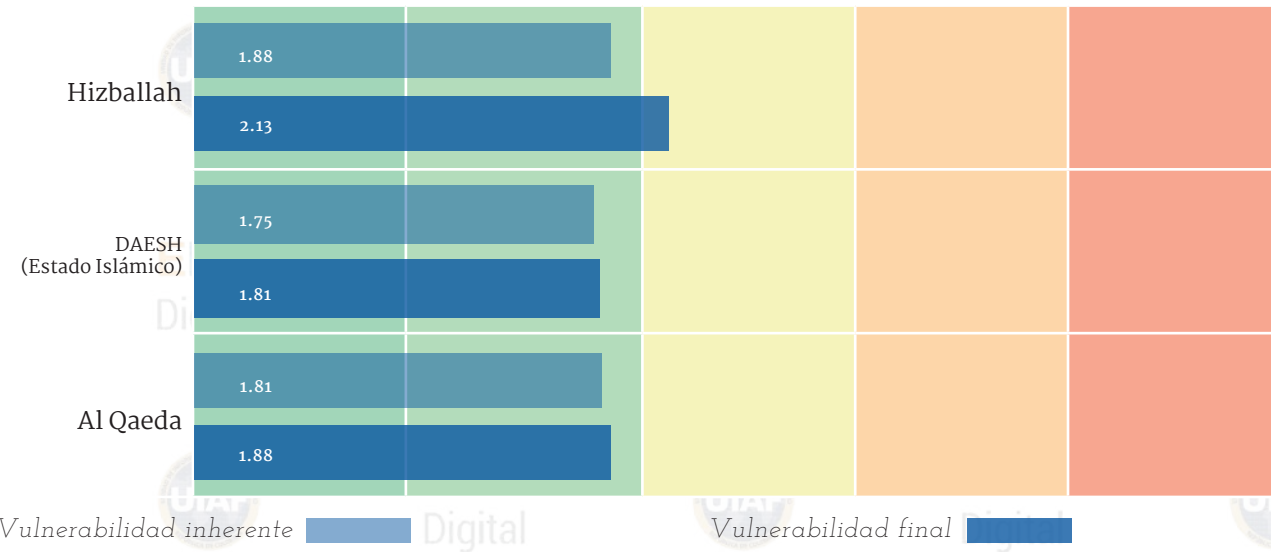


Vulnerabilidad inherente Vulnerabilidad final

Gráfico 100. Amenaza de terrorismo global. Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.

### Jurisdicción nacional usada como punto de tránsito

Se relaciona con grupos que usan a Colombia como punto de tránsito para sus actividades ilegales, el tránsito de presuntos operativos en la región es considerado como amenaza de terrorismo medio bajo.



Vulnerabilidad inherente Vulnerabilidad final

Gráfico 101. Amenaza de terrorismo de jurisdicción nacional como punto de tránsito. Fuente: Elaboración UIAF con base a la metodología de ENR del Banco Mundial.



### 4.3.3 Amenaza Nacional de FT

Partiendo de la descripción de cada variable y en el sentido de observar los criterios asociados dentro de los grupos al margen de la ley, los participantes calificaron cada uno de estos criterios con base en las escalas de valoración, registrando los siguientes resultados consolidados:

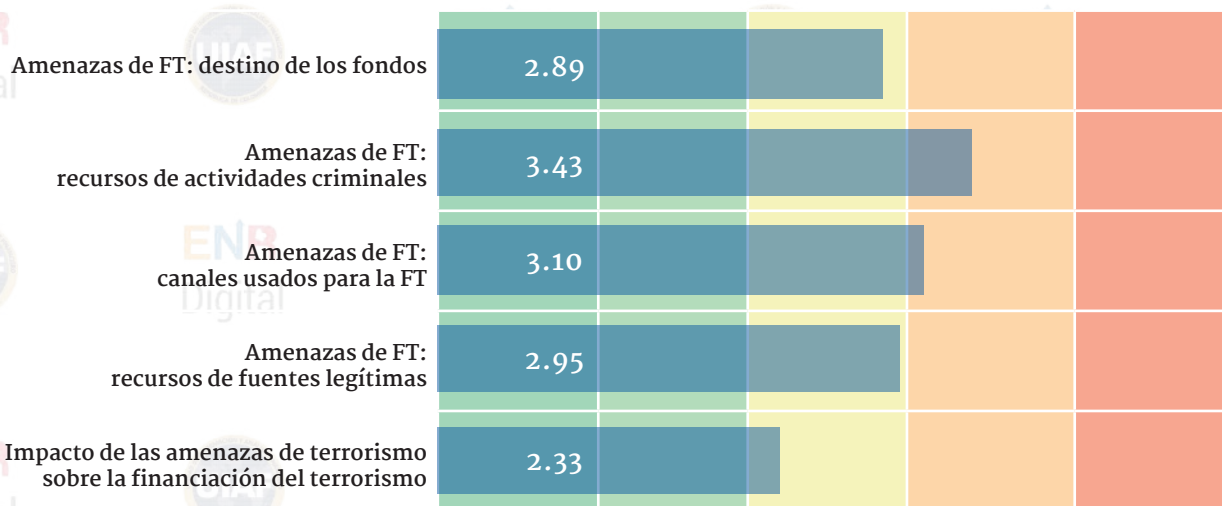


Gráfico 102. Amenaza Nacional de FT

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

Las cinco variables evaluadas para la amenaza de FT se ubican entre los niveles medio y medio alto, se destacan como las amenazas con mayor nivel de valoración, las relacionadas con los recursos de actividades criminales y canales usados para el FT.

#### a. Destino de los fondos

En cuanto al destino de los fondos para la financiación del terrorismo se tiene que:

- La mayoría de los fondos tienen origen doméstico, puesto que los Grupos Armados Organizados obtienen sus recursos autofinanciándose de actividades tales como el narcotráfico, las extorsiones, concierto para delinquir y demás actividades ilícitas propias de estas organizaciones criminales.
- El origen y destino de los fondos son generados en el interior del país para operaciones y afectaciones aquí mismo, es decir, fondos propios de las actividades ilícitas desarrolladas por estas organizaciones.
- Los dineros generados en el exterior son empleados al interior del país para el autosostenimiento de sus gastos logísticos, pagos de nóminas, víveres y adquisición de material bélico para la seguridad de los cabecillas y de sus recursos económicos.
- En cuanto al uso de la jurisdicción como punto de tránsito entre el origen y destino de los fondos generados en exterior, las estructuras criminales domésticas se basan en el establecimiento de conexiones que permiten realizar operaciones de lavado de activos mediante redes transnacionales para beneficio mutuo.

Procedencia de los recursos: fuentes legítimas y actividades criminales.

Con relación a las fuentes legítimas, podemos encontrar las asociadas a organizaciones sin ánimo de lucro, empresas dedicadas a comercio exterior, construcción, finca raíz, agricultura, ganadería, extracción de minerales, contratación pública, compra y venta de divisas, comercialización de bienes y servicios, firmas con alto flujo de efectivo y pequeñas empresas, el crimen organizado sostiene constantemente estrategias para evadir a las autoridades.

Frenta a las actividades criminales de los Grupos Armados Organizados que realizan actos terroristas están:

- Minería ilegal.
- Tráfico de drogas.
- Contrabando.
- Extorsión.
- Tráfico de insumos para la fabricación de explosivos.
- Secuestro.
- Hurto de hidrocarburos.
- Delitos contra la administración pública (corrupción).
- Tráfico de migrantes.
- Conformación de redes de testaferro.

## **b. Canales**

Los canales lícitos utilizados por las organizaciones son aquellos que permiten un mayor uso del efectivo y sectores de bajo control por parte de sistemas de administración de riesgos de LAFT como:

- Canales con uso de efectivo.
- Sectores de bajo control de SARLAFT.

Es relevante la utilización de los Intermediarios del Mercado Cambiario (IMC), como medio para canalizar dineros del exterior, por ejemplo, el envío de pequeñas cantidades de dinero de manera frecuente.

Para el manejo de dinero producto de las actividades ilícitas, emplean diferentes estrategias:

- Brokers e intercambio de divisas.
- Empresas fachadas.
- Fraccionamiento.
- Uso de tecnología para el LA (criptoactivos).
- Utilización de cooperativas y empresas mineras como plataforma para el LA.
- Ingresos de dineros a ONG y ESAL.

### 4.3.4 Vulnerabilidades FT

Las vulnerabilidades de FT se evalúan a partir de ocho variables. Los resultados muestran que los factores que afectan en mayor medida están relacionados con aspectos demográficos, y geográficos, calidad de la legislación y calidad de la inteligencia.

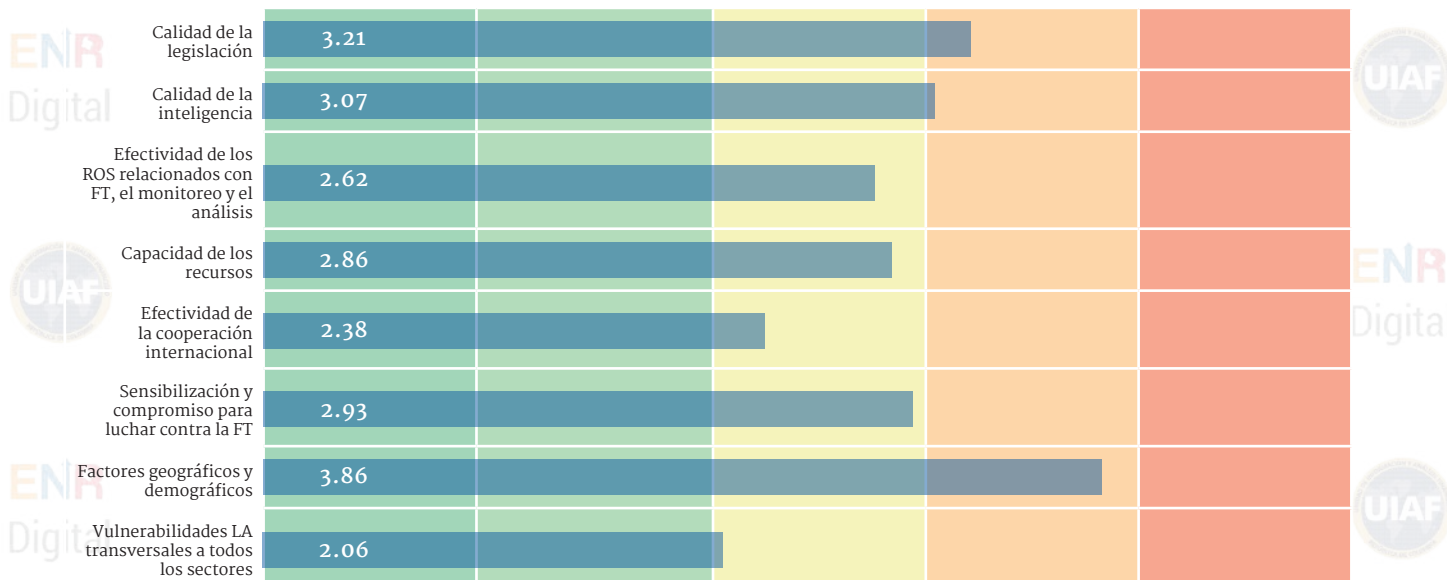


Gráfico 103. Vulnerabilidades de Financiación del Terrorismo.

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

#### a. Efectividad de los ROS relacionados con FT, monitoreo y análisis

El número de informes de actividades sospechosas relacionadas con financiación del terrorismo es muy bajo, pero es claro el compromiso de los supervisores en capacitar a sus vigilados en estos temas. El estándar no solo va dirigido al sector financiero sino a todas las APNFD, entonces hay una asimetría en el conocimiento del tema de FT entre el sector Financiero, el Real y las APNFD.

#### b. Factores geográficos y demográficos

Colombia tiene zonas geográficas donde convergen las economías ilícitas y los grupos armados organizados, haciendo que sea mayor el riesgo de financiación del terrorismo y de actividades terroristas. En cuanto a los factores demográficos también se indica que en las zonas con presencia de organizaciones criminales existen altos niveles de desempleo y falta de educación, que podrían aumentar la vulnerabilidad de financiación del terrorismo.

Así, los factores geográficos y demográficos pueden facilitar la Financiación del Terrorismo y aumentar la vulnerabilidad a la FT.

## c. Calidad o clase de legislación

Esta variable mide la disponibilidad y la efectividad de la definición del delito, de las leyes y regulaciones con respecto a los regímenes de sanciones financieras específicas para cumplir las disposiciones de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas.

La recomendación quinta del GAFI indica la necesidad de que los países tengan tipificado el financiamiento del terrorismo con base en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. Así mismo, esta recomendación hace énfasis en que se debe tipificar no sólo ese tipo de financiamiento sino el de organizaciones terroristas o de terroristas individuales.

Sobre el marco jurídico, Colombia tiene la Ley 808 de 2003 por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la represión de la Financiación del Terrorismo, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999, tal y como lo expone la recomendación del GAFI.

Posteriormente fue promulgada la Ley 1121 de 2006 en la que se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo. Por su parte, en lo que corresponde a la tipificación del delito de FT en Colombia está el artículo 345 de Código Penal.

Por su parte, la reciente Ley 1941 de 2018 en su artículo cuarto crea el Centro de Coordinación contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, como una instancia de coordinación institucional de cara a perseguir y dismantelar las redes de dinero y bienes de origen ilícito empleadas, entre otras, para la financiación del terrorismo.

## d. Sensibilización y compromiso para luchar contra la FT

Se percibe una voluntad política alta, pues desde las estrategias de la Política de Defensa y Seguridad Nacional, el Plan Nacional de Inteligencia y todas las estrategias y actividades que se derivan de estos documentos, muestran una voluntad política importante para luchar contra la Financiación del Terrorismo y de actividades terroristas.

## 4.4 Riesgo de Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

Los resultados del riesgo de Financiación del Terrorismo indican que el riesgo total de FP es de nivel medio, debido a que, como se observa del lado de las amenazas, lo obtenido fue de nivel medio (2,12) y de las vulnerabilidades la calificación fue medio (2.41).

Amenaza		Media (2.12)		Vulnerabilidad		Media (2.41)		Riesgo		Medio	
Amenaza	A	M	M	MA	A	A					
	MA	M	M	MA	MA	A					
	M	MB	M	M	MA	MA					
	MB	MB	MB	M	M	M					
	B	B	MB	MB	M	M					
		B	MB	M	MA	A					
		Vulnerabilidad									

Gráfico 104. Riesgo de financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva

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

### 4.4.1 Amenazas FP

La evaluación de riesgos de Financiación de Proliferación Armas de Destrucción Masiva (FP), calcula por separado las amenazas nacionales de FP y vulnerabilidades nacionales de FP. El nivel de amenaza FP es evaluado con la información cuantitativa y cualitativa sobre el origen de los recursos destinados a la FP, así como, con datos de aplicación de controles, fuentes de inteligencia e investigaciones relacionadas.

Las amenazas de FP se basan en:

- Identificación de la dirección de movimiento de los fondos, si se generan en la jurisdicción y son usados en operaciones terroristas en otras jurisdicciones o viceversa, o si solo pasan por la jurisdicción.
- Las fuentes de obtención de los recursos de los fondos destinados a FP, que pueden ser fuentes legítimas o actividades criminales.
- Los canales usados para mover los fondos.

De acuerdo con la consolidación de los resultados obtenidos de la valoración de cada variable y la ponderación de los criterios asociados a este grupo, los participantes calificaron cada criterio con base en las escalas de valoración, registrando los siguientes resultados consolidados.

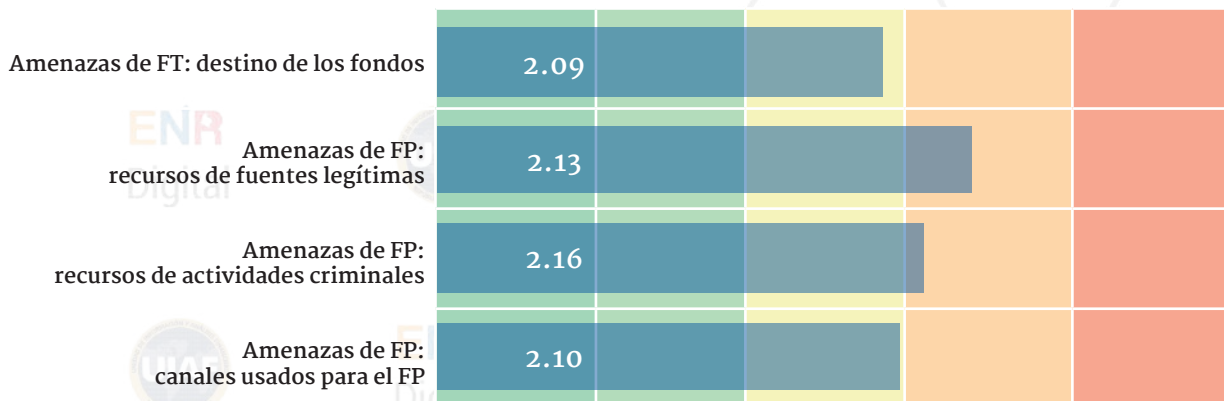


Gráfico 105. Amenaza nacional de FP

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

Las cinco variables evaluadas para la amenaza de FP fueron calificadas en nivel de amenaza medio, destacándose como amenazas con mayor nivel de valoración los recursos de fuentes legítimas.

### a. Destino de los fondos

Los fondos generados domésticamente para operaciones de la jurisdicción, los generados en el exterior para operaciones al interior del país y el origen y destino que puede ser identificado, recibieron calificación de amenaza media según las escalas definidas y, la variable relacionada con los fondos generados en el exterior para operaciones en el exterior, obtuvo calificación medio baja.

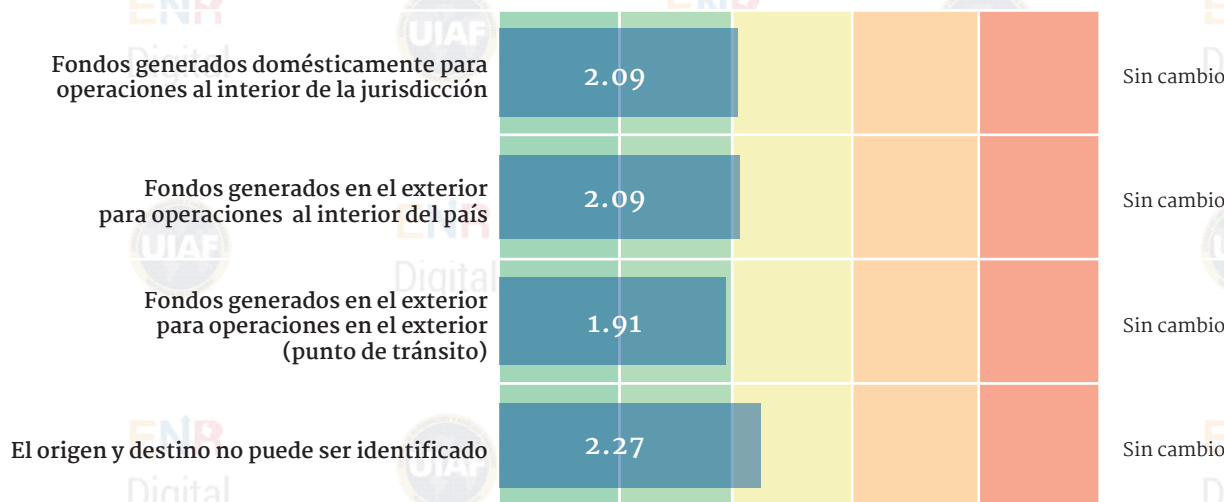


Gráfico 106. Amenazas de FP: destino de los fondos

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

## b. Procedencia de los recursos (fuentes legítimas)

Mediante fuentes legítimas asociadas a actividades de entidades sin ánimo de lucro, empresas dedicadas a comercio exterior, construcción, inmobiliarias, agricultura, ganadería, extracción de minerales, contratación pública, compra y venta de divisas, comercialización de bienes y servicios, empresas con alto flujo de efectivo y, la creación o inversión en pequeñas empresas y las organizaciones del crimen organizado, se pueden canalizar recursos para FP. Se valoraron las entidades que pueden estar expuestas a la amenaza FP, estableciendo que los 13 subsectores calificados obtuvieron una valoración de nivel de amenaza medio.

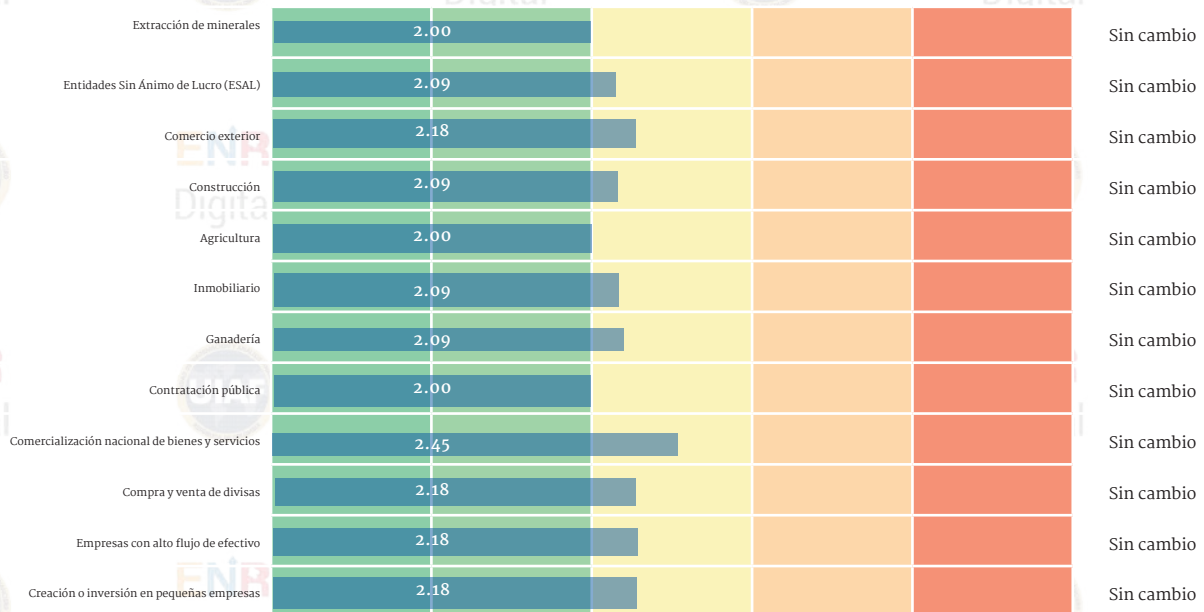


Gráfico 107. Amenazas de FP: recursos de fuentes legítimas

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

### c. Procedencia de los recursos (actividades criminales)

Por medio de fuentes ilegítimas asociadas a actividades delictivas, las organizaciones del crimen organizado sostienen constantemente estrategias para evadir a las autoridades y pueden ser usadas para canalizar recursos para FP. Se evaluaron 12 variables asociadas a actividades ilícitas que exponen al país al riesgo FP, estableciendo que nueve están calificadas con nivel medio de amenaza FP y tres fueron registradas con nivel medio bajo de amenaza FP.

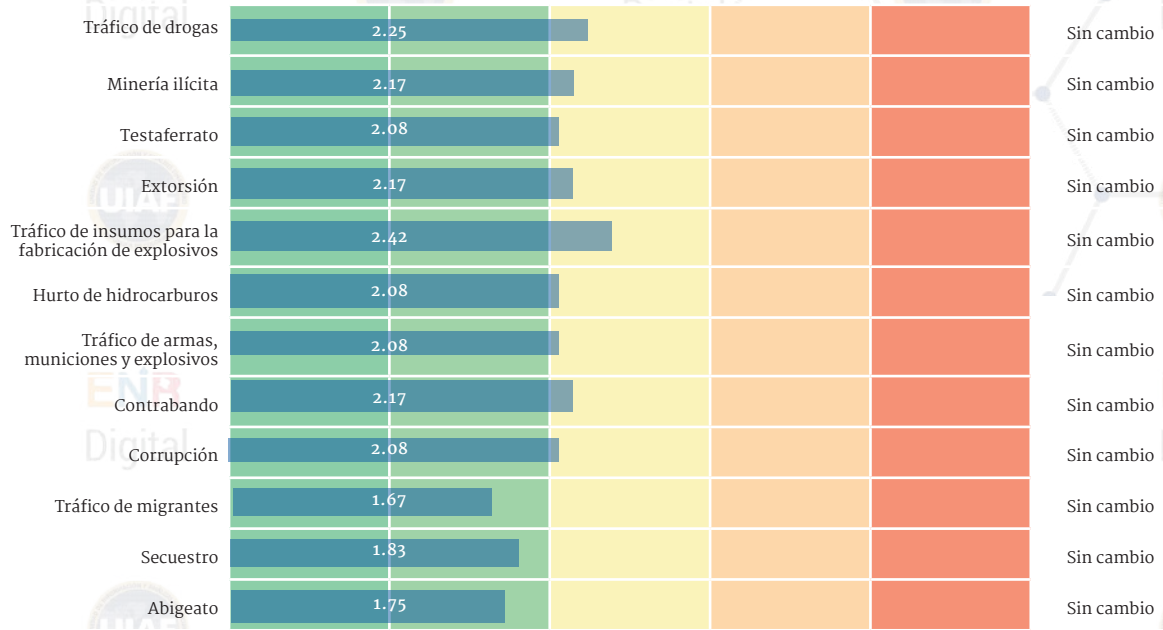


Gráfico 108. Amenazas de FP: recursos de actividades criminales

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

## d. Canales

Los canales lícitos utilizados por las organizaciones criminales son principalmente los que permiten un mayor uso del efectivo y sectores de bajo control por parte de sistemas de administración de riesgos de LA/FT/FP como:

- Canales con uso de efectivo.
- Sectores de bajo control de SARLAFT.

Consolidando los resultados obtenidos en la valoración de los canales que pueden ser usados para el FP, se encontró que el uso de efectivo, actividades de comercio exterior, comercializadores de minerales y piedras preciosas, transporte transfronterizo de divisas, y proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV) y hawala, fueron calificados como los canales con mayor nivel de amenaza FT con ponderación media.

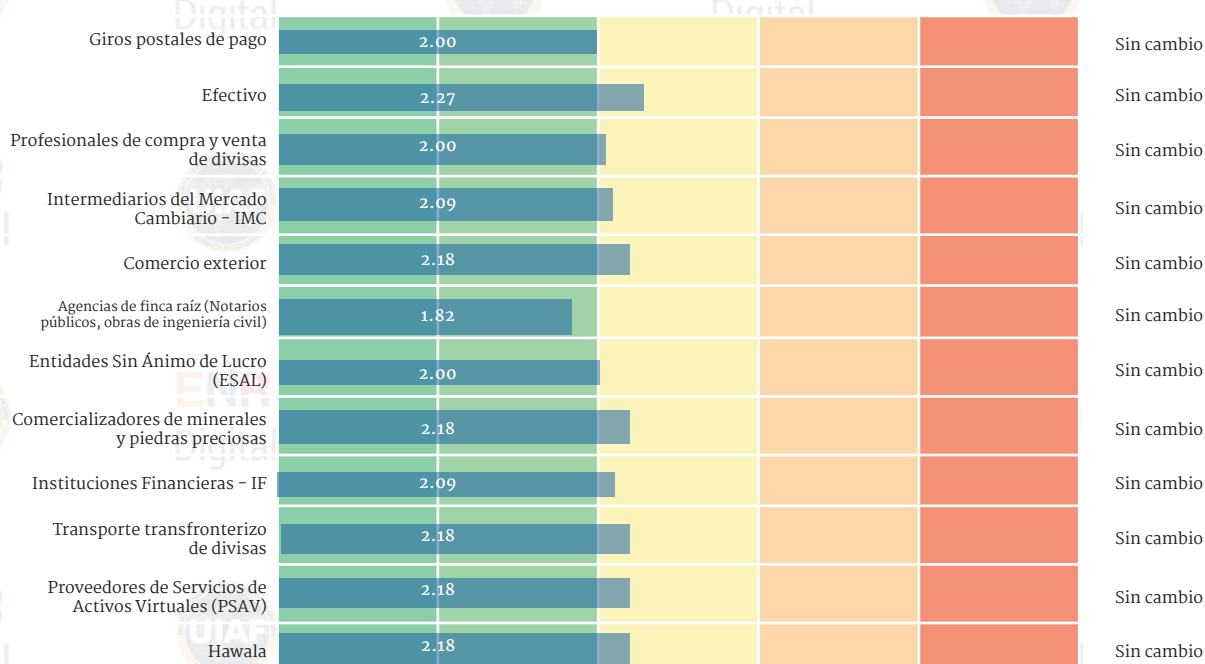


Gráfico 109. Amenazas de FP: canales usados para el FP

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

## 4.4.2 Vulnerabilidad FP

Para la vulnerabilidad nacional de FP se consolidan las calificaciones obtenidas en cuanto a los mecanismos de defensa en la jurisdicción. Es decir:

- Los controles que han sido adoptados para detectar y contraatacar la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
- Calidad de la legislación, de la inteligencia.
- El monitoreo de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) y del análisis relacionado con la FP.
- La adecuación del capital humano y financiero necesario para combatir la FP.
- La efectividad de la cooperación internacional.
- El conocimiento y compromiso para combatir la FP y factores geográficos y demográficos.
- El análisis de esta información es principalmente cualitativo, con la identificación de aspectos positivos, fortalezas, debilidades, brechas y desafíos.

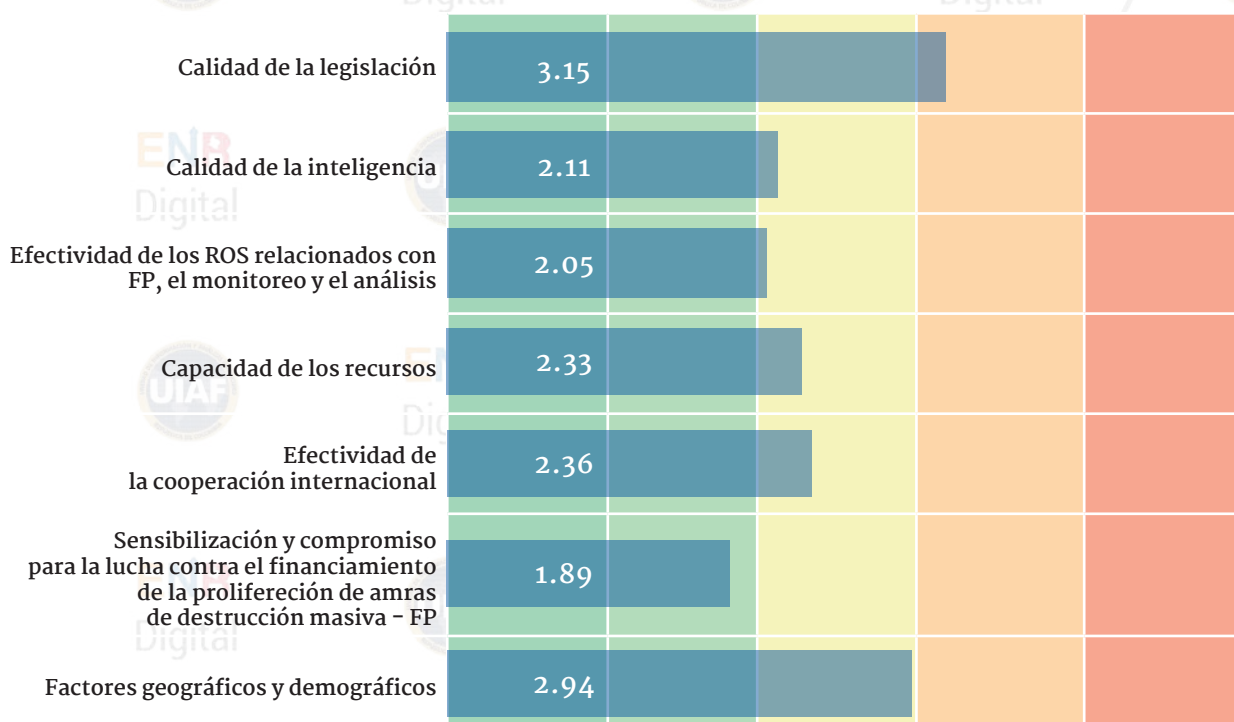


Gráfico 110. Vulnerabilidad nacional de FP

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

# Capítulo V.

## Conclusiones y Recomendación de Política Pública

## 5.1 Conclusiones

Mediante la aplicación de la metodología estándar de la ENR del Banco Mundial se busca conocer los riesgos de LA/FT/FT, que permiten identificar las formas más eficientes de proteger la economía colombiana ante estos flagelos, tal como se establece en la Recomendación 1 del GAFI.

Producto de esta evaluación y de los análisis de los resultados se generó una propuesta de política pública, en la que están articulados todos los actores del sistema ALA/CFT/CFP nacional, para focalizar capacidades y recursos estatales en la lucha contra las economías ilícitas.

El desarrollo de la ENR digital permitió:

- Consolidar la información de fuentes aportada por los participantes en un aplicativo de consulta.
- El proceso de la ENR 2022 tuvo un mayor número de sectores, subsectores y participantes en procesos anteriores.
- Determinar que las etapas de cargue y evaluación se pueden ejecutar de forma independiente.
- El desarrollo de la plataforma de evaluación de la ENR Digital permitió el acceso de todos los participantes a nivel nacional de manera simultánea y desde territorios de difícil acceso.
- Los resultados fueron generados de forma automática.
- Se logró generar información de las vulnerabilidades y amenazas por entidad, subsector, sector y de forma consolidada.
- La herramienta tecnológica utilizada, permitió cumplir con los requisitos definidos en la metodología del Banco Mundial, adoptada por la UIAF para desarrollar esta ENR.

La consolidación de los resultados obtenidos a partir del ejercicio de Evaluación Nacional del Riesgo (ENR), permitió identificar las problemáticas del sistema y determinar las causas y consecuencias de esos resultados, para la elaboración de la recomendación de política pública, así como, definir el alcance y las acciones requeridas para su implementación.

Esta propuesta se relacionará con ajustes normativos por parte de los organismos de control y vigilancia en materia LA/FT/FP de los sectores de la economía, con la presentación de proyectos de Ley, decretos reglamentarios, en consistencia con los estándares internacionales; o campañas de capacitación que contribuyan activamente a fortalecer los sistemas de gestión antilavado.

En este sentido, y por lo dinámico del modelo de lucha contra LA, es esencial revisar y actualizar regularmente la legislación del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

## 5.2 Recomendación de Política Pública

### • Fortalecimiento del marco legal y regulatorio asociado a LA/FT/FP.

La ENR destaca la necesidad de revisar permanentemente y fortalecer el marco legal y regulatorio de LA/FP/TF en Colombia.

Se recomienda incluir dentro del Sistema ALA/CFT/CFP, subsectores que a la fecha no están obligados a cumplir con la implementación de sistemas de gestión para controlar y prevenir los riesgos.

Designar supervisores naturales para aquellos subsectores que no tienen supervisión y vigilancia relacionada con ALA.

Proponer legislación para que la ENR en Colombia tenga la participación de los actores que conforman el sistema ALA, de forma obligatoria en cada una de sus fases.

Articular con los sectores y subsectores que participan en la ENR para adaptar la evaluación nacional de riesgo acorde a la realidad de cada una de las entidades.

### • Mejora de la colaboración interinstitucional.

La ENR enfatiza en la importancia de fortalecer la colaboración entre las agencias gubernamentales, el sector privado y otras partes interesadas en la lucha contra el LA/FT/FP, incorporando aquellas que aún no están vinculadas al sistema ALA, facilitando la cooperación entre las entidades.

### • Fortalecimiento de la capacitación y de la sensibilización.

La ENR resalta la necesidad de mejorar la capacidad de los profesionales en los sectores de la economía, para fortalecer la detección y prevención de actividades ilícitas. En este sentido, se recomienda la implementación de programas de capacitación continua y actualización sobre las últimas tendencias en lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

### • Utilización de tecnologías innovadoras.

Con respecto a la naturaleza evolutiva de las estrategias de lavado de activos, la ENR señala la importancia de adoptar tecnologías innovadoras para mejorar la detección y prevención. Se propone la implementación de sistemas avanzados de análisis de datos y monitoreo en tiempo real para identificar patrones y comportamientos anómalos en los movimientos financieros.

## • Auditorías independientes y evaluaciones periódicas.

La ENR advierte de la necesidad de que a los sectores que aún no disponen de esquemas de auditoría los incorporen a los estándares de los sistemas de gestión de riesgo LA/FT/FP, que permitan medir el cumplimiento de las instituciones y la eficacia de las medidas en materia de prevención y control.

La implementación de políticas públicas efectivas es crucial para abordar el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva en Colombia. En los últimos años, el país ha experimentado un aumento en la complejidad y la sofisticación de estas actividades ilícitas, lo que motiva adoptar permanentemente medidas preventivas y de aplicación de estándares con mayor grado de solidez.

El fortalecimiento y el diseño de mecanismos que permitan un mejor análisis de la información, así como el acceso a los datos, articulando las entidades pertinentes, conducirán al mejor entendimiento de los delitos asociados al LA/FT/FP, y facilitará la puesta en marcha de acciones efectivas para atacarlos.

Al final, la evaluación permite que una vez identificados los riesgos asociados al LA/FT/FP e implementadas las políticas públicas propuestas y los planes de acción derivados de los resultados de la ENR, se pueda realizar un permanente seguimiento a la efectividad de las acciones, cerrando así el círculo virtuoso de diagnóstico, el plan de acción, la medición del impacto en la efectividad, y por último, la reconfiguración de estrategias requeridas para la mejora continua del sistema ALA/CFT.

## SIGLAS

ALA  
Sistema Antilavado de Activos.

APNFD  
Actividades y Profesiones  
No Financieras Designadas.

CCICLA  
Comisión de Coordinación Interinstitucional  
para el Control del Lavado de Activos.

CFP  
Contra la Financiación de la Proliferación  
de Armas de Destrucción Masiva.

CFT  
Contra la Financiación del Terrorismo.

EBR  
Enfoque Basado en Riesgo.

ENR  
Evaluación Nacional del Riesgo.

FP  
Financiamiento de la Proliferación  
de Armas de Destrucción Masiva.

FT  
Financiamiento del Terrorismo.

GAFI  
Grupo de Acción Financiera Internacional.

GAFILAT  
Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.

GAO  
Grupo Armado Organizado

Hawala  
Sistema que funciona como canal informal  
transferencia de fondos de un lugar a otro y se  
basa en la confianza entre sus intermediarios,  
conocidos como hawaladars

IMC  
Intermediarios del Mercado Cambiario

JSA  
Juegos de Suerte y Azar

LA  
Lavado de Activos.

ROS  
Reporte de Operaciones Sospechosas.

SARLAFT  
Sistema de Administración de Riesgos  
de Lavado de Activos y Financiación del  
Terrorismo

SIPLAFT  
Sistema Integral de Prevención de Lavado  
de Activos y Financiación del Terrorismo



