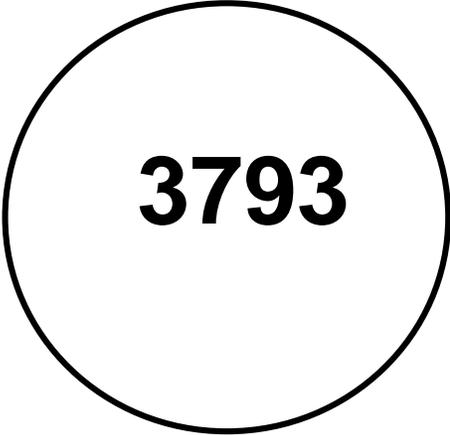


Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3793

POLÍTICA NACIONAL ANTI LAVADO DE ACTIVOS Y CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

DNP – DJSG

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ministerio de Defensa Nacional

Ministerio de Justicia y del Derecho

Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones

Fiscalía General de la Nación

Dirección Nacional de Inteligencia

Versión aprobada

Bogotá D.C., diciembre 18 de 2013

Resumen

El presente documento CONPES establece directrices para la implementación de la Política Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT). Dicha política pretende lograr mayor efectividad en la prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Para lo anterior es indispensable optimizar la coordinación del actual sistema ALA/CFT introduciendo mejoras para contar con información completa y oportuna (financiera, socioeconómica, sectorial y regional); herramientas tecnológicas adecuadas (hardware, software, modelos matemáticos y econométricos); normatividad precisa y protocolos de coordinación y cooperación entre los actores del sistema.

Clasificación: M011, H011

Palabras claves: Lavado de activos, financiación del terrorismo, inteligencia económica, prevención, detección, investigación, juzgamiento

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	4
II.	ANTECEDENTES	5
III.	DIAGNÓSTICO.....	11
	3.1. Impacto del lavado de activos y la financiación del terrorismo en la economía	11
	3.2.Situación general de la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo en Colombia	15
	3.3.Evaluación del país frente al cumplimiento de las recomendaciones del GAFI y principales problemáticas.	17
	3.3. Principales retos del sistema Anti Lavado de Activos y Contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) en Colombia.	19
	3.4. OBJETIVOS.....	27
	4.1 Objetivo general	27
	4.2 Objetivos específicos	28
IV.	PLAN DE ACCIÓN.....	29
V.	FINANCIAMIENTO	34
VI.	RECOMENDACIONES.....	34
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	37
VIII.	GLOSARIO.....	40
IX.	CONVENCIONES	41
X.	ANEXOS.....	42

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos*, así como la lucha contra el narcotráfico es fundamental, también lo es atacar las demás fuentes ilegales de ingresos que hoy tienen los GAML. “La extracción ilegal de minerales, el microtráfico de estupefacientes, la extorsión, el tráfico de armas y especies, el robo de combustible, la trata de personas, entre otras actividades, constituyen propósitos económicos de estos grupos”¹ e inciden en el deterioro de las condiciones de seguridad del país.

En ese orden de ideas el Plan establece que la fuerza pública, articulada con otras instituciones del Estado, debe crear estrategias para combatir estas modalidades delictivas y dado que los delitos fuente de lavado de activos y financiación del terrorismo se han incrementado se debe fortalecer también la política nacional de prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos, administración de bienes incautados, acciones de extinción de dominio, cultura antilavado y financiamiento del terrorismo².

Acorde con lo anterior, el objetivo de este documento CONPES es establecer directrices para la implementación de la Política Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo - ALA/CFT, aprobada por la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos – CCICLA, máximo organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de las acciones que desarrolla el Estado para enfrentar el lavado de activos y la financiación del terrorismo³.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en el ejercicio de formulación y coordinación de las políticas públicas contra las drogas ilícitas, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, financiamiento del terrorismo, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio⁴, y en su calidad de presidente de la CCICLA⁵, promovió, en coordinación con la Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF como secretaría técnica, y el Departamento Nacional de Planeación, como secretaría técnica del CONPES, la formulación y aprobación de la Política Nacional ALA/CFT, plasmada en el presente documento CONPES.

El diagnóstico, los ejes problemáticos y el plan de acción propuesto en este documento fueron ampliamente discutidos en el marco de los cuatro comités operativos de la CCICLA: 1) Cultura Antilavado, coordinado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; 2) Prevención y Detección, coordinado por Unidad de Información y Análisis Financiero-UIAF; 3) Investigación y Juzgamiento, coordinado por la Fiscalía General de la Nación y 4) Implementación del Sistema

¹ Plan Nacional de Desarrollo / Capítulo V. Consolidación de la Paz / Numeral 2. Lineamientos estratégicos – orden público / c) Lucha contra el Narcotráfico y la ilegalidad; y k) fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica.

² ídem.

³ Creada mediante el Decreto 950 de 1995, modificado por los Decretos 754 de 1996, 2000 de 2003 y 3420 de 2004. La CCICLA tiene entre sus funciones formular la política de Gobierno en contra los fenómenos asociados al lavado de activos, el enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas. Es presidida por el Ministro de Justicia y del Derecho y participan como miembros permanentes el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Fiscal General de la Nación y el Director General de la UIAF como Secretario Técnico. Como miembro no permanente podrá asistir el Vicepresidente de la República, quien cuando está presente, preside la sesión.

⁴ Art 2º, Numeral 3 del Decreto 2897 de 11 de agosto de 2011.

⁵ Art. 1º, Numeral 1 del Decreto 3420 de 20 de octubre de 2004.

Centralizado de Consultas de la Información –SCCI, coordinado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-MINTIC. En esos Comités, participaron, además de las enunciadas, veinticuatro (24) entidades involucradas en la lucha ALA/CFT (Gráfico 4, Anexo 2)⁶.

La Política Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo - ALA/CFT parte de considerar que a pesar de los avances normativos e institucionales conseguidos hasta ahora se hace necesario mejorar la sostenibilidad e integralidad de los procesos en la cadena de prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos y la financiación del terrorismo para la obtención de mejores resultados en la desarticulación de las organizaciones al margen de la ley⁷.

El presente documento consta de once (11) secciones incluyendo la presente introducción. La segunda sección hace referencia a los antecedentes normativos nacionales e internacionales relacionados con el lavado de activos y la financiación del terrorismo. En la tercera se presenta un diagnóstico de la lucha realizada por Colombia para controlar y reprimir los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo, incluyendo los principales retos que enfrenta el sistema Anti Lavado de Activos y Contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) en Colombia. En la cuarta, se aborda el objetivo general y los objetivos específicos de la política pública objeto de este CONPES. En la quinta sección se presenta el plan de acción que responde al diagnóstico y que permitirá el logro de los objetivos trazados. En la sexta sección se hace referencia a la financiación del plan de acción y en la séptima se presentan las recomendaciones. Las secciones octava, novena, décima y once presentan la bibliografía, el glosario, las convenciones y los anexos.

II. ANTECEDENTES

El Lavado de Activos (LA) es el conjunto de acciones a través de las cuales se pretende dar apariencia legal a recursos o bienes provenientes de la realización de actividades ilegales. La Financiación del Terrorismo (FT) consiste en el direccionamiento de recursos, de cualquier naturaleza, al funcionamiento o sostenimiento de individuos, agrupaciones o la comisión misma de actos de terroristas, para ello es posible que los recursos tengan origen lícito o ilícito. Mientras el LA tiene como fin blanquear y utilizar el mayor monto de recursos derivados de las actividades criminales, la FT busca financiar actividades para provocar o mantener en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas, las edificaciones, medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos⁸; incluso mediante pequeñas cantidades de dinero.

⁶ Cfr. Decreto 3420 de 2004 que modificó la composición de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos-CCICLA, y creó para su funcionamiento los cuatro comités referidos.

⁷En adelante este concepto se refiere a organizaciones criminales, organizaciones de delincuencia transnacionales, organizaciones guerrilleras que comenten actos de terrorismo, Bandas Criminales dedicadas al narcotráfico (Bacrin) y otros grupos armados al margen de la ley.

⁸ Definición tomada del artículo 343 Ley 599 de 2000: *Por la cual se expide el Código penal.*

En este sentido, el lavado de activos supone necesariamente una conducta criminal previa, que genera la necesidad de dar posteriormente apariencia de legalidad a un monto determinado de recursos. La financiación del terrorismo implica una actividad criminal posterior – sin implicar necesariamente una previa-, que es el destino final de los recursos al terrorismo. El lavado de activos busca almacenar la mayor cantidad posible de bienes, para su disfrute, la financiación del terrorismo busca recaudar recursos con un fin criminal particular (Anexo 3).

La transformación, organización y evidencia del alcance transnacional de las actividades ilegales ha llevado al desarrollo de un importante marco normativo e institucional, nacional e internacional, que pretende hacer frente a las organizaciones al margen de la ley en los diferentes escenarios en los que dichas organizaciones operan.

La promulgación de la Ley R.I.C.O (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations*)⁹ en 1970 evidencia la preocupación por el poder corruptor y de extorsión de las organizaciones criminales para la comisión de sus objetivos. En esta misma vía, la Organización de las Naciones Unidas – ONU- en 1975 se pronunció por primera vez sobre el fenómeno de las organizaciones criminales en el V Congreso Contra la Criminalidad, enfatizando en los riesgos que se generan al permitir que se organicen los delincuentes.

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, creado en 1975 por los presidentes de los bancos centrales de los países del G10¹⁰, promueve estándares mundiales de supervisión para asegurar que los establecimientos bancarios tengan procedimientos vigentes, incluyendo políticas estrictas de conocimiento del cliente, que les eviten involucrarse con traficantes de drogas y otros delincuentes. Así mismo promueve elevados estándares éticos y profesionales en el sector financiero para evitar el riesgo reputacional que tendría consecuencias altamente negativas en el sector y especialmente para el banco que se vea involucrado en una operación de LAFT. El Comité no tiene autoridad supranacional formal, sin embargo, las recomendaciones que ha emitido han sido adoptadas ampliamente en el mundo.

En 1988, en Viena, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas con el propósito de promover la cooperación entre las partes para hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y sus delitos relacionados.

Plenamente reconocida la amenaza que presenta la posibilidad de que los delincuentes puedan ingresar a la economía formal con los recursos de sus actividades ilícitas o que estos puedan ser usados en actividades de terrorismo, y teniendo en cuenta el carácter internacional de este fenómeno, el G7¹¹ crea en 1989 el Grupo de Acción Financiera Internacional – GAFI, como grupo informal de la OCDE¹², para luchar contra el blanqueo de capitales procedente de actividades delictivas, para lo cual en 1990 promulgó 40 Recomendaciones, consideradas como

⁹ La Ley contra la extorsión criminal y las organizaciones corruptas (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*) es una ley federal que establece sanciones penales contra toda actividad delictiva realizada como parte de una organización criminal.

¹⁰ Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania y Suiza.

¹¹ Alemania, Canadá, EEUU, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

parámetros mínimos y básicos para luchar contra el lavado de activos. Dichas recomendaciones fueron concebidas para que su aplicación se diera en todos los sectores vulnerables de la economía.

En 1994, en la Convención Internacional contra el Crimen Organizado Transnacional¹³, los Estados que hacen parte de la ONU reconocieron la problemática y las posibles implicaciones de ésta sobre la seguridad de cada país. En 1995 la Resolución 49/60 declara que: “Los Estados Miembros de las Naciones Unidas reafirman solemnemente que condenan en términos inequívocos todos los actos, métodos y práctica terroristas por considerarlos criminales e injustificables, dondequiera y quienquiera los cometa, incluidos los que ponen en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y los pueblos y amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados”¹⁴. La Resolución incluye una serie de medidas encaminadas a combatir y eliminar el terrorismo internacional.

Mediante el Tratado de Ámsterdam¹⁵, firmado en 1997, la Comunidad Europea definió como uno de sus objetivos: “mantener y desarrollar a la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que está garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”. En consecuencia el Tratado define una serie de acciones de cooperación para la lucha contra la delincuencia.

En 1999 se originó el “Convenio Internacional para la Supresión del financiamiento del Terrorismo” de las Naciones Unidas, en el que se condena la financiación de “...*cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado*”.

Así mismo, como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001, el GAFI emitió 9 Recomendaciones Especiales, a través de las cuales se exhorta a los países a combatir la financiación del terrorismo. En 2012 el Grupo¹⁶ modificó las 40 recomendaciones contra el Lavado de Activos y las 9 recomendaciones especiales contra la Financiación del Terrorismo y las integró en 40 recomendaciones, a través de las cuales se insta a todos los países a combatir el lavado de activos y la financiación de terrorismo y agregó la financiación a la proliferación de armas de destrucción masiva¹⁷. Los aspectos más significativos en las recomendaciones son:

¹³ Convención Internacional contra el Crimen Organizado Transnacional, celebrado en Nápoles entre el 21 y 23 de noviembre de 1994.

¹⁴ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la “Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”. NACIONES UNIDAS. Asamblea General. A/RES/49/60. 17 de febrero de 1995. Cuadragésimo noveno. período de sesiones. Tema 142 del programa. RESOLUCION APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL [sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/49/743)] 49/60. Medidas para eliminar el terrorismo Internacional.

¹⁵ Fue aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Ámsterdam (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros.

¹⁶ En el marco de la XXIII Reunión plenaria celebrada entre los días 13 al 17 de febrero en París.

¹⁷ En el marco de la XXIII Reunión plenaria celebrada en París entre los días 13 al 17 de febrero de 2012 el GAFI modificó las 40 recomendaciones contra el Lavado de Activos y las 9 recomendaciones especiales contra la Financiación del Terrorismo y las sintetizó en 40 recomendaciones, a través de las cuales se insta a todos los países a combatir el lavado de activos y la financiación de terrorismo y agregó la financiación a la proliferación de armas de destrucción masiva.

- a) **Enfoque basado en riesgo:** los países deben identificar, evaluar y entender y mitigar los riesgos que enfrentan en relación con el lavado de dinero y la financiación del terrorismo (LAFT).
- b) **Transparencia e identificación del beneficiario final:** los países deben obligarse a disponer de información confiable sobre la propiedad y el control de las empresas, fideicomisos y otras entidades jurídicas. Además fueron establecidos mayores requisitos en la información que debe acompañar a las transferencias electrónicas.
- c) **Cooperación Internacional:** se debe lograr un intercambio más eficaz de la información para la investigación, monitoreo y persecución penal, para lo anterior, aumentó el alcance y la aplicación de los estándares de cooperación internacional entre agencias gubernamentales y entre grupos financieros.
- d) **Funcionamiento – Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y autoridades:** las modificaciones tienen por objeto aclarar el papel y las funciones de los organismos operativos responsables en la lucha contra el LAFT, así como definir el conjunto de técnicas de investigación y competencias que deben estar disponibles.

En ese contexto, de acuerdo a la nueva recomendación 29: *“Los países deberían establecer una unidad de inteligencia financiera (UIF) que sirva como centro nacional para la recepción y análisis de: (a) los reportes de operaciones sospechosas; y (b) otra información relevante para el lavado de dinero, los delitos subyacentes asociados y el financiamiento del terrorismo, y para la difusión de los resultados de ese análisis. LA UIF debería ser capaz de obtener información adicional, y debería tener acceso en el tiempo adecuado a la información financiera, administrativa y de las autoridades represivas que sea necesaria para realizar sus funciones de forma apropiada.”*, y resalta en su nota interpretativa: *“Para realizar un análisis apropiado, la UIF debería tener acceso al espectro más amplio posible de información financiera, administrativa y de tipo penal-policial. Esto incluiría información de fuentes abiertas o públicas así como la información relevante recopilada y/o mantenida por, o en nombre de, otras autoridades y, cuando sea apropiado, datos mantenidos comercialmente”*

Además, establecen que las UIF deben efectuar un análisis estratégico para identificar las tendencias y para determinar las posibles amenazas y vulnerabilidades, con el fin de ayudar a definir políticas y metas para sí mismas o para otras entidades del sistema.

- e) **Nuevas amenazas y nuevas prioridades:** aborda la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, por lo que se propone la garantía de la aplicación de las sanciones financieras específicas, determinadas por el Consejo de Seguridad de la ONU y amplía el alcance del concepto de Personas Políticamente Expuestas (PEP), en lo que se

refiere a identificar PEP domésticos y abarcar igualmente a los familiares y asociados cercanos.

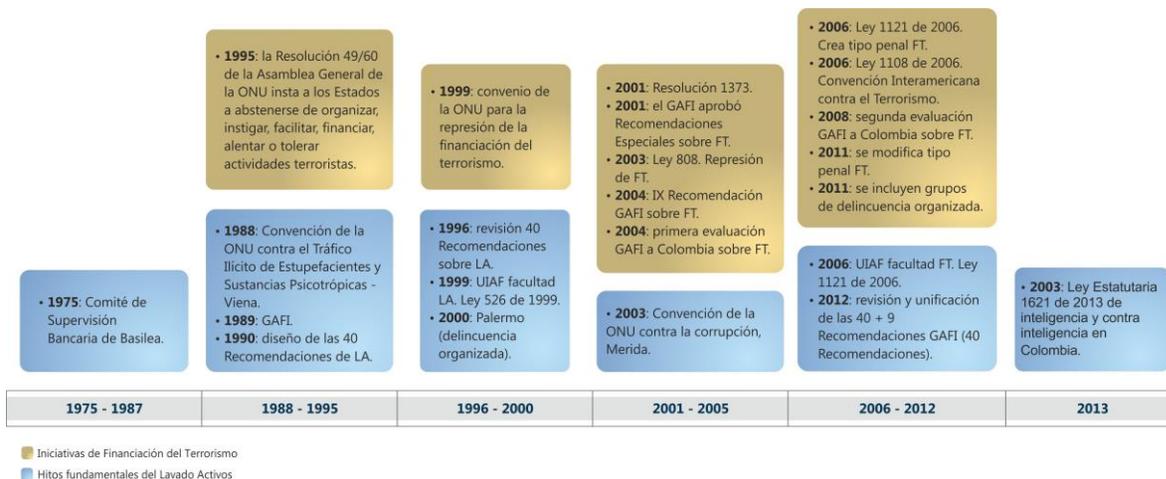
f) **Delitos Tributarios:** se expandió la lista de delitos precedentes para incluir también a los delitos tributarios, esto implica que los países deben tener facultades para investigar el lavado de dinero de los activos que se derivan de los delitos fiscales y prestar cooperación internacional en dichos casos.

g) **Financiación del Terrorismo:** las nueve Recomendaciones Especiales del GAFI sobre financiación del terrorismo se integraron plenamente dentro de las cuarenta recomendaciones, ampliándose los vínculos entre las medidas contra el lavado de dinero y las acciones para combatir la financiación del terrorismo.

Es importante tener en cuenta, que los diferentes organismos internacionales, entre ellos el Fondo Monetario Internacional - FMI y el Banco Mundial, acogen las recomendaciones del GAFI como estándares internacionales para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

El Gráfico 1 resume la cronología sobre los principales acuerdos, resoluciones o recomendaciones nacionales e internacionales que se han realizado en materia de lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Gráfico No. 1
Hitos fundamentales sobre el lavado de activos y la financiación del terrorismo



Fuente: UIAF

La tabla que se presenta a continuación resume instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Tabla 1. Instrumentos internacionales sobre lavado de activos y financiación del terrorismo

Instrumento Internacional	Adopción de Colombia
Convención de Viena de 1988 - Convención de Naciones Unidas contra el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas	Ley 67 de 1993 – Sentencia C-176 de 1994
Convenio de Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1989.	Ley 808 de 2003 – Sentencia C-037 de 2004
Convención de Palermo de 2000 – Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada	Ley 800 de 2003 – Sentencia C-962 de 2003
Convención de Mérida de 2003 – Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción	Ley 970 de 2005 – Sentencia C – 176 de 2006

Además de los instrumentos internacionales ratificados, el país ha avanzado en el fortalecimiento de la normatividad y de la institucionalidad en la cadena de prevención, detección, investigación y juzgamiento mediante acciones como:

- La expedición de la Ley 526 de 1999, mediante la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la detección de prácticas asociadas con el lavado de activos.
- Ampliación del tipo penal del lavado de activos y financiación del terrorismo (artículos 323 y 345 del Código Penal).
- La expedición de la Ley 1121 de 2006¹⁸, (diciembre 29) por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones. En dicha norma se extiende la administración del riesgo LAFT a las operaciones de cambio, del mercado libre de divisas, casinos o juegos de azar, así como las que determine el Gobierno Nacional a través de Decreto y de conformidad con la información aportada por la UIAF.
- Expedición de nuevos actos administrativos para la administración del riesgo LAFT dirigidos al sector real de la economía, a través de los cuales se establecen obligaciones de reporte (subjeto y objetivo) a la UIAF (que estaba limitado al sistema financiero).
- El Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo –SARLAFT, implementado por el sistema financiero, como ejemplo del

¹⁸ La ley 1121 de 2006 estableció la tipificación del delito de financiación de terrorismo como delito autónomo y fue modificada posteriormente por la Ley 1453 de 2011, con el fin de ampliar el tipo penal y proporcionar mayores posibilidades de acción por parte de las autoridades encargadas de realizar las investigaciones y procesos judiciales respectivos.

proceso de migración de los sistemas tradicionales de prevención del lavado de activos a los modelos de administración del riesgo de estos fenómenos

- La creación de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos –UNEDLA de la Fiscalía General de la Nación, la Delegatura para Riesgos de Lavado de Activos de la Superintendencia Financiera de Colombia, la Coordinación de Control y Prevención de Lavado de Activos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, el grupo especial del Cuerpo Técnico de Investigación –CTI, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol –DIJIN y la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF.

Algunos de los resultados de este esquema institucional y normativo serán tratados en el siguiente acápite.

III. DIAGNÓSTICO

Plantear un diagnóstico sobre el lavado de activos y la financiación del terrorismo tiene como dificultad la insuficiente información sobre el tema. Sin embargo, es de mencionar que entre 2007 y 2012 se han producido 517 condenas por lavado de activos y que no se han proferido condenas por financiación del terrorismo¹⁹. Acorde con la literatura general y con la información disponible sobre el tema a continuación se exponen algunas cifras que estiman el impacto del lavado de activos y de la financiación del terrorismo en la economía mundial y en el país, así como la situación general de la lucha contra estos fenómenos en Colombia en la actualidad.

3.1. Estimaciones del Impacto del lavado de activos y la financiación del terrorismo en la economía

Las primeras mediciones del lavado de activos a nivel mundial datan de finales de la década de los noventa. Tanzi (1996) y Quirk (1996) para el Fondo Monetario Internacional – FMI, estimaron que el tamaño del fenómeno se encontraba entre el 2% y el 5% de PIB mundial. Así mismo, los expertos suponen que, cada año, ingresan en el mercado internacional de capitales entre 300 mil millones de dólares a 500 mil millones de dólares de "dinero sucio"²⁰. Esos dineros tienen efectos multiplicadores negativos que se irradian en distintas variables de la economía (Suárez, 2011). Quirk (1996) estima que un incremento del 10% en el lavado de activos disminuye en 0,1% el PIB mundial.

Tanzi (1996) afirma que este delito puede corromper el sistema financiero y reducir la confianza en él, disminuyendo la tasa de crecimiento de la economía. Por su parte, Unger (2007) concluye que el lavado de activos afecta los mercados al distorsionar los precios, el consumo y

¹⁹ Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

²⁰ El lavado de dinero y el sistema financiero internacional. Vito Tanzi (http://www.asip.org.ar/es/revistas/34/tanzi/tanzi_01.php).

las tasas de ahorro e inversión, aumenta la volatilidad de los niveles de importación/exportación, la demanda por dinero, la tasa de interés, la tasa de cambio y la disponibilidad de crédito. Adicionalmente, Arnone et al (2011) afirma que los procesos de globalización han incrementado las oportunidades para los crímenes económicos transnacionales. Este problema se agudiza aún más ya que, como se ve en Okaye (2008), la tecnología actual hace que este tipo de crimen sea difícil de detectar debido al grado de sofisticación de las prácticas que usan los delincuentes (Suárez, 2011).

A esta problemática del LA hay que sumarle los costos económicos y sociales que genera la actividad de los grupos armados ilegales, en términos de vidas, destrucción de infraestructura, generación de mercados negros, tráfico de armas, entre otros.

En el estudio sobre cuantificaciones realizado por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC, se estima que los flujos financieros ilícitos resultantes del tráfico de drogas y otros delitos transnacionales organizados, pueden ascender a 3,6% del PIB mundial (US\$2.1 trillones) en 2009 lo que evidencia una tendencia creciente. Dicha tendencia puede ser producto de la convergencia criminal de los últimos años y la cooperación entre los distintos grupos delincuenciales y terroristas que suman sus fuerzas criminales y asocian distintos delitos; lo anterior también puede obedecer a una mejor cuantificación el fenómeno en los últimos años.

En el mismo estudio, UNODC afirma que el mayor ingreso de la delincuencia organizada transnacional proviene de las drogas ilícitas, las cuales representan cerca del 20% (entre 17% y 25%) de todas las ganancias del crimen.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el estudio de UNODC, se sugiere que a pesar de la magnitud del fenómeno, la “tasa de interceptación” para los esfuerzos contra el lavado de activos a nivel mundial sigue siendo demasiado baja. Mundialmente, parece que mucho menos del 1% (probablemente alrededor del 0,2% establece UNODC) de las ganancias son incautadas y congeladas²¹. En Colombia, el lavado de activos alcanzaría el 3% del PIB, que en pesos de 2010 representa \$16 billones anuales, según Suárez (2011).

Caballero y Amaya (2011), estiman un rango entre 2% y 3%, pero se subraya que la estimación de lavado de activos es fundamentalmente por narcotráfico, que es uno de los principales delitos fuente de lavado de activos, a lo que habría que sumarle delitos como la corrupción, que es un delito dinamizador y soporte en buena medida de los demás delitos fuente de lavado de activos, como el tráfico de armas, tráfico de personas, entre otros. Rocha (2000) encuentra que el ingreso total de este delito ronda el 4% del PIB, de lo cual el 70% retorna al país. Esto sugiere que el lavado de activos en Colombia se calculó en alrededor del 2,9% del PIB. Posteriormente, Rocha (2011) encuentra que "la suma de la fase agrícola y la industrial de la cadena coca - cocaína participó con el 0,8 del PIB en 1999, luego aumentó a 2,1% y desde entonces se descolgó hasta el 0,3% en 2009.

²¹ “Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes” UNODC, Octubre 2011. Pág 1 – 39.

Efectivamente, en Colombia el lavado de activos también tiene origen en otros delitos²² diferentes al narcotráfico, entre éstos, los delitos contra la administración pública (por ejemplo el cohecho, el tráfico de influencias, el peculado, la celebración indebida de contratos), tráfico de armas y trata de personas; pero resulta prácticamente imposible realizar una estimación certera, máxime si se le agregan los restantes delitos considerados en las legislaciones o los sugeridos por los estándares internacionales (delitos fiscales como el contrabando y la evasión).

Por cada peso “lavado”, hay un costo de igual o superior magnitud (un peso o más) para los hogares, para el gobierno y para las empresas (Suárez, 2011). El riesgo reputacional es uno de los más difíciles de superar y es al que están expuestas las empresas del sector financiero y del sector real cuando hay penetración de dineros de origen ilícito en los respectivos sectores y subsectores.

Respecto a la financiación del terrorismo, estimaciones provenientes de la información del Comando General de las Fuerzas Militares advierten que los ingresos de los Grupos Armados al Margen de la Ley y de delincuencia organizada organizaciones son determinados fundamentalmente por extorsión y narcotráfico. Según las cifras del año 2010, los ingresos de estos grupos son del orden de 1.77 billones de pesos, mientras que sus egresos estarían alrededor de 756 mil millones de pesos, dejando un excedente aproximado de un billón de pesos que son direccionados a negocios de narcotráfico y minería criminal²³.

La estructura de ingresos de estos grupos se encuentra determinada principalmente por el narcotráfico, la extorsión, la minería criminal, el secuestro y el contrabando²⁴. Por otra parte, dentro de su estructura de egresos, sus recursos se destinan para el sostenimiento, la compra de medicamentos, la adquisición de dotación, compra de armas y transporte.

²² En Colombia, el lavado de Activos está tipificado en el artículo 323 de la Ley 599 de 1999 -Código Penal, el cual incluye 52 delitos fuente, así, tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo, administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra la administración pública, que incluyen: peculado por apropiación, peculado por uso, peculado por aplicación oficial diferente, peculado culposo, destino de los recursos del tesoro para el estímulo indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, cohecho por dar u ofrecer, violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, tráfico de influencias de servidor público, enriquecimiento ilícito, prevaricato por acción, prevaricato por omisión, abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto, abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto, abuso de autoridad por omisión de denuncia, revelación de secreto, utilización de asunto sometido a secreto o reserva, utilización indebida de información oficial privilegiada, asesoramiento y otras actuaciones ilegales, intervención en política, empleo ilegal de la fuerza pública, omisión de apoyo, usurpación de funciones públicas, simulación de investidura o cargo, abuso de función pública, violencia contra servidor público, utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública, utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública, soborno transnacional, asociación por la comisión de un delito contra la administración pública.

²³ La lucha contra la minería ilícita constituye una prioridad para el Gobierno Nacional teniendo en cuenta que no solo contribuye a la explotación laboral, sino que además tiene un factor criminal que facilita el lavado de dinero y genera financiación de grupos armados al margen de la ley y de delincuencia organizada, que han encontrado en la misma, así como en el tráfico de armas, explosivos y el contrabando, espacios para fortalecer sus finanzas. Así se entendió en el Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014, Ley 1450 de 2011, artículo 106 “: “Control a la explotación ilícita de minerales”.

²⁴ La extorsión se posiciona como uno de los más importantes instrumentos ilegales de financiación de la criminalidad teniendo en cuenta el comportamiento durante los últimos cinco años, pues a la fecha se han registrado 8.644 denuncias por este delito, destacando un incremento de 1486 casos más, al comparar los totales de los años 2008 y 2012 respectivamente, como se observa en la tabla del Anexo 4.

Es de notar que a medida que el Gobierno avanza en estrategias de seguridad cerrando espacios que, como el narcotráfico, constituían fuentes históricas para su financiación, éstos se han visto en la necesidad de acudir a otras actividades, incluso penetrando empresas lícitas, para garantizar su sostenibilidad financiera.

La delincuencia organizada posee altos grados de especialización y sofisticación; se transforma para lograr beneficios económicos de alto impacto que les permita continuar con sus actuaciones criminales. Igualmente, el concierto que se requiere para cometer estas conductas se ve asociado a fenómenos como el de las bandas criminales y las pandillas juveniles²⁵. Por tanto, se trata de grupos de delincuencia de carácter multicriminal que realizan al mismo tiempo una amplia gama de actividades ilícitas: las mismas estructuras delincuenciales que se dedican al narcotráfico, pueden dedicarse a la minería ilícita o al contrabando.

Evidentemente, el Estado debe responder a tales realidades internas (dinámicas y estrategias de financiación de los grupos armados ilegales) para evitar afectaciones a la economía y a la seguridad ciudadana. Es así como, por ejemplo, el enfoque institucional de la política antinarcóticos ha cambiado. Hace dos décadas el enfoque era hacia los bienes producto del narcotráfico, pero hoy en día se ha dado un viraje hacia el consumo interno que de acuerdo con la apreciación de la academia, se ha convertido en el combustible de la guerra, desbordando los fenómenos de la criminalidad y la violencia²⁶.

En efecto, para los servicios de inteligencia y la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional, es claro que este delito ha pasado de los grandes carteles nacionales e internacionales a las pequeñas organizaciones internas que ven en las ciudades capitales y centros urbanos, un mercado creciente para la comercialización y dispensación de estupefacientes en pequeñas cantidades.

A ello se suma la tendencia actual que apunta a la transformación del mercado de las drogas, con la aparición de las sustancias emergentes, especialmente las **anfetaminas y otros estupefacientes de origen sintético** que son llamados a suplantarse los de origen vegetal y representan un nuevo reto, no solo desde la óptica normativa, sino especialmente en cuanto a la implementación de estrategias y acciones en los campos de la inteligencia, criminalística y forense.²⁷

²⁵ Desde el año 2003 hasta el año 2012 se ha presentado la aprehensión de 10.184 menores de edad por el delito de homicidio y 91 por delitos relacionados con actos de terrorismo, financiación y agravación en el mismo, de acuerdo con lo preceptuado en el código penal colombiano, como se observa en las tabla del anexo 5.

²⁶ Segundo Encuentro Académico de Investigadores “Tejiendo Redes”. Panel de expertos con la red de investigadores asociados y usuarios de la información que genera la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC y el Proyecto SIMCI, (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos), en el cual se tratarán aspectos de los cultivos ilícitos y actividades conexas que aporte al debate de propuestas y formulación de políticas públicas acordes con el debate actual de la problemática de la droga. 29 y 30 de noviembre de 2012. Edificio Rodrigo Lara Bonilla, Calle 102 No. 17 A 61, Bogotá, D.C.

²⁷ En lo corrido del año 2013, la Policía Nacional ha incautado de 88.905 unidades de drogas de síntesis y 158 toneladas de marihuana. Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

A manera de conclusión, la presión estatal limita la configuración de grandes carteles y facilita la proliferación de pequeños grupos de traficantes con mayor segmentación de la cadena y con una mayor velocidad de adaptación a través de la diversificación de negocios ilegales. Todo lo anterior resulta un círculo vicioso que permite en últimas el fortalecimiento económico de las estructuras criminales.

3.2.Situación general de la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo en Colombia

La Fiscalía General de Nación - FGN ha desarrollado investigaciones por lavado de activos que a mayo de 2012 ascendían a 3.598 procesos²⁸. Como se mencionó antes de 2007 a 2012 se tienen 517 personas condenadas por lavado de activos. De otra parte, Colombia ha contribuido al logro de importantes cambios en el sistema anti lavado de activos a partir de resultados incorporados por diferentes actores, entre los que se tienen: i) persecución a través de la figura de la extinción de dominio de los recursos ilícitos de otros crímenes tales como el tráfico de armas, la trata de personas, los delitos contra la administración pública, el secuestro y la extorsión, entre otros, y ii) identificación de nuevas tipologías empleadas por las organizaciones al margen de la ley en el sistema financiero y en el sector real de la economía. Estos casos han sido llevados a juicio, situación que ha generado que se tenga el mayor número de sentencias contra el lavado de activos en la región.

Frente a la financiación del terrorismo, los resultados obtenidos entre 2000 y 2011 registraron afectaciones a las finanzas de las organizaciones armadas al margen de la ley y delincuenciales así: 2.913 predios y 93 establecimientos comerciales allanados, 65 capturados; resultados materializados en 66 operaciones exitosas por extinción del derecho de dominio y 9 operaciones exitosas por Lavado de activos entre Autodefensas, FARC, ELN y EPL. Sin embargo, como se ha dicho, las finanzas de estos grupos no dependen solamente de fuentes ilegales, sino también de actividades lícitas²⁹, lo que dificulta el seguimiento de los recursos obtenidos por esta vía. Por ello es necesario fortalecer la coordinación entre las entidades competentes y profundizar el conocimiento del Estado Colombiano sobre las fuentes legales que financian el terrorismo con el fin de dar una respuesta integral que conduzca a enfrentarlo con mayor efectividad. En el mismo sentido, es necesario fortalecer la investigación y juzgamiento de estas conductas dado que a seis años de la expedición de la ley 1121 de 2006 no se cuenta con ninguna sentencia condenatoria por el delito de financiación del terrorismo, como se ha mencionado antes.

Las medidas para enfrentar el delito de financiación del terrorismo han tenido un enfoque de carácter represivo y en menor medida preventivo. Contrarrestar la financiación del terrorismo a partir de la prevención, además de la represión del delito, requiere el compromiso de esfuerzos de diferente naturaleza por parte de distintos actores estatales, públicos y privados.³⁰

²⁸ Fuente: FGN.

²⁹ Por ejemplo, Inversiones inmobiliarias, financieras, ganadería, industrias, almacenes de cadena, equipos de fútbol, entre otras.

³⁰ Un ejemplo de trabajo público-privado es la “Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo” que se ha iniciado en mayo de 2013, con la participación de 35 instituciones.

Las agencias de inteligencia de las Fuerzas Militares y de Policía y la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuentan con información estratégica para prevenir la generación de nuevos delitos, contribuir a evitar que éstos alcancen un nivel de impacto nacional como lo han hecho fenómenos como la minería ilegal y la extorsión, y lograr que se generen posteriores procesos de investigación criminal y judiciales. Así, el conocimiento que tienen las Fuerzas Militares y de Policía, en cuanto al comportamiento de la amenaza, producto del estudio histórico de la misma, es un insumo importante a la hora de desarticular estas organizaciones armadas al margen de la ley. No obstante, para que esta información sea provechosa y se reproduzca como conocimiento útil, requiere ser analizada en conjunto con insumos de otras fuentes, a fin de tener un panorama más amplio del fenómeno que permita resultados efectivos.

La desarticulación efectiva de las organizaciones criminales continúa bajo el liderazgo de los procesos investigativos por parte de la Fiscalía General de la Nación, y sus unidades competentes, que en trabajo conjunto con los investigadores, del CTI o la Policía Nacional, debería dar como resultado sentencias condenatorias por terrorismo o financiación del mismo, y la extinción del derecho del dominio de bienes o propiedades al servicio de la comisión de actos terroristas.

Sin embargo la tipificación del delito de financiación del terrorismo no ha sido garantía para el correcto enjuiciamiento de miembros de redes de apoyo al terrorismo o integrantes de agrupaciones armadas al margen de la ley, que conduzcan a la desarticulación de las mismas. En algunos casos los miembros de estas organizaciones terminan enjuiciados y condenados por delitos más comunes como concierto para delinquir, y rebelión, entre otros, en parte porque se presentan dificultades de orden probatorio, bien por la complejidad de demostrar la comisión del delito o la necesidad de mejorar la pericia y experiencia de investigadores, o el conocimiento de jueces y fiscales.

Desde el sector defensa, a partir de información de inteligencia y en asociación con la Unidad Nacional Contra el Lavado de Activos y para la Extinción del Dominio de la Fiscalía General de la Nación se ha propendido por acompañar y apoyar la labor de investigación frente a estos delitos. Así mismo, se elaboran y presentan al alto mando estudios sobre las capacidades financieras y contables de los Grupos Armados al Margen de la Ley y de delincuencia organizada.

Cabe resaltar el nuevo enfoque de la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF: Modelo sistémico, Amplio y Bidireccional - SAB³¹. Tanto el nuevo enfoque de la UIAF (que se caracteriza por ser proactivo), como el modelo de gestión SAB (Sistémico, Amplio y Bidireccional), conforman una estrategia que convoca a diferentes sectores del Estado, sistema financiero, sector real de la economía organismos internacionales, Fuerzas Armadas, gremios y academia, con el fin de fortalecer la capacidad del Estado colombiano en la lucha contra las actividades que ponen en riesgo la estabilidad y seguridad de la Nación, bajo el respeto por los

³¹Suárez, L.E (2011). “El nuevo enfoque de la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF: Modelo sistémico, Ampliado y Bidireccional SAB”. Unidad de Información y Análisis Financiero.

principios constitucionales y los derechos humanos. El modelo Sistémico, Amplio y Bidireccional – SAB³², tiene como objetivo principal resumir, organizar y definir las interrelaciones óptimas entre las entidades del Estado que hacen parte del Sistema de Prevención y Control en materia de LA/FT.

En el modelo SAB amplía el concepto de inteligencia financiera al de inteligencia económica, que a su vez debe ser soportado por un sistema de información completo que brinde la posibilidad de hacer análisis microeconómico, macroeconómico, sectorial, sub sectorial y regional y que posibilite, a partir del desarrollo de modelos económicos, matemáticos y econométricos, generar señales de alerta sobre riesgos de LAFT sectorial, subsectorial y regional. Lo anterior, sumado a las herramientas tradicionales de investigación financiera y a un mayor acervo tecnológico, genera mayor conocimiento sobre LAFT y da un mayor alcance a las posibilidades de prevención y detección de LAFT y fortaleza al sistema ALA/CFT.

Al modelo SAB se suma la dinámica que ha tenido CCICLA en el actual Gobierno, con un órgano consultivo cada vez más fuerte que posibilita la coordinación, la suma de esfuerzos y el análisis a partir de la nueva generación de conocimiento, con un carácter más técnico para la formulación seguimiento y evaluación de la política pública ALA/CFT.

3.3.Evaluación del país frente al cumplimiento de las recomendaciones del GAFI y principales problemáticas.

Colombia es miembro activo del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica - GAFISUD, que ha evaluado al país en el 2004 y 2008, obteniendo las calificaciones que se presentan en la Tabla 2:

³² **Sistémico.** La UIAF ha venido avanzando en establecer una estrategia de articulación efectiva entre los diferentes sectores y actores. El enfoque sistémico permite mejorar la interrelación de sus componentes (relación entre las partes y el todo), optimizar los resultados del todo frente a lo que sería la gestión de las partes y definir claramente las entradas, los procesos, las salidas y los ciclos de retroalimentación del sistema ALA/CFT. **Amplio.** La necesidad de documentar los cambios y tendencias de las organizaciones al margen de la ley implica desarrollar nuevos instrumentos y mecanismos, al igual que la incorporación de nuevos actores, así como nuevas fuentes de información en el sistema de prevención y detección del LA/FT que permitan desarrollar marcos formales para el intercambio de información con las agencias de los sistemas de inteligencia nacionales (civiles, militares y policiales) que participan en los procesos de investigación y judicialización del lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo. Busca además, establecer mecanismos de cooperación entre los sectores reportantes, los gremios y las entidades de supervisión, que permitan el mejoramiento de la información sobre LA/FT y el incremento de los reportes y la participación responsable del sector productivo frente al delito (entendiendo que para participación en el sistema ALA/CFT es una acción que tiene como objetivo lograr la supervivencia de las empresas), con el fin de asegurar el crecimiento sostenido y la competitividad de los distintos sectores e involucrar a la población civil en los esfuerzos de prevención y cambio cultural. **Bidireccional. Maximizar** la generación de conocimiento alrededor de la prevención y detección del LA/FT requiere la identificación y consolidación de flujos bidireccionales de información para actualizar, cualificar y reorientar la gestión de los actores y mantener a todos los eslabones de la cadena del Sistema de Detección y Control del Lavado de Activos y Financiación de Terrorismo con el fin de mejorar la efectividad y el impacto en la lucha contra estos fenómenos. Este flujo bidireccional permite incrementar la cantidad y calidad de los reportes, asegurar la participación responsable del sector productivo frente al delito, obtener retroalimentación de los usuarios finales de la información de inteligencia financiera y así como la articular los distintos responsables en las etapas de investigación y judicialización.

Tabla 2
Resultados de las evaluaciones mutuas a Colombia realizadas por GAFISUD
Número de recomendaciones

Calificación obtenida	2004	2008
Cumplidas (C)	13	19
Mayoritariamente Cumplida (MC)	15	21
Poco Cumplida (PC)	11	8
No Cumplida (NC)	9	1
Total de Recomendaciones evaluadas	48	49

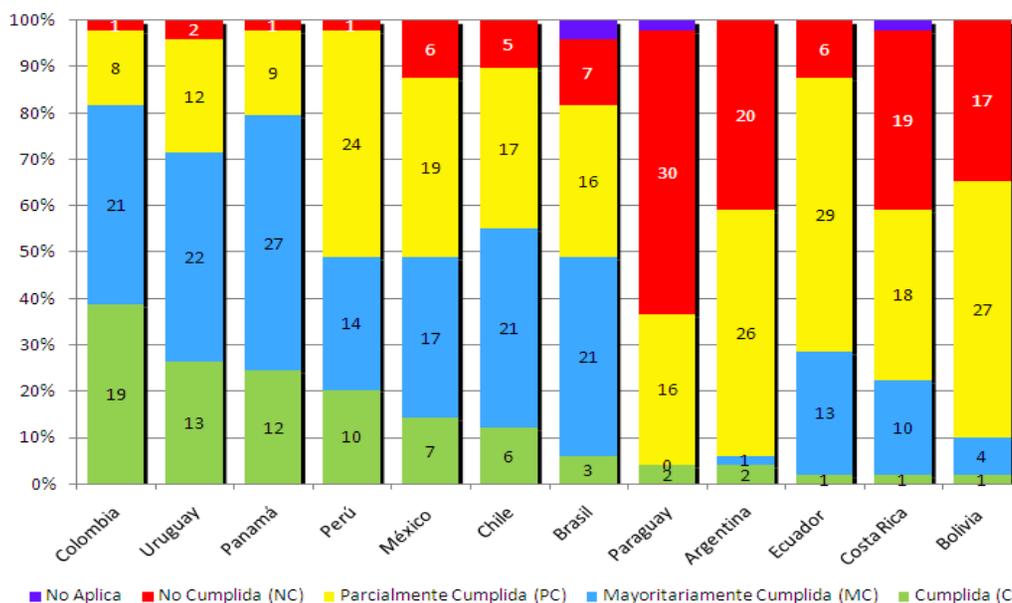
Fuente: Informe de Evaluación Mutua a Colombia 2004 y 2008. GAFISUD

Las dos evaluaciones se basaron en las 40 recomendaciones del año 2003 y las recomendaciones especiales sobre el financiamiento del terrorismo del Grupo de Acción Financiera (GAFI), que, como se menciona en los antecedentes, representan los estándares internacionales en la materia. Los expertos examinaron el marco institucional, las leyes, reglamentos y también la capacidad de instrumentación y eficacia de los anteriores.

La próxima evaluación mutua a Colombia se enfocará en los resultados de la implementación y el seguimiento del aparato normativo ALACFT. Se tendrán en cuenta las 40 recomendaciones para prevenir y combatir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y el financiamiento para la proliferación de armas de destrucción masiva, aprobadas en febrero de 2012 por el GAFI.

Como se observa en el Gráfico 2, entre los países de la región Colombia ocupa el primer puesto en el cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI, con relación al mayor número de recomendaciones cumplidas y mayoritariamente cumplidas.

Gráfico 2
Comparación de resultados de las últimas evaluaciones al sistema ALA/CFT de los países miembros de GAFISUD



Fuente: Informe de Evaluación Mutua de cada uno de los países. GAFISUD y GAFIC (2008)

3.3. Principales retos del sistema Anti Lavado de Activos y Contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) en Colombia.

Los anteriores avances son importantes pero no suficientes, pues aún hay retos por abordar. A pesar de la escasez de datos existentes, la UIAF ha realizado estimaciones (modelos económicos, matemáticos y actuariales) respecto al balance entre Fuentes y Usos de los recursos de las organizaciones delincuenciales y terroristas en el país. Al respecto se observa una tendencia acelerada positiva en ese balance año a año ³³, lo que permite pensar en la hipótesis que las mayores organizaciones delincuenciales en Colombia pueden haber acumulado recursos (por ejemplo, en fondos de inversión, inversiones en distintas actividades en Colombia y en el exterior) que les permite sostenerse en el tiempo por décadas, fortaleciendo sus estructuras.

Por lo anterior, es imperativo que en la lucha frontal contra estas organizaciones se fortalezca el combate contra sus recursos, bajo el entendido de que su sostenibilidad económica es la que “oxigena” y da continuidad al resto de la actividad delictiva en el entorno actual de convergencia criminal. Se deben romper las fuentes de ingresos, impedir sus inversiones, detectar sus recursos, acelerar procesos de judicialización y lograr sentencias y extinciones de dominio, que den vuelta a la tendencia positiva de sus balances financieros. Las organizaciones delictivas sin recursos, sin fortaleza económica, con balances financieros deficitarios,

³³ Por tratarse de información de inteligencia financiera, ésta goza de reserva legal y no podrá ser difundida ni reproducida total o parcialmente. Esta información sólo podrá ser utilizada para la toma de decisiones estratégicas de la Nación.

tienen un poder menor para hacer daño a la economía y a la sociedad. Específicamente, contrarrestando la sostenibilidad financiera y económica de los delincuentes, se les debilita en su accionar criminal y se evitan los riesgos de penetración de estos dineros en la economía y sus efectos negativos para el bienestar, para la generación de puestos de trabajo, la reducción de la pobreza y la movilidad social

Es de anotar que, lo fundamental en una política ALA/CFT es reconocer que para reducir a una organización al margen de la ley, la condición necesaria es el debilitamiento de sus finanzas. Particularmente, en el contexto colombiano, la ausencia de información organizada, disponible y accesible en relación con los efectos y resultados del sistema ALA/CFT, así como sobre sentencias condenatorias y extinción de dominio. También debe mencionarse que no existe en el país un diagnóstico completo y sistemático del funcionamiento de las finanzas de las organizaciones terroristas. Lo anterior demuestra la necesidad de mejorar la información para orientar eficazmente la acción estatal al debilitamiento financiero mencionado.

Una vez que las organizaciones al margen de la ley se enteran que las autoridades investigan un mecanismo empleado por ellas para obtener, mover y almacenar sus activos, pasan a utilizar industrias o productos alternativos y otros esquemas para recolectar y movilizar el dinero y así evitar su detección. En contraste, el Sistema de Prevención y Detección es menos dinámico para realizar estos ajustes, incluso rígido, y en casi todos los casos su intervención es de carácter reactivo y con rezagos importantes que impiden mayor eficacia en los resultados. El Estado Colombiano ha enfrentado estos fenómenos de manera poco articulada, basado en un esquema de información fraccionada y con restricciones presupuestales, mientras que las organizaciones al margen de la ley, han mutado su modo de funcionamiento hacia formas más organizadas y especializadas, actúan de manera similar a una empresa con una amplia disponibilidad presupuestal y material para adaptarse a nuevos contextos.

Sobre la normatividad vigente en Colombia, Caballero y Amaya (2011) reconocen que *“en la actualidad el país cuenta con una legislación relativamente adecuada y un complejo entramado institucional para la detección y el combate del lavado de activos. Es probable que la falta de efectividad en el combate del problema no sea atribuible a la falta de legislación, sino a la débil coordinación de las entidades que se han creado y a la falta de recursos técnicos y humanos de dichas entidades”*³⁴. Esta última conclusión, coincide con los hallazgos de las Naciones Unidas que pone de manifiesto la falta de coordinación en el sistema ALA/CFT, incluso en el ámbito internacional.³⁵ El enfoque proactivo y el sistema SAB son parte de la respuesta al problema.

También se debe proponer un sistema ALA/CFT más dinámico, que cuente con las características de ser verdaderamente sistémico, amplio y bidireccional, donde las responsabilidades de los resultados sean de todos los componentes del mismo y en el que se logre efectividad tanto en los trabajos intermedios como en sus resultados finales. En tal sentido, el sistema ALA/CFT debe tener en cuenta las interacciones y los aportes de sus diversos

³⁴ Caballero y Amaya (2011). Op. Cit.

³⁵ UNODC (2011). “Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes”.

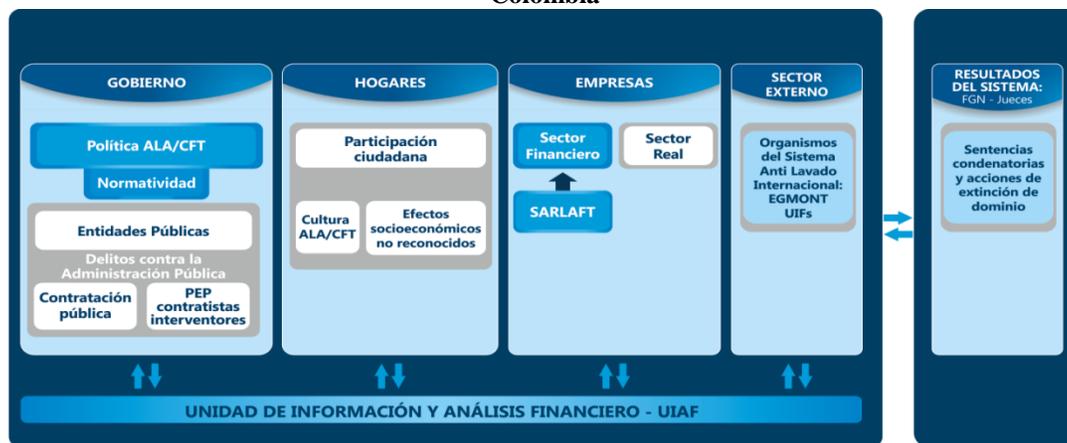
componentes, de manera similar a como funciona un modelo económico y la economía misma, es decir, con gobierno, hogares, empresas, sector externo y, además, contemplar la evaluación de sus resultados (sentencias condenatorias y acciones de extinción de dominio).

De acuerdo con todo lo anterior, se considera prioritario establecer directrices generales para la implementación de la Política Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo, mediante mecanismos de coordinación y cooperación efectivos en la institucionalidad que permitan enfrentar con efectividad el LA/FT.

A continuación se examina el sistema y el desarrollo de sus componentes como punto de partida para la definición de las estrategias que permitan mejorar la sostenibilidad e integralidad de los procesos en la cadena de prevención, detección, investigación y juzgamiento de dichos delitos.

El siguiente gráfico representa el sistema Anti Lavado de Activos y Contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) en Colombia, los cuadros más oscuros representan las partes del sistema con mayor desarrollo en Colombia y las más claras las de menos progreso y que suponen retos para el adecuado funcionamiento del sistema.

Gráfico 3
Componentes del sistema Anti Lavado de Activos y Contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) en Colombia



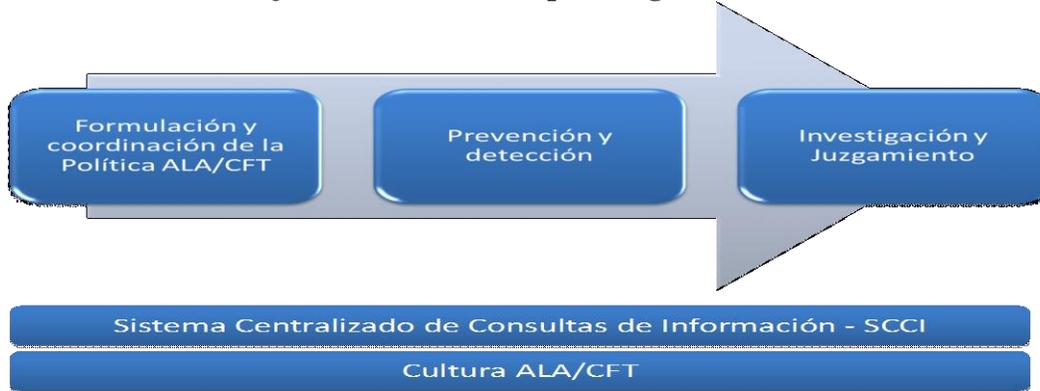
Fuente: UIAF

3.3.1 Componente Gobierno

El marco institucional colombiano ALA/CFT está cimentado en los siguientes ejes: a) Formulación y Coordinación de la Política ALA/CFT, b) Prevención y Detección, y c) Investigación y Juzgamiento, que se soportan en los ejes dados por el Sistema Centralizado de Consultas de Información y de Cultura ALA/CFT, donde participan las veinticuatro (24) entidades que constituyen el sistema ALA/CFT en el país.

El Gobierno es actor fundamental del Sistema y requiere mejorar la coordinación intersectorial para administrar el riesgo ALA/CFT, especialmente frente a la corrupción.

Gráfico 4
Ejes de Intervención que integran el sistema ALA/CFT



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

Como se ha explicado, los lineamientos de política pública ALA/CFT se encuentran en cabeza de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos-CCICLA, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho³⁶, que tiene entre sus funciones proponer lineamientos para la formulación de la política contra LAFT; coordinar el Comité Operativo de Cultura Anti lavado de la CCICLA y realizar seguimiento y evaluación del cumplimiento y ejecución de los planes de cada uno de los ejes de la Política contra las Drogas en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación³⁷.

Ahora bien, dentro del componente Gobierno, a través de los diferentes supervisores, se han expedido actos administrativos mediante los cuales se dan directrices para que sus vigilados adopten mecanismos de prevención y control relacionados con el lavado de activos y la financiación del terrorismo, entre los que se encuentran los expedidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, Superintendencias de Notariado y Registro, Financiera de Colombia, de Economía Solidaria, de Vigilancia y Seguridad Privada, de Puertos y Transporte y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones³⁸ (en el Anexo 1 se presentan los resultados de esta gestión). No obstante, es preciso señalar que actualmente no se tiene una base de datos actualizada sobre las Personas Expuestas Políticamente -PEP, que incluya a los contratistas e interventores, aun cuando esta es una necesidad del país y una obligación consignada en las recomendaciones del GAFI.

³⁶Art 1 del Decreto 950 de junio de 1995, y Art.30 del Decreto2897 de 11 de agosto de 2011.

³⁷ De conformidad con el Decreto 2897 de 2011, artículo 19, numerales 2, 3 y 10.

³⁸ El Art. 10 de la Ley 526 de 1999, establece: “OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO: las autoridades que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control, instruirán a sus vigilados sobre las características, periodicidad y controles en relación con la información a recaudar para la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero trata esta ley, de acuerdo con los criterios e indicaciones que reciban de ésta sobre el particular”.

La Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF³⁹, cuenta con aproximadamente 6.000 sujetos obligados⁴⁰ a reportar operaciones sospechosas – ROS y operaciones objetivas⁴¹. La composición de estos sujetos obligados⁴² corresponde al 51% de las entidades supervisadas por la DIAN, el 15% a las 873 notarias supervisadas por la Superintendencia de Notariado y Registro y el 10% a entidades supervisadas por la Superintendencia de Sociedades y el restante 24%, a los demás sujetos obligados⁴³ como se observa en el Anexo 1.

Entendiendo que la efectividad de los ROS depende de los distintos componentes del sistema ALA/CFT, la UIAF ha contado con el compromiso de los sectores reportantes, especialmente del sistema financiero y específicamente de los bancos, con quienes se ha venido desarrollando un esquema de mesas de trabajo para apoyar la labor que realizan y mejorar la efectividad de la información reportada.

Con todo, los referidos sujetos obligados no cubren la totalidad de los sectores que son recomendados por el GAFI ni el total de sectores identificados con alto riesgo por la UIAF. Lo óptimo es que a partir de un mapa de riesgo el número de sujetos obligados se amplíe a los sectores de mayor riesgo y que de manera gradual puedan cubrirse todos. Este es un trabajo que viene realizando la UIAF en coordinación con todas las entidades que ejercen control y supervisión a los sectores de riesgo⁴⁴ y que se pretende potenciar con este CONPES, a partir de estrategias específicamente relacionadas con el fortalecimiento de los esquemas de supervisión como se verá más adelante en el plan de acción.

Por otra parte, con respecto a los procesos de investigación y juzgamiento, se evidencia que el aparato judicial del país presenta un alto número de procesos, mientras que hay un bajo número de funcionarios especializados en lavado de activos, extinción de dominio y financiación del terrorismo para atender las investigaciones y para recaudar los elementos probatorios y las actuaciones que se derivan de las mismas.

³⁹ De acuerdo con el Artículo 4 de la Ley 1121 de 2006, la misión de la UIAF es: “prevención y detección de operaciones que puedan ser utilizadas como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento en cualquier forma de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación, o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas, prioritariamente el lavado de activos y la financiación del terrorismo”.

⁴⁰ Se entiende por sujeto obligado la persona física o moral que en virtud de esta ley o su reglamento, está obligada al cumplimiento de obligaciones destinadas a prevenir impedir y detectar el lavado de activos.

⁴¹ Son los reportes de aquellas operaciones que por sus características y de acuerdo con las condiciones de cada uno de los sectores reportantes, constituyen una fuente de información importante para el análisis desarrollado en la UIAF, por ejemplo, transacciones en efectivo, transacciones cambiarias, reportes de operaciones notariales, etc. El carácter “objetivo” se presenta porque no depende del criterio de quien reporta, no requiere grado alguno de sospecha y son todos aquellos que por alguna disposición normativa deben ser comunicados a la UIAF.

⁴² De acuerdo con lo establecido en los diferentes actos administrativos que imponen las obligaciones de reportes a la UIAF, se establece que se debe realizar el Reporte de Operaciones Sospechosas – ROS, cuando el sujeto obligado determina la existencia de una operación sospechosa. En los casos que no se determina una operación sospechosa, se deberá enviar el Reporte de Ausencia de Operación Sospechosa a la UIAF.

⁴³ El 25 de noviembre de 2011, se expidió la Circular Externa 011 de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Sin embargo, al mes de diciembre de 2011 no se encontraban todos los nuevos sujetos obligados registrados en la UIAF.

⁴⁴ De conformidad con el párrafo del artículo 3 de la Ley 1126 de 2006.

Aun cuando es posible definir claramente los métodos de LA/FT, el monitoreo, investigación y control de estas fuentes puede presentar dificultades para los diferentes actores del sistema, los cuerpos investigativos y agencias de inteligencia, que tienen los siguientes retos:

1. Conocer y caracterizar las redes de delincuencia organizada al igual que su vinculación con organizaciones de LA/FT y diseñar instrumentos y mecanismos que permitan anticipar sus acciones.
2. Promover la existencia y uso del tipo penal existente del concepto de financiación del terrorismo, pues se sigue considerando como un concepto nuevo, aún pasados siete años desde su tipificación como delito autónomo en el marco legal colombiano, y catorce años después de haber sido aprobado en la Asamblea General de las Naciones Unidas el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. Esta familiaridad con el concepto y su uso es necesaria en todas las fases de la cadena investigativa ya que desde analistas de inteligencia hasta jueces encuentran en ello un vacío para lograr la correcta ejecución de sus acciones misionales.
3. Investigadores judiciales y fiscales requieren mayor acercamiento de tipo probatorio en el desarrollo de procesos que busquen la judicialización de financiadores de terrorismo, pues se ha evidenciado la poca pericia en la utilización del tipo penal (artículo 16 Ley 1453 de 2011) por la cantidad de verbos rectores contenidos en el título y el texto del mismo. A esto ha contribuido también la escasez de casos robustos por financiación del terrorismo presentados ante los entes judiciales.
4. Incorporar nuevos actores en el sistema de prevención y detección del LA/FT, con el fin de ampliar la cobertura estatal frente a estos delitos.
5. Generar flujos bidireccionales de información con los distintos actores del sistema, con el fin actualizar y cualificar los procesos de detección y control del LA/FT.
6. Apoyar los procesos de cooperación y de lucha transnacional contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.
7. Teniendo en cuenta la importancia de la información de inteligencia en estos procesos, es necesario que para quienes adelanten labores de inteligencia, particularmente en las Fuerzas Militares, haya total claridad en cuanto a la delimitación de sus competencias y funciones netamente de inteligencia, y cómo en el marco de la recién sancionada Ley de Inteligencia, hacer uso de ella como criterio orientador en procesos penales.

A nivel nacional, corresponde a la Fiscalía General de la Nación, entidad encargada de atender solicitudes de asistencia judicial procedentes del exterior, y al Ministerio de Relaciones Exteriores, la coordinación de los instrumentos internacionales suscritos por Colombia, su seguimiento y su ejecución con el apoyo de las correspondientes instituciones estatales.

3.3.2 Componente hogares

Los hogares muestran deficiencias significativas en su conocimiento sobre los fenómenos delictivos de lavado de activos y financiación del terrorismo y, en consecuencia, su participación en el sistema ALA/CFT del país es mínima si no nula. Lo anterior conlleva que no se cuente con participación ciudadana relevante para contrarrestar el fenómeno asociado a estos delitos, derivado en parte de que los hogares no conocen los efectos nocivos de estas acciones sobre su

bienestar, lo que hace visible una falta de cultura frente al lavado de activos y la financiación del terrorismo.

3.3.3 Componente empresas

El sector financiero ha desarrollado e implementado el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo - SARLAFT⁴⁵. A su turno el sector real de la economía, de forma parcial y reducida, cuenta con algunos instrumentos para prevenir y detectar operaciones relacionadas con LAFT pero no ha desarrollado sistemas de prevención robustos como sí lo ha hecho el sector financiero. Se esperaría que más sujetos reportantes del sector real entren a fortalecer la información que sobre nuevos sectores debe tener el sistema ALA/CFT y específicamente la UIAF como centralizador de la información.

Adicionalmente, no hay plena conciencia de los efectos nocivos del LA/FT y la forma como estos se convierten en un problema de supervivencia para el empresario individual, dada la imposibilidad de competir contra grupos criminales que no tienen restricciones financieras.

3.3.4 Componente sector externo

Este componente integra a los organismos internacionales del sistema ALA/CFT, debido a las connotaciones transnacionales de los delitos de LAFT. Entre los organismos se encuentran aquellos que proponen estándares internacionales como el GAFI y sus grupos regionales⁴⁶, el Comité de Basilea, la Organización de las Naciones Unidas – ONU, y las Unidades de Inteligencia Financiera –UIF, como agencias centrales, nacionales encargadas de recibir, solicitar (según lo permitido en cada país), analizar y difundir a las autoridades competentes la información financiera en relación con: 1) el presunto producto del delito y la posible financiación del terrorismo, o (2) la legislación o normativa nacional, a fin de contrarrestar el lavado de dinero y financiación del terrorismo⁴⁷. A pesar de contar con estos organismos internacionales protagonistas en la lucha ALA/CFT, es evidente que el fenómeno es creciente y la cooperación internacional real no es óptima.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el diagnóstico se concluye que, a pesar de los avances, **Colombia no cuenta con un sistema único, coordinado, dinámico y efectivo para la prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos y la financiación del terrorismo.**

⁴⁵ Establecido por la Superintendencia Financiera de Colombia a través de la Circular Externa 026 de 2008.

⁴⁶ Como el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica – GAFISUD, el Grupo de Acción Financiera del Caribe – GAFIC, Grupo Asia/Pacífico (APG), Comité de Expertos del Consejo de Europa (MONEYVAL), Grupo Euroasiático (EAG), Grupo del Este y del Sur de África (ESAAMLG) y el Grupo de Acción Financiera del Medio Este y Norte de África (MENAFATF). Para comprobar la implementación y adaptación de los estándares internacionales, el GAFI y los grupos regionales realizan las evaluaciones mutuas, las cuales son el proceso mediante el cual se examina el nivel de cumplimiento de los criterios y recomendaciones formuladas en materia ALA/CFT el GAFI en cada uno de los países.

⁴⁷ Tomado de: <http://www.egmontgroup.org/about/what-is-an-fiu>

A continuación se sintetizan los seis (6) **ejes problemáticos** que sustentan dicho problema central y sobre los que, en los capítulos posteriores, se proponen objetivos y estrategias de abordaje:

1) Las entidades actúan de manera desarticulada en la lucha contra LAFT, debido a que:

- 1.1 Se requiere un mayor posicionamiento político y estratégico de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos – CCICLA de manera que se cuente con mayor participación de los miembros que la componen y mayor capacidad para articular a todas las entidades que hacen parte de sus comités operativos.
- 1.2 Las entidades atienden a políticas y acciones individuales que son medidas a partir de sus propios indicadores y puesto que cada entidad cuenta con objetivos diferentes y específicos en la lucha contra LAFT, cada una presenta resultados para el sistema derivados de su gestión pero sin una mirada global y articulada del tema.
- 1.3 Se presenta debilidad en los canales de comunicación entre las entidades para la coordinación efectiva en la lucha contra LAFT, lo que impide el intercambio de información, la articulación y la suma de fuerzas institucionales para contrarrestar el lavado de activos y sus delitos fuente de forma armónica y efectiva.
- 1.4 No se logra armonía en los procesos y procedimientos de policía judicial que garanticen plena integralidad y la rapidez en las investigaciones y existe un alto volumen de casos represados.

2) La disposición actual de información y de recursos tecnológicos no es apropiada para obtener el impacto esperado en la prevención, detección, investigación y juzgamiento de LAFT, debido a que no existe un centro de consolidación de la información de inteligencia para todas las agencias comprometidas en la financiación del terrorismo, de tal manera que se pueda combatir las formas de terrorismo y su financiación en el país. Es importante destacar, que en Colombia no existe un diagnóstico completo y sistemático del funcionamiento de las finanzas de las organizaciones terroristas, ni se han generado modelos de estimación, de tal manera que no se conoce a profundidad el monto de los recursos de estas organizaciones.

3) Es necesario mejorar la capacidad técnica y los incentivos a los funcionarios que trabajan en temas relacionados con la prevención, detección, investigación y juzgamiento de LAFT. Este recurso humano también se caracteriza por una alta rotación, especialmente en los estamentos militares, la Fiscalía General de la Nación y en la Policía Judicial, por lo que los esfuerzos en capacitación del capital humano no son sostenibles.

4) Existen vacíos normativos y debilidades en los instrumentos diseñados para la lucha contra LAFT, evidenciados en:

- 1) Una desarticulación normativa, debido a que las distintas instancias del Estado no han interactuado para regular adecuadamente los mecanismos de prevención y detección de LAFT.
- 2) Vacíos en la regulación de personas jurídicas, especialmente respecto de las entidades sin ánimo de lucro.

5) Hay debilidades en los esquemas de supervisión:

- 1) Falta regulación frente a algunos sectores y actividades de la economía, a los cuales no se ha impartido instrucciones para la prevención y detección de LAFT, especialmente en el sector real de la economía.
- 2) Hay dispersión y ausencia de supervisión para LAFT en diversos sectores y actividades de la economía. Un ejemplo, es el caso de las entidades sin ánimo de lucro.
- 3) Limitaciones en la estructura interna y capacidad operativa de los supervisores, dado que se focaliza su actividad en el cumplimiento de su misión principal.
- 4) La prevención de LAFT no tiene un alto valor ponderado en la actividad misional de algunos supervisores, y los esfuerzos y recursos destinados a esta materia son mínimos.

6) Es necesario promover valores culturales y prácticas sociales en contra del LAFT, por lo que:

- 1) Se requiere participación y coordinación de las entidades del Estado para diseñar e implementar una estrategia nacional de cultura ALA/CFT que perdure en el tiempo y se refuerce la necesidad en la ciudadanía en general de combatir el LAFT.
- 2) Se deben promover conocimientos sobre los alcances e impactos económicos, sociales y culturales de LAFT, así como actitudes y prácticas en contra de estos delitos en toda la sociedad y especialmente en la población infantil y adolescente.

3.4.OBJETIVOS

4.1 Objetivo general

El objetivo general de este documento CONPES es establecer los lineamientos para la implementación de la Política Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo para lograr un sistema ALA/CFT único, coordinado, dinámico y más efectivo para la prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

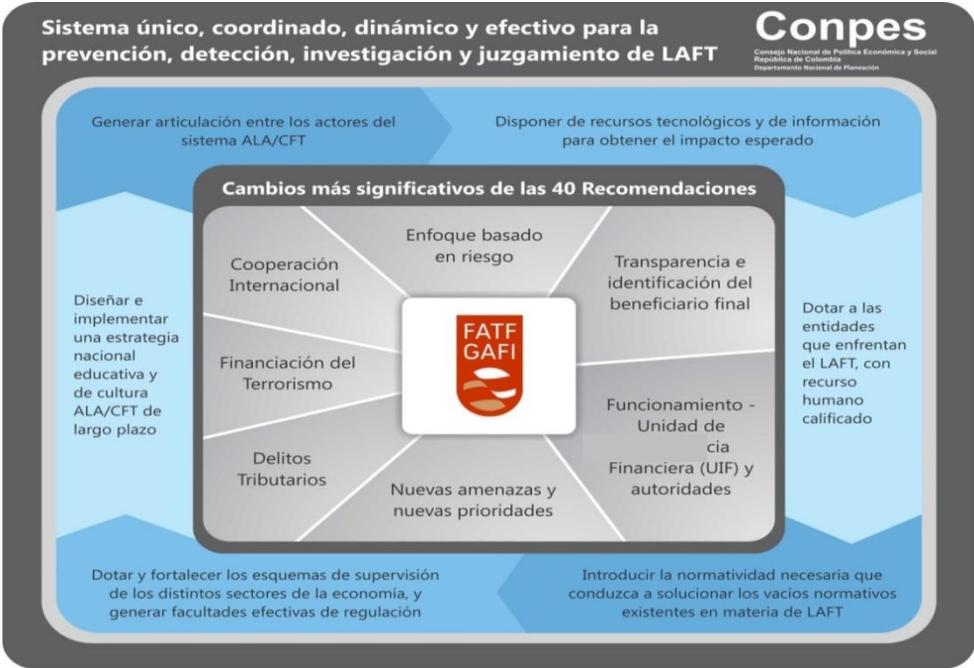
4.2 Objetivos específicos

- 1) **Generar articulación entre los actores del sistema ALA/CFT** para lograr mayores y mejores resultados, representados en un incremento de las sentencias condenatorias (casos exitosos) y las acciones de extinción de dominio.
- 2) **Disponer de recursos tecnológicos y de información** de tal manera que se cuente con un verdadero sistema de información, basado en los principios de intercambio, calidad, acceso y disponibilidad, en tiempo real y de fácil consulta, con información oportuna y veraz para que los procesos de análisis e investigación se realicen de forma más eficiente y efectiva.
- 3) **Desarrollar recurso humano calificado en las entidades que enfrentan el LAFT, promoviendo la capacitación técnica apropiada**, de tal manera que se genere capital humano actualizado sobre los perfiles de las organizaciones al margen de la ley, sus *modus operandi*, técnicas de investigación y toda la información necesaria para entender y afrontar el análisis y la investigación de los delitos.
- 4) **Modificar la normatividad y realizar ajustes para solucionar los vacíos normativos existentes en materia de LAFT**, con el fin de cumplir plenamente los estándares internacionales y contar con mayores herramientas para la lucha ALA/CFT.
- 5) **Fortalecer los esquemas de supervisión de los distintos sectores de la economía y generar facultades efectivas de regulación para los mismos**, de tal manera que se impartan instrucciones a todos los sectores de la economía para la prevención y detección de LAFT, así como el envío a la Unidad de Información y Análisis Financiera del reporte de operaciones sospechosas –ROS. Es importante que la prevención y detección de LAFT se realice desde todos los sectores, de forma efectiva para identificar y desarticular los recursos de las organizaciones al margen de la ley.
- 6) **Promover valores culturales y prácticas sociales en contra del LAFT** mediante una estrategia nacional educativa y de cultura ALA/CFT de largo plazo y la sensibilización social sobre los efectos nocivos causados por estos delitos.

IV. PLAN DE ACCIÓN

A través de las acciones que a continuación se proponen se busca consolidar un sistema único, coordinado, dinámico y efectivo para la prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos y la financiación del terrorismo, que proporcionará al país las herramientas necesarias para establecer y valorar adecuadamente los riesgos de LAFT y los medios para mitigarlos; así mismo, permitirá perfeccionar la normatividad que enmarcan dichos delitos para proveer a las entidades las capacidades e interacciones requeridas para la obtención de resultados efectivos que protejan a la economía y a la sociedad. Por último, la implementación de estas estrategias permitirá dar cumplimiento a las nuevas recomendaciones emitidas por el GAFI, lo que redundará en una mejor calificación en la evaluación mutua que realiza GAFISUD (Gráfico 5).

Gráfico 5
Articulación de la política y cumplimiento de las nuevas recomendaciones



Fuente: UIAF

La operación de este sistema requiere considerar tres temas transversales y básicos que contribuyen a la coherencia y efectividad de las acciones del sistema⁴⁸:

- a. Entender la amenaza de LAFT, de tal manera que todas las entidades tengan total claridad de los delitos que enfrentan, su dimensión y alcances para incrementar la efectividad en la lucha contra éstos.
- b. Posicionar a la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos – CCICLA, como organismo consultivo del gobierno colombiano del más alto nivel para propiciar el compromiso, la participación, la articulación, el flujo de información y la comunicación efectiva de las entidades que están involucradas en la prevención, detección, investigación y juzgamiento de LAFT.
- c. Contar con mecanismos para el acceso y disponibilidad de la información, clave en la lucha ALA/CFT, de tal manera que pueda ser utilizada oportuna y efectivamente en los procesos de investigación que se adelantan por los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo, así como para realizar análisis financiero, investigaciones económicas para generar conocimiento que permita identificar redes delincuenciales y señales de alerta globales, sectoriales y regionales y que fomente la reacción proactiva del actuar de las autoridades. Se debe realizar inteligencia económica entendida como la necesidad no sólo de centralizar y analizar datos financieros sino también datos económicos⁴⁹, única posibilidad de tener estudios estratégicos y obtener señales tempranas que permitan anticipar y focalizar el trabajo de inteligencia. En todo caso, la información deberá tener un carácter reservado, observando estrictos protocolos de seguridad informática y las entidades deben mantener plena autonomía en la administración de sus propias bases de datos.

Así mismo, es de anotar que el sistema ALA/CFT debe contar con un enfoque **proactivo** basado en dos principios: que sea **sistémico** y que tenga **integralidad**:

Sistémico hace referencia a la necesidad de concebir los instrumentos e instituciones creadas para la lucha contra el LA/FT como un verdadero sistema, donde se evalúen sus resultados integralmente considerados, es decir, incluyendo sentencias contra el LA/FT y extinciones de

⁴⁸ Con el fin de protegerse de estas amenazas los Estados han desarrollado medidas de emergencia que paulatinamente fueron incorporadas en el escenario internacional y que contemplan tres estrategias básicas: 1) Fortalecimiento de la criminalización mediante el aumento de la producción normativa y el establecimiento de estructuras institucionales que apoyen la reacción del Estado para proteger los intereses (bienes jurídicos), que se transforman en bienes colectivos. En el caso del LA/FT, la estrategia crea las Unidades de Inteligencia Financiera y los tipos penales correspondientes (lavado de activos, blanqueo de dinero, financiación del terrorismo) para proteger el bien jurídico tutelado y el orden económico y social. 2) Responsabilidad compartida: parte del reconocimiento de que el Estado debe actuar buscando activar instituciones gubernamentales, agencias no estatales y organizaciones en la lucha contra el crimen, bajo el argumento de que el Estado sólo no es y no puede ser responsable de la prevención y control del crimen. En el contexto del LA/FT es innegable el aporte de la vinculación de los sectores económicos (financieros y de la economía real) para las tareas de prevención y detección. 3) Producción de información y centralización de la misma con el fin de detectar y controlar las acciones del crimen organizado. Bajo este principio, el Estado busca información relevante para desarrollar su papel regulatorio, en el cual se deben involucrar todas las demás instituciones y entidades comprometidas en la prevención y control. En esta etapa es común que las unidades de inteligencia cuenten con tres fases: la primera es de notificación (recepción de reportes de los sujetos obligados), en la segunda se centraliza y analiza la información para producir inteligencia financiera y en la tercera se difunde la información.

⁴⁹ Los datos financieros, se entienden como los estados contables de las empresas y la información recaudada por el sistema financiero. No obstante, es importante contar, además, con datos macroeconómicos y con información de los sectores económicos que permita identificar comportamientos atípicos o inconsistencias micro y/o macroeconómicas que puedan ser explicadas por la incursión en el circuito económico de recursos provenientes de actividades ilícitas.

dominio. También, que se entienda que los esfuerzos individuales de cada una de las partes del sistema son necesarios pero no suficientes.

Integralidad hace referencia a que la responsabilidad del sector privado no sólo debe recaer sobre el sector financiero, tal y como se estructuró desde hace más de 20 años sino que debe extenderse decididamente al sector real de la economía, con fundamento de un mapa de riesgos por sector.

A continuación se presentan los instrumentos y mecanismos puntuales concertados y enmarcados en los seis objetivos específicos expresados en el acápite anterior, en los cuales se enmarcan las acciones propuestas en el presente documento CONPES. Dichas estrategias responden además a los tres temas transversales prioritarios mencionados anteriormente. El Plan de Implementación se formula a dos años (2013 – 2014).

Las entidades responsables y fechas de cumplimiento de cada una de las estrategias se encuentran en el anexo 3.

Objetivo 1: Generar articulación entre los actores del sistema ALA/CFT

1.1 Revisar y ajustar el arreglo institucional

- a) Impulsar la expedición del proyecto de modificación al Decreto 3420 de 2004, incluyendo medidas como:
 - Arreglo institucional contra la Financiación del Terrorismo y asignación de funciones.
 - Inclusión de nuevas entidades en los Comités Operativos que se requiera.
 - Definición del plan de acción anual para CCICLA.
 - Presentación de informe anual al Presidente de la República sobre los avances del país en relación con el sistema ALA/CFT.
- b) Poner en funcionamiento un Centro de Coordinación Contra las Finanzas de las Organizaciones Terroristas y la Delincuencia Transnacional como instancia o sistema de coordinación interinstitucional que permita fortalecer los canales de comunicación, intercambio y análisis conjunto de información, con el propósito de generar sinergia y sincronización tanto en el nivel estratégico como en el de ejecución entre los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y las autoridades judiciales.
- c) Liderar la elaboración de mapas de riesgo de ALA/CFT en los sectores correspondientes a las entidades adscritas a los Ministerios que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control y respecto de sus sujetos vigilados, para entregarlos a CCICLA.

1.2 Sensibilizar, comunicar y difundir

- a) Desarrollar una estrategia de comunicación que garantice la participación efectiva de los Comités Operativos para el logro de los objetivos de la Política Nacional ALA/CFT y el cumplimiento del plan de acción.
- b) Promover la lucha ALA/CFT como tema primordial en los aspectos misionales de las entidades del Gobierno Nacional, particularmente en aquellas facultadas con las

funciones de inspección, control y vigilancia, incluyendo la Política Nacional ALA/CFT en sus planes estratégicos y operativos.

- c) Elaborar un Plan de sensibilización para la efectiva articulación interinstitucional en la implementación de la Estrategia Nacional contra las Redes de Apoyo al terrorismo (ENRAT).

1.3 Desarrollar protocolos, información y evaluación

- a) Realizar un diagnóstico sobre las necesidades de intercambio y acceso a la información de LAFT de las entidades de CCICLA, teniendo en cuenta su marco jurídico actual y presentarlo a la Comisión como insumo para la definición de estrategias que permitan superar las debilidades identificadas para que los procesos de análisis e investigación se realicen de forma más eficiente y efectiva
- b) Definir una metodología que permita medir y comparar los mecanismos de gestión del riesgo ALACFT en los Ministerios y sus entidades adscritas o vinculadas, y presentar los resultados anualmente.
- c) Realizar una autoevaluación sobre el cumplimiento de las nuevas recomendaciones del GAFI.

Objetivo 2: Disponer de recursos tecnológicos y de información.

- a) Presentar, desde la UIAF y el MJD, una propuesta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al CONFIS para la inversión de recursos para el sistema público de prevención, detección e investigación de ALA/CFT.
- b) Diseñar e implementar el observatorio del sistema Anti Lavado de Activos.
- c) Diseñar e implementar un sistema de seguimiento estadístico de Financiación del Terrorismo, con la información proporcionada por los organismos de inteligencia.
- d) Diseñar e implementar un Módulo de extinción de dominio en el SPOA, que refleje las acciones adelantadas por la FGN en su trámite.
- e) Valorar posibles herramientas jurídicas y tecnológicas para fortalecer las acciones del Estado contra la extorsión que utiliza medios tecnológicos y evitar que dichos recursos sean utilizados para la financiación del terrorismo.

Objetivo 3: Desarrollar recurso humano calificado en las entidades que enfrentan el LAFT, promoviendo la capacitación técnica apropiada

- a) Identificar aliados estratégicos y diseñar una estrategia priorizada de capacitación dirigida a las entidades que luchan contra el LAFT.
- b) Diseñar y ejecutar un plan de capacitación basado en un enfoque de riesgos para los sectores reportantes más vulnerables, de manera coordinada con el supervisor respectivo.
- c) Realizar periódicamente capacitaciones virtuales y presenciales de actualización de alto nivel a los miembros de la Fuerza Pública para la identificación de tipologías de FT.

Objetivo 4: Modificar la normatividad y realizar ajustes para solucionar los vacíos normativos existentes en materia de LAFT

- a) Elaborar un estudio técnico que permita armonizar y complementar la reglamentación relacionada con el lavado de activos, la financiación del terrorismo y el congelamiento de activos, según estándares internacionales.
- b) Elaborar un plan de acción para armonizar y complementar la reglamentación respectiva, de acuerdo con los resultados del estudio técnico de la normatividad ALA/CFT.
- c) Elaborar un proyecto de ley para modificar el tipo penal de lavado de activos (art. 323 Código Penal), en concordancia con las nuevas recomendaciones del GAFI.
- d) Realizar un estudio técnico sobre las dificultades que se presentan para la investigación, judicialización y obtención de sentencias frente a los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Objetivo 5: Fortalecer los esquemas de supervisión de los distintos sectores de la economía y generar facultades efectivas de regulación para los mismos.

- a) Presentar a CCICLA un informe relacionando las entidades que requieren ser dotadas con mayores facultades de supervisión y sanción específicas en ALA/CFT.
- b) Definir el medio normativo por el cual se hará la gestión para otorgar las facultades de supervisión y sanción específicas en ALA/CFT a las respectivas entidades supervisoras.
- c) Fortalecer el recurso humano para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en temas de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo, especialmente en la Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Sociedades y Superintendencia de Puertos y Transporte por el riesgo que presentan sus vigilados⁵⁰.
- d) Implementar el plan de Descongestión para las Acciones de Extinción de Dominio diseñado por la UNEDCLA y la Dirección Nacional de Fiscalías.

Objetivo 6: Promover valores culturales y prácticas sociales en contra del LAFT.

- a) Diseñar y poner en marcha una estrategia educativa y cultural ALA/CFT de mediano y largo plazo dirigida a la ciudadanía en general.
- b) Presentar a CCICLA informe de seguimiento anual sobre el avance de la estrategia nacional educativa y cultural ALA/CFT.

⁵⁰ Dado que son entidades que no cuentan con un área específica destinada a temas ALACFT la acción propone la destinación de recurso humano sin restringir las alternativas que tiene la administración pública para ello.

V. FINANCIAMIENTO

Las actividades del plan de acción y las recomendaciones serán ejecutadas hasta diciembre de 2014 con la capacidad instalada⁵¹ de las entidades, orientadas estratégicamente al cumplimiento de los objetivos trazados en este documento CONPES, de manera que no se requieran recursos de inversión para las mismas.

VI. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Defensa Nacional, El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar la Política Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo.
2. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho:
 - a. Elaborar un estudio técnico que permita armonizar y complementar la reglamentación relacionada con el lavado de activos, la financiación del terrorismo y el congelamiento de activos, según estándares internacionales.
 - b. Coordinar acciones con la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para elaborar un proyecto de ley para modificar el tipo penal de lavado de activos (art. 323 Código Penal), en concordancia con las nuevas recomendaciones del GAFI.
 - c. Impulsar la expedición del Decreto 3420 de 2004, incluyendo medidas como:
 - Arreglo institucional contra la Financiación del Terrorismo y asignación de funciones.
 - Inclusión de nuevas entidades en los Comités Operativos que se requiera.
 - Definición del plan de acción anual para CCICLA.
 - Presentar a CCICLA informe de seguimiento anual sobre el avance de la estrategia nacional educativa y cultural ALA/CFT.
 - d. Definir el medio normativo por el cual se hará la gestión para otorgar las facultades de supervisión y sanción específicas en ALA/CFT a las respectivas entidades supervisoras.
 - e. Desarrollar una estrategia de comunicación que garantice la participación efectiva de los Comités Operativos para el logro de los objetivos de la Política Nacional ALA/CFT y el cumplimiento del plan de acción.
 - f. Diseñar y poner en marcha una estrategia educativa y cultural ALA/CFT de mediano y largo plazo dirigida a la ciudadanía en general y presentar a CCICLA un informe de seguimiento anual sobre su avance.

⁵¹ Es decir, las acciones se realizarán por medio de los recursos financieros y humanos con los que ya cuentan las entidades involucradas.

- g. Promover la lucha ALA/CFT como tema primordial en los aspectos misionales de las entidades del Gobierno Nacional, particularmente en aquellas facultadas con las funciones de inspección, control y vigilancia, incluyendo la Política Nacional ALA/CFT en sus planes estratégicos y operativos.
3. Solicitar a la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
- a. Diseñar e implementar el Observatorio del Sistema Anti Lavado de Activos.
 - b. Presentar a CCICLA un informe relacionando las entidades que requieren ser dotadas con mayores facultades de supervisión y sanción específicas en ALA/CFT.
 - c. Realizar un diagnóstico sobre las necesidades de intercambio y acceso a la información de LAFT de las entidades de CCICLA, teniendo en cuenta su marco jurídico actual y presentarlo a la Comisión como insumo para la definición de estrategias que permitan superar las debilidades identificadas para que los procesos de análisis e investigación se realicen de forma más eficiente y efectiva
 - d. Definir una metodología que permita medir y comparar los mecanismos de gestión del riesgo ALACFT en los Ministerios y sus entidades adscritas o vinculadas, y presentar los resultados anualmente.
 - e. Liderar la elaboración de mapas de riesgo de ALA/CFT en los sectores correspondientes a las entidades adscritas a los Ministerios que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control y respecto de sus sujetos vigilados para entregarlos a CCICLA.
 - f. Realizar una auto evaluación sobre el cumplimiento de las nuevas recomendaciones del GAFI.
 - g. Presentar una propuesta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al CONFIS para la inversión de recursos para el sistema público de prevención, detección e investigación de ALA/CFT.
 - h. Diseñar y ejecutar un plan de capacitación basado en un enfoque de riesgos para los sectores reportantes más vulnerables, de manera coordinada con el supervisor respectivo.
4. Sugerir a la Fiscalía General de la Nación:
- a. Implementar el plan de Descongestión para las Acciones de Extinción del derecho de Dominio diseñado por la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos – UNEDCLA y la Dirección Nacional de Fiscalías.
 - b. Diseñar e implementar un módulo de extinción de dominio en el sistema de información SPOA.
 - c. Realizar un estudio técnico sobre las dificultades que se presentan para la investigación, judicialización y obtención de sentencias frente a los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo.
 - d. Coordinar acciones con el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para identificar aliados estratégicos y diseñar una estrategia priorizada de capacitación dirigida a las entidades que luchan contra el LAFT.

5. Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional:

- a. Poner en funcionamiento un Centro de Coordinación Contra las Finanzas de las Organizaciones Terroristas y la Delincuencia Transnacional como instancia o sistema de coordinación interinstitucional que permita fortalecer los canales de comunicación, intercambio y análisis conjunto de información, con el propósito de generar sinergia y sincronización tanto en el nivel estratégico como en el de ejecución entre los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y las autoridades judiciales.
- b. Realizar periódicamente capacitaciones de actualización a los miembros de la Fuerza Pública para la identificación de tipologías de Financiación del Terrorismo.
- c. Coordinar acciones con la Policía Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana con el fin de valorar posibles herramientas jurídicas y tecnológicas para fortalecer las acciones del Estado contra la extorsión que utiliza medios tecnológicos y evitar que dichos recursos sean utilizados para la financiación del terrorismo.
- d. Coordinar acciones con la Fiscalía General de la Nación y con la Policía Nacional para elaborar un Plan de sensibilización que permita la efectiva articulación interinstitucional en la implementación de la Estrategia Nacional contra las Redes de Apoyo al terrorismo.

6. Solicitar a la Dirección Nacional de Inteligencia:

- a. Coordinar acciones con la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF para diseñar e implementar un sistema de seguimiento estadístico de Financiación del Terrorismo, con la información proporcionada por los organismos de inteligencia.

7. Solicitar a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Superintendencia de Sociedades y a la Superintendencia de Puertos y Transporte y a los Ministerios que forman parte de la CCICLA:

- a. Fortalecer el recurso humano que ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control en temas de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

8. Solicitar a todas las entidades públicas involucradas en este documento, apoyar los resultados de las iniciativas y propuestas formuladas en el plan de acción de la Política Nacional ALA/CFT.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Arnone, Marco and Borlini, Leonardo, International Anti-Money Laundering Programs-Empirical Assessment and Issues in Criminal Regulation (2011).Bocconi Legal Studies Research Paper No. 1933557.

Blanco (2009). "Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica. Revista EGUZKILORE. Número 23. España.

Blattman, C. y Edwar M. (2010) Civil War, Journal of Economic Literature, 48(1).

Caballero, C. y Amaya, A. (2011) La lucha contra el lavado de activos: instituciones, resultados y desincentivos, en: Gaviria, A. y Mejía, D. (Compiladores). Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos, Colombia: Universidad de los Andes.

Decreto 3420, por el cual se modifica la composición y funciones de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos y se dictan otras disposiciones. 2004.

Echeverry, J y Gómez, M. (2010) Estrategias contra el crimen organizado. Universidad de los Andes.

Financial Action Task Force (2012).International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation.The FATF Recommendations. www.fatf-gafi.org

Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (2004). Informe de Evaluación Mutua a Colombia. www.gafisdu.info/actividades.asp

Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (2008). Informe de Evaluación Mutua antilavado de activos y contra financiación del terrorismo (3era Ronda) - Colombia. www.gafisdu.info/actividades.asp

Ibañez, A.M. y Muñoz, J.C. (2010) The persistence of land concentration in Colombia: What happened between 2000 and 2009. Justice in Transitions. Peace Research Institute, Oslo.

Informe de Evaluación Mutua a Colombia 2004 y 2008. GAFISUD

Fiscalía General de la Nación (2011). Informe de Gestión 2011 www.fiscalia.gov.co

Levi, M. y Reuter, P. (2006) Money Laundering. University of Chicago.

Ley 1121, por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones, 2006.

Ley 526, por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero, 1999.

Ley 599, por la cual se expide el Código Penal, 2000.

Ley 793 de 2002 (modificada por la Ley 1543 de 2011) modificó Ley 333 de 1996

Ley 808 de 2003, se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. Asamblea General de las Naciones Unidas

Masciandaro, D., Takáts, E. y Unger, B. (2007) Black finance: The economy of money laundering, Edward Elgar Publishing.

Monroy, D. (2011) The Role of natural resources in conflict resolution: Drug traffic and illegal mining. Universidad de los Andes. (Documento de Trabajo)

Naciones Unidas (1995). Resolución 49/60 - Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional. Cuadragésimo noveno período de sesiones.

Naciones Unidas (1988). Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Viena.

Naciones Unidas (1999). Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Quincuagésimo cuarto período de sesiones

Naciones Unidas (2000). Convención contra la delincuencia organizada. Palermo.

Naciones Unidas (2003). Convención contra la corrupción. Mérida.

Naciones Unidas Oficina Contra la Droga y el Delito (2006) "Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia". www.unodc.org/southerncone/es/crime/publicacoes.html

Oficina de la ONU para los Derechos Humanos (2011). Comunicado de prensa el 10 de mayo de 2011. www.hchr.org.co

Okoye, Emma Ik, Effectiveness of Nigeria's Financial System for Prevention of Money Laundering (2008). Journal of Applied Economics, Vol. 1, No. 1, May 2008. Omand, David. Securing the State. Columbia University Press. New York.

Organización de los Estados Americanos (2003). Conferencia Especial Sobre la Seguridad. México.

Pinto, R. y Chevalier, O. (2006) El delito de lavado de activos como un delito autónomo, Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas - CICAD.

Quirk, P.J. (1996) Macroeconomic implications of money laundering, IMF Working Paper No. 66, Washington: International Monetary Fund.

Rocha, R. (2000). La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Bogotá, Siglo del hombre editores.

Rocha, R. y Ramírez, M. (2005). Impactos de la economía ilícita de la droga: Estudio para Colombia.

Rocha, R. (2011). Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia.

Suárez, L.E (2011). La dimensión económica del Lavado de Activos". Unidad de Información y Análisis Financiero.

Suárez, L.E (2011). "El nuevo enfoque de la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF: Modelo sistémico, Ampliado y Bidireccional SAB". Unidad de Información y Análisis Financiero.

Suárez, L.E. (2011). "Un modelo de equilibrio general para análisis de impacto del LA". Mimeo, Unidad de Información y Análisis Financiero.

Takáts, E. (2007) A Theory of "Crying Wolf": The Economics of Money Laundering Enforcement, IMF Working Paper No. 81, Washington: International Monetary Fund.

Tanzi, V. (1996) Money Laundering and the International Financial System, IMF Working Paper No. 55, Washington: International Monetary Fund.

Tondini, B. (2006) Blanqueo de capitales y lavado de dinero: su concepto, historia y aspectos operativos, Working Paper No. 20, Argentina: Centro Argentino de Estudios Internacionales.

Unger, B. (2007) Money Laundering, Tax Evasion, Capital Flight, Tax Havens, the Rule based and the Risk Based Approach: Keep in Simple, The Netherlands: Utrecht School of Economics.

United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC (2011) Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes, Research report: Studies and Threat Analysis Section, Division for Policy Analysis and Public Affairs.

VIII. GLOSARIO

Lavado de activos: Es la modalidad mediante la cual organizaciones al margen de la ley buscan dar apariencia de legalidad a recursos fruto de sus actividades ilícitas. En otras palabras, es el proceso de hacer que dinero sucio parezca limpio, haciendo que las organizaciones al margen de la ley o delincuentes obtengan beneficios de esas ganancias sin poner en peligro su origen.

Financiación del terrorismo: refiere explícitamente a la reunión de fondos o capital de cualquier procedencia, legal o ilegal, para la realización de actividades o actos terrorista, es decir es el apoyo financiero, de cualquier forma, al terrorismo o a aquéllos que lo fomentan, planifican o están implicados en el mismo.

Terrorismo: *actos criminales encaminados o calculados para provocar un estado de terror en el público en general, un grupo de personas o personas particulares para propósitos políticos; son injustificables en cualquier circunstancia, cualquiera que sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra naturaleza que puedan ser invocadas para justificarlos*”, Res. 51/210 Asamblea General ONU

Operación inusual: Son inusuales las transacciones cuya cuantía o características no guardan relación con la actividad económica de los clientes o que por su número, por las cantidades transadas o por sus características particulares, se salen de los parámetros de normalidad establecidos para determinado rango de mercado de los usuarios.

Operación sospechosa: Corresponden a toda operación realizada por una persona natural o jurídica, que por su número, cantidad o características no se enmarca dentro de los sistemas y prácticas normales de los negocios de una industria o sector determinado y que de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad que se trate, no haya podido ser razonablemente justificada.

Reporte de Operaciones Sospechosas – ROS: Una vez determinada la operación sospechosa, el reporte debe enviarse de forma inmediata y directa a la UIAF de acuerdo con el medio establecido por tal fin.

Unidad de Inteligencia Financiera – UIF (FIU, por sus siglas en inglés): agencia central, nacional encargada de recibir (y, según lo permitido, solicitar), analizar y difundir a las autoridades competentes, la divulgación de información financiera: (I) en relación con presunto producto del delito y la posible financiación de la el terrorismo, o (II) que exige la legislación o normativa nacional, a fin de contrarrestar el lavado de dinero y financiación del terrorismo. www.egmontgroup.org/about/what-is-an-fiu

Grupo de Acción Financiera Internacional –GAFI: organismo intergubernamental cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de políticas nacionales e internacionales para combatir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. El GAFI es por lo tanto, un “cuerpo político” que trabaja para generar la voluntad política necesaria para llevar a cabo reformas legislativas y reglamentarias en estas áreas.

Grupo de Acción Financiera de Sudamérica –GAFISUD: organismo intergubernamental de base regional que agrupo a los países de América del Sur para combatir el lavado de dinero y la

financiación del terrorismo, a través del compromiso de mejora continua de las políticas naciones contra ambos temas y la profundización entre los países miembros. Son los miembros del GAFISUD: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Personas Políticamente Expuestas (PEPs): De acuerdo con las nuevas Recomendaciones del GAFI (Febrero 2012): Las PEP extranjeras son individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes en otro país, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes. Las PEP internas son individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes internamente, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes. (incluir en el glosario y se elimina pie de página)

Riesgo reputacional: Es la posibilidad de pérdida en que incurre una entidad por desprestigio, mala imagen, publicidad negativa, cierta o no, respecto de la institución y sus prácticas de negocios, que cause pérdida de clientes, disminución de ingresos o procesos judiciales. Fuente: Circular Externa 026 de 2008 de la Superintendencia Financiera de Colombia

IX. CONVENCIONES

ALA/CFT: anti lavado de activos y contra la financiación del terrorismo

CCICLA: Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos

FT: financiación del terrorismo

GAFI: Grupo de Acción Financiera Internacional

GAFIC: Grupo de Acción Financiera de Centroamérica

GAFISUD: Grupo de Acción Financiera de Sudamérica

LA: lavado de activos

LAFT: lavado de activos y financiación del terrorismo

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ROS: Reporte de Operaciones Sospechosas

UIAF: Unidad de Información y Análisis Financiero

UIF: Unidad de Inteligencia Financiera

UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime

PEP: Persona Políticamente Expuesta

SCCI: Sistema de Centralizado de Consultas de Información

SARLAFT: Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo

X. ANEXOS

Anexo No. 1

Resumen de los actos administrativos para la prevención y control del lavado de activos y financiación del terrorismo vigentes

Supervisor	Reglamentación	Principales recomendaciones	Dirigida a
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN	Circular Externa 0170 de 2002	Prevención y control del lavado de activos	Depósitos públicos y privados, Sociedades de intermediación aduanera, sociedades portuarias, usuarios operadores, industriales y comerciales de zonas franca, empresas transportadoras, agentes de carga internacionales, intermediarios de tráfico postales y envíos urgentes, usuarios altamente exportadores, los demás auxiliares de la función aduanera y profesionales del cambio de divisas.
Superintendencia de Notariado y Registros	Instrucción Administrativa No. 8 de 2007	La Instrucción busca que las Notarías implementen mecanismos de control, para la detección de operaciones sospechosas y el reporte de operaciones notariales individuales y múltiples, con el fin de prevenir los delitos antes mencionados	Notarios del país.
Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)	Circular Externa 026 de 2008	Capítulo XI: Establece los criterios y parámetros mínimos que las entidades vigiladas deben atender en el diseño, implementación y funcionamiento del Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (en adelante SARLAFT).	Entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la SFC.
Superintendencia de Economía Solidaria (SES)	Circular Externa 007 de 2008	Capítulo XI: Instrucciones para la prevención y el control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo: reglas mínimas que deben observar las entidades destinatarias en el diseño e implantación de su propio SIPLAFT.	Entidades cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito vigiladas por la SES.
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Circular Externa 003 de 2009	Directrices que deben cumplir las entidades vigiladas sobre la manera como deben administrar los riesgos implícitos en sus actividades, tal como el lavado de activos y la financiación del terrorismo,	Empresas transportadoras de valores, empresas de vigilancia y seguridad privada autorizadas en la modalidad de transporte de valores, empresas blindadoras de vehículos.

Supervisor	Reglamentación	Principales recomendaciones	Dirigida a
		para lo cual deberán ajustar su SIPLA al sistema de administración de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo – SARLAFT.	
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Resolución No. 3677 de 2013	Establece las reglas relativas al Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo para los Operadores Postales de Pago, atendiendo los estándares internacionales de GAFI, en especial la recomendación No. 14.	Operadores de servicios postales de pago habilitados por el MINTIC
Superintendencia de Puertos y Transporte	Circular Externa 011 de 2011	El SIPLAFT es el sistema de prevención y control que deben implementar las empresas del sector de transporte de carga para la adecuada gestión del riesgo de LAFT.	Empresa de transporte de carga terrestre.
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN	Circular Externa 028 de 2011	El Sistema de administración del riesgo de lavado de activos y la financiación del terrorismo – SARLAFT – debe ser aplicado de la totalidad de operaciones autorizadas de cambio de divisas en efectivo y cheque de viajero efectuadas por los profesionales del cambio autorizados por la DIAN y frente a los clientes o usuarios personas naturales y jurídicas nacionales y extranjeras con las que se negocie.	Profesionales del cambio autorizadas por la DIAN

Fuente: Actos administrativos mencionado.

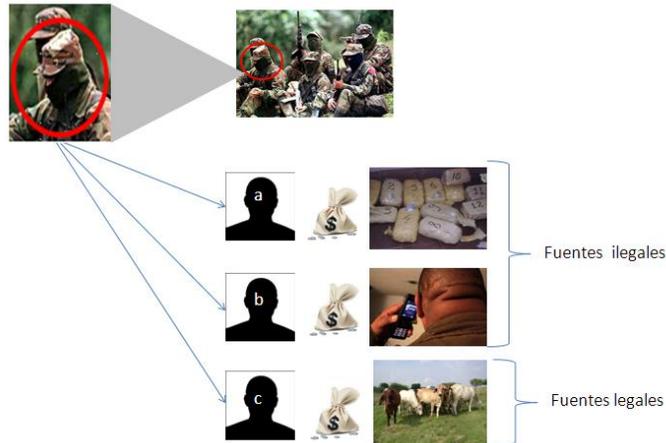
Anexo No. 2
Composición y entidades que participan en la Comisión de Coordinación
Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos – Decreto 3420 de 2004

Composición / Comité operativo	Entidades
Composición	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de Justicia y del Derecho, quien la presidirá. 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público 3. Ministro de Defensa Nacional 4. Fiscal General de la Nación 5. Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF, secretaria técnica 6. Como miembro no permanente podrá asistir el Vicepresidente de la República. Cuando él esté presente presidirá la sesión
Comité Operativo de Cultura Antilavado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de Educación Nacional 2. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 3. Ministerio de Justicia y del Derecho, quien lo coordina
Comité Operativo para la Prevención y Detección	<ol style="list-style-type: none"> 1. Banco de la República 2. Ministerio de Justicia y del Derecho 3. Superintendencia Financiera de Colombia 4. Superintendencia de Economía Solidaria 5. Superintendencia de Notariado y Registro 6. Superintendencia de Sociedades 7. Superintendencia Nacional de Salud 8. Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales 9. Unidad de información y Análisis Financiero, quien lo coordina
Comité Operativo de Investigación y Juzgamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de Justicia y del Derecho 2. Fiscalía General de la Nación, quien lo coordina 3. Cuerpo Técnico de Investigación, CTI 4. Policía Judicial de la Policía Nacional, DIJIN, 5. Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá 6. Juez Penal del Circuito Especializado de Bogotá
Comité Operativo para la Implementación del Sistema Centralizado de Consultas de Información (SCCI).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, quien lo coordina 2. Banco de la República. 3. Contraloría General de la República. 4. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. 5. Ministerio de Transporte. 6. Policía Nacional. 7. Procuraduría General de la Nación. 8. Registraduría Nacional del Estado Civil. 9. Superintendencia Financiera de Colombia 10. Superintendencia de Notariado y Registro. 11. Superintendencia de Sociedades. 12. Unidad de Información y Análisis Financiero.

Anexo No. 3
Formas de funcionamiento de las Redes de Apoyo al Terrorismo.

Dos esquemas de funcionamiento de las Redes de Apoyo al Terrorismo se muestran a continuación:

Esquema 1.



Fuente: Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional.

Esquema 2.



Fuente: Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional.

Los esquemas 1 y 2 muestran el funcionamiento de una “Red de Apoyo al Terrorismo”. Estas usualmente no se encuentran “encuadrilladas”, pues se trata de colaboradores estratégicos que pertenecen a la sociedad civil. Así, existe un integrante de una estructura terrorista, quien figura

con pasamontañas y camuflado (esquema 1), que establece conexión con un cabecilla de una Red de Apoyo al Terrorismo. Este último es el enlace único, que se encarga de establecer conexiones con financiadores, que coordinan actividades lícitas, como la ganadería, e ilícitas, como extorsión y narcotráfico, que se destinan a las arcas de las organizaciones terroristas.

En el esquema 2, el integrante de la estructura terrorista establece conexión con el cabecilla de una Red de Apoyo, quien a su vez, establece contactos con financiadores que se especializan en la provisión de diferentes recursos como intendencia, tecnologías y comunicaciones, víveres y medicamentos, etc.

Otras modalidades comunes de financiación del terrorismo, sin necesidad de recurrir a las Redes de Apoyo, se basan en el transporte de cuantías reducidas de dinero entre fronteras. Dado que la financiación del terrorismo, a diferencia del lavado, no requiere de cuantiosas sumas de dinero, se ha observado que los delincuentes o terroristas recurren al transporte transfronterizo de efectivo con valores menores a los topes establecidos para declaración, o mediante el uso de tarjetas prepago y mecanismos similares usando tecnología NFC⁵².

⁵² Ésta es una “tecnología de corto alcance que permite una interconexión entre dispositivos electrónicos, sin requerimiento de licencia administrativa para transmitir, y que permite la operación a una distancia inferior a 10 centímetros” <http://www.eoi.es/blogs/mintecmad/tecnologia-nfc/> Tecnología NFC.

Anexo No. 4
Total casos de extorsión 2008 – Junio 2013.

DENUNCIAS POR EL DELITO DE EXTORSIÓN POR AÑO⁵³

EXTORSIÓN	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	830	1.373	1.352	1.805	2.316	968

De acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional, el delito de extorsión toma formas muy variadas. Los modus operandi se modifican frecuentemente, dependiendo de la influencia territorial de los criminales, los sectores productivos objeto de extorsión, el nivel de información sobre las potenciales víctimas, la acción de las autoridades en el área, la denuncia y el funcionamiento de la justicia, entre otros factores.

Se trata de un delito complejo no sólo porque afecta grandes sectores poblacionales, sino también porque son muchos los agentes generadores de esta práctica delincencial en nuestro país, dentro de los que se cuenta la delincuencia común, grupos armados al margen de la ley, las bandas criminales y la delincuencia organizada en general. Todos se financian con la ejecución de esta conducta y además la utilizan como herramienta para asegurar el control social en ciertas regiones e incidencia en economías locales, siempre de la mano de la coerción de la libertad individual.

En los últimos años han surgido nuevas modalidades de extorsión con multiplicidad de organizaciones delincuenciales cometiéndolas. Entre ellas, la llamada “micro extorsión”; bajo esta modalidad se entiende la exigencia de dinero en pequeñas cantidades a transportadores comerciantes, grandes y pequeños industriales, donde se asigna una cuota a la víctima dependiendo de la capacidad económica (casos de corabastos, san andresitos, transportadores, pequeños tenderos).

⁵³ Fuente Centro Nacional de Datos del Ministerio de Defensa Nacional.

Anexo 5
Total de aprehensiones de menores de edad por homicidio. 2003-2012.

Aprehensiones de menores de edad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL	1354	1078	915	921	856	819	934	1008	1144	1155

Total de aprehensiones de menores de edad por delitos relacionados con el terrorismo. 2003-2012

MENORES APREHENDIDOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ARTÍCULO 343. TERRORISMO	14	11	15	13	8	2	1	4	7	7
ARTÍCULO 144. ACTOS DE TERRORISMO	3	1	0	0	0	1	0	0	0	0
ARTÍCULO 345. FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0
ARTÍCULO 344. TERRORISMO (agravado)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	17	12	16	13	8	3	4	4	7	7