

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4042

POLÍTICA NACIONAL ANTI LAVADO DE ACTIVOS, CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y CONTRA LA FINANCIACIÓN DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

Departamento Nacional de Planeación
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Fiscalía General de la Nación
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Sociedad de Activos Especiales S.A.S.
Unidad de Información y Análisis Financiero

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 09 de agosto de 2021

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

José Manuel Restrepo Abondado
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Guillermo Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruíz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

El presente documento formula una nueva política pública que mejorará la efectividad del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT), con un enfoque que consolide la lucha contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (CFPADM) en Colombia. Aunque el país cuenta con un Sistema ALA/CFT que se ha articulado y consolidado a lo largo de los últimos 20 años y que ha generado resultados contra las economías ilícitas, el lavado de activos y la financiación del terrorismo, su efectividad no ha sido suficiente en relación con la magnitud de estos fenómenos en el país. Además, la naturaleza dinámica de estos fenómenos y las variaciones del contexto nacional e internacional en la materia exigen de la constante evaluación y fortalecimiento del Sistema. En ese sentido, además de propender por el fortalecimiento del Sistema, esta política busca consolidar el enfoque CFPADM en el país y adoptar las recomendaciones y los estándares internacionales vigentes.

Para conseguir el propósito general de robustecer el Sistema ALA/CFT, esta política plantea cuatro objetivos específicos: (i) promover una gestión del conocimiento permanente entre los actores del Sistema ALA/CFT para generar mayores competencias y un mejor entendimiento de los riesgos en cada uno de los sectores, así como concientizar de los riesgos y las implicaciones de estas conductas a la ciudadanía e incentivar su participación en la prevención activa y la denuncia de este tipo de conductas; (ii) fortalecer el marco normativo ALA/CFT/CFPADM para adaptarlo a los estándares internacionales y subsanar las falencias existentes en algunos sectores o actividades; (iii) mejorar la gestión de la información del Sistema para suplir las necesidades existentes y lograr mayores estándares de calidad, seguridad y oportunidad y (iv) consolidar procesos de coordinación y cooperación entre los actores que conforman el Sistema para generar sinergias que optimicen las labores de prevención, detección, investigación, judicialización y persecución de los activos.

Esta política será ejecutada en un horizonte de 5 años, con un valor indicativo de 10.392 millones de pesos, y será implementada por el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Tecnologías de la Información y Comunicaciones y Deporte, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. y la Unidad de Información y Análisis Financiero. Las acciones contenidas en el Plan de Acción y Seguimiento que acompaña a este documento, así como las recomendaciones que se formulan en la política, se desarrollarán con recursos de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector participante.

Clasificación: F53, H11, M11, K14, K42, O10.

Palabras clave: Lavado de activos, financiación del terrorismo, financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	10
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	12
2.1. Antecedentes.....	12
2.1.1. Principales políticas relacionadas con el Sistema ALA/CFT.....	13
2.1.2. Aspectos normativos del Sistema ALA/CFT	17
2.1.3. Estándares y acuerdos internacionales en materia ALA/CFT/CFPADM	19
2.1.4. Actores y ejes del Sistema ALA/CFT	23
2.2. Justificación.....	30
3. DIAGNÓSTICO.....	34
3.1. Baja efectividad del Sistema ALA/CFT	34
3.2. Ejes problemáticos identificados como causas de la baja efectividad del Sistema ALA/CFT	39
3.2.1. Asimetrías en el entendimiento de los fenómenos de LA/FT/FPADM.....	40
3.2.2. Insuficiente calidad del marco normativo	45
3.2.3. Baja disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información	55
3.2.4. Baja articulación interinstitucional para el desarrollo de acciones conjuntas	61
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	65
4.1. Objetivo general	66
4.2. Objetivos específicos	66
4.3. Plan de acción	66
4.3.1. Promover una gestión del conocimiento permanente entre los actores del Sistema para generar mayores competencias, incentivar la participación ciudadana, y un mejor entendimiento de los riesgos y efectos de LA/FT en cada uno de los sectores involucrados en estos fenómenos.....	67
4.3.2. Fortalecer las capacidades institucionales del Sistema Nacional ALA/CFT mediante el ajuste de su marco normativo y la identificación de necesidades regulatorias .	70
4.3.3. Mejorar la gestión de la información del Sistema ALA/CFT para suplir las necesidades existentes y lograr mayores estándares de calidad, seguridad y oportunidad	74

4.3.4.	Consolidar los procesos de coordinación y cooperación entre los actores que conforman el Sistema ALA/CFT para generar sinergias que optimicen las labores de prevención, detección, investigación, judicialización y persecución de los activos	78
4.4.	Seguimiento	80
4.5.	Financiamiento	81
5.	RECOMENDACIONES	84
6.	GLOSARIO	88
	ANEXOS	89
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)	89
	BIBLIOGRAFÍA	90

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número de recomendaciones de las 40 Recomendaciones - 4ta Ronda de Evaluaciones Mutuas Gafilat según nivel de cumplimiento.....	32
Gráfico 2. Serie estimada de lavado de dinero por narcotráfico (en porcentaje)	35
Gráfico 3. Valor total de bienes sujetos a extinción de dominio por año (en billones de pesos)	36
Gráfico 4. Reportes de operación sospechosa que llegan a la UIAF por año	38
Gráfico 5. Utilidad de los reportes de operación sospechosa	39

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Sujetos obligados a reportar según el supervisor	25
Tabla 2. Cronograma de seguimiento.....	81
Tabla 3. Financiamiento estimado de la política	82
Tabla 4. Costos indicativos por entidad	82

SIGLAS Y ABREVIACIONES

40R	Las 40 Recomendaciones
ALA	Antilavado de activos
APNFD	Actividades y profesiones no financieras designadas
BCBS	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
CCICLA	Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos
CFPADM	Contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
CFT	Contra la Financiación del Terrorismo
CICTE	Comité Interamericano Contra el Terrorismo
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
DDC	Debida diligencia del cliente
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENR	Evaluación Nacional de Riesgo
EOSF	Estatuto Orgánico del Sistema Financiero
FGN	Fiscalía General de la Nación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPADM	Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
FT	Financiación del Terrorismo
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
Gafilat	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
Gafisud	Grupo de Acción Financiera de Sudamérica
GAO	Grupos Armados Organizados
IEM	Informe de Evaluación Mutua
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
LA	Lavado de activos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDS	Política de Defensa y Seguridad
RI	Resultados inmediatos

ROS	Reportes de Operación Sospechosa
RUB	Registro Único de Beneficiarios Efectivos, Finales o Reales
RUT	Registro Único Tributario
SAGRILAF	Sistema de Autocontrol y Gestión del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo
SARLAF	Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo
SIPLAF	Sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) tiene la finalidad de prevenir, detectar, investigar y juzgar¹ los fenómenos asociados al lavado de activos (LA), la financiación del terrorismo (FT) y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM). Sin embargo, este Sistema no ha sido lo suficientemente efectivo para combatir la magnitud de estos fenómenos económico-criminales en el país². Por lo anterior, esta política busca aumentar la efectividad del Sistema y proteger la economía nacional de la penetración de dineros de origen ilícito en defensa de la productividad, la libre competencia, la inversión, el comercio exterior, el crecimiento económico, el empleo y el consumo en Colombia. De igual manera, y teniendo en cuenta que el carácter dinámico del crimen organizado transnacional obliga a los países a contar con sistemas robustos, anticipativos y prospectivos, esta nueva política se refiere no solo al LA y la FT, sino también a la FPADM. Además, con la política se busca atender a las recomendaciones y estándares internacionales vigentes, teniendo en cuenta que actualmente Colombia se encuentra en un proceso de seguimiento intensificado por parte del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI³).

Para entender la política, es necesario definir los fenómenos de LA⁴, FT⁵ y FPADM. En primer lugar, el LA es un delito mediante el cual los delincuentes dan apariencia de legalidad a los recursos derivados de sus acciones criminales, con lo cual estas continúan siendo atractivas y rentables. Segundo, la FT es la conducta mediante la que se proporciona o facilita recursos a las organizaciones terroristas o a los terroristas para costear sus actividades. Por su parte, la FPADM consiste en la provisión de fondos o la utilización de

¹ De acuerdo con la UIAF, la prevención, detección, investigación y judicialización son los cuatro ejes del Sistema ALA/CFT. La información sobre cada uno de los ejes se encuentra disponible para consulta en: https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/lavado_activos_financiacion_29271/prevencion_deteccion_la_ft

² Por ejemplo, según la FGN, si bien se estima que el mercado del narcotráfico en Colombia anualmente involucra 20,5 billones de pesos (casi 4 % del PIB), en 2019 la entidad sólo logró extinguir el derecho de dominio sobre bienes por un valor aproximado de 6 billones de pesos (Fiscalía General de la Nación. *Direccionamiento Estratégico 2020-2024: “Resultados en la Calle y en los Territorios”*).

³ El Grupo de Acción Financiera Internacional -GAFI-, es un ente intergubernamental establecido en 1989 cuyo objetivo es fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

⁴ Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Artículo 323 – Lavado de Activos.

⁵ Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Artículo 345 – Financiación del Terrorismo y de Grupos de Delincuencia Organizada y Administración de Recursos Relacionados con Actividades Terroristas y de la Delincuencia Organizada.

servicios financieros para el costeo de diferentes acciones relacionadas con armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas), en contravención de leyes nacionales u obligaciones internacionales. Con lo anterior, estas conductas están íntimamente relacionadas con el funcionamiento, la continuación y expansión de los grupos criminales.

Ahora bien, como se describirá en detalle más adelante, la insuficiencia en la efectividad del Sistema obedece al menos a cuatro causas estructurales detectadas en el marco de la formulación de esta política pública. La primera consiste en las asimetrías en el entendimiento de los fenómenos de LA, FT y FPADM entre los actores que componen el Sistema. La segunda, en la insuficiente calidad del marco normativo vigente. La tercera, en la baja disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información necesaria para llevar a cabo las funciones misionales de los diversos actores del sistema. Finalmente, la cuarta causa consiste en la baja articulación interinstitucional.

Para atender a estos problemas, la presente política se enmarca en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 – 2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*⁶, específicamente en la línea *Seguridad, autoridad y orden para la libertad* del Pacto por la Legalidad, que señala la importancia de fortalecer la efectividad del Sistema ALA/CFT como estrategia para combatir el terrorismo y la delincuencia armada. De igual forma, este documento articula otros instrumentos de política, así como las principales recomendaciones y buenas prácticas en materia ALA/CFT/CFPADM a nivel internacional. Así, toma en cuenta la Política de Defensa y Seguridad Nacional (PDS)⁷, la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas 2018 – 2022 “Ruta Futuro”⁸ y las políticas y lineamientos estratégicos de la Fiscalía General de la Nación (FGN). De igual forma atiende al Informe de Evaluación Mutua (IEM) realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que fue aprobado por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat) en el año 2018, y a la Evaluación Nacional de Riesgo del año 2019, para dar cumplimiento a los diferentes estándares y recomendaciones internacionales por parte del GAFI.

Para fortalecer los procesos de prevención, detección, investigación, judicialización y sanción del Sistema, el presente documento CONPES formula ocho líneas de acción que las entidades que lo conforman deberán desarrollar durante los próximos cinco años. Atendiendo a los objetivos de la política, las líneas de acción se formulan en los siguientes

⁶ Expedido por la Ley 1955 de 2019.

⁷ Disponible para consulta en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf

⁸ Disponible para consulta en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf

términos: (i) promoción de planes de capacitación que contribuyan a cerrar las brechas en el entendimiento de los fenómenos de LA/FT/FPADM; (ii) elaboración de documentos técnicos a partir de la implementación de mecanismos y espacios de construcción interinstitucional, que permitan afianzar el conocimiento y mejorar la identificación de los riesgos de LA/FT/FPADM; (iii) fomento de la participación ciudadana a través de una mayor divulgación sobre los fenómenos de LA/FT/CFPADM y su impacto socioeconómico; (iv) impulso de iniciativas legislativas que subsanen falencias en el marco normativo y permitan su adaptación a los estándares internacionales; (v) elaboración de estudios o diagnósticos que permitan visibilizar necesidades en el ámbito jurídico ALA/CFT/CFPADM; (vi) incremento en la calidad de la información del Sistema ALA/CFT para suplir necesidades existentes; (vii) desarrollo de herramientas y mecanismos que permitan una información más accesible y oportuna, y (viii) desarrollo de trabajo conjunto y articulado para optimizar procesos.

Este documento CONPES se estructura en cinco secciones, incluyendo esta introducción, que se comporta como la primera sección. La segunda sección expone los antecedentes y la justificación de la política pública que se formula a través del presente documento, teniendo en cuenta la manera en que se ha ido consolidando el Sistema ALA/CFT en Colombia y menciona las políticas públicas y la normatividad vigente en relación con el problema central. La tercera sección expone el diagnóstico mediante el cual se explica la poca efectividad del Sistema en la prevención, detección, investigación, judicialización y sanción de los fenómenos de LA/FT/FPADM en escenarios heterogéneos y cambiantes. La cuarta sección define la política pública, sus objetivos y plan de acción, con sus correspondientes estrategias de seguimiento y recursos para su financiación. Finalmente, en la quinta sección se presentan las recomendaciones dirigidas al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para el fortalecimiento del Sistema ALA/CFT y la implementación efectiva de la política.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

En esta sección se presenta el estado de la política pública y de los avances normativos frente a la manera en que el Estado colombiano opera a través de su Sistema ALA/CFT⁹ para el desmantelamiento de las estructuras criminales desde el combate hasta su base financiera. A lo largo de esta sección, se desarrollarán 4 puntos: (i) las principales políticas relacionadas con el Sistema ALA/CFT; (ii) algunos aspectos normativos del Sistema;

⁹ A lo largo del presente documento se entenderá que el sistema en mención incluye también la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

(iii) los estándares y acuerdos internacionales sobre la materia; y (iv) los actores y ejes institucionales bajo los que opera el Sistema.

2.1.1. Principales políticas relacionadas con el Sistema ALA/CFT

La primera política nacional ALA/CFT se formuló e implementó con el Documento CONPES 3793 de 2013 *Política Nacional Anti Lavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo*¹⁰. La política implementada a través del documento CONPES en mención buscaba lograr un Sistema ALA/CFT único, coordinado, dinámico y más efectivo para la prevención, detección, investigación y juzgamiento del LA y la FT. Sin embargo, aunque subsanó algunas debilidades del Sistema, presentó algunos problemas de formulación y ejecución relacionados con su alcance temporal. Así, pese a que (i) fortaleció los esquemas de supervisión de los distintos sectores de la economía; (ii) generó facultades de regulación para los mismos, y (iii) realizó ajustes normativos necesarios para contar con mayores herramientas en la lucha contra el LA y la FT, la política no presentó soluciones integrales de mediano y largo plazo para garantizar el cumplimiento de su objetivo central de forma estructural. De hecho, las acciones previstas por la política fueron formuladas para un horizonte de dos años (2013 y 2014) y, dado que su publicación se produjo en diciembre de 2013, su ejecución se redujo a un año. Asimismo, como lo señaló el IEM de Colombia¹¹ (Gafilat, 2018), esta política presentó otras dificultades como la imposibilidad de incorporar medidas de cara a los resultados de la Evaluación Nacional del Riesgo (ENR)¹² de LA/FT del año 2013 que fueron publicados de manera simultánea a la expedición de la política; así como el hecho de que el sistema de seguimiento estadístico de financiación del terrorismo, cuyo diseño e implementación fue una acción considerada dentro del documento de política, no funcionaba todavía para el año 2018.

Posteriormente, finalizando el año 2018, el Gobierno nacional presentó la *Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas (2018-2022)*¹³ para intervenir integralmente las múltiples causas y efectos de dicho flagelo. Esta política articula a las instituciones del Estado involucradas en la lucha antinarcóticos alrededor de

¹⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3793.pdf>.

¹¹ Documento que presenta una completa revisión de la efectividad del Sistema ALA/CFT de Colombia y su nivel de cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI. Disponible en <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/colombia/evaluaciones-mutuas-4/3286-informe-de-evaluacion-mutua-de-colombia/file>.

¹² La Evaluación Nacional del Riesgo (ENR) es un ejercicio de estimación semi-cualitativo que se ha venido realizando en el país cada tres años con el propósito de identificar, analizar y comprender los riesgos de LA/FT. En 2013 la ENR fue liderada por la UIAF y contó con la participación de distintos sectores, representados en 42 entidades.

¹³ Disponible en http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf.

cinco pilares: (i) reducir el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto; (ii) reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos; (iii) desarticular y afectar las estructuras criminales; (iv) afectar las economías y rentas criminales; y (v) generar condiciones territoriales para impulsar las economías lícitas. En el marco de la política en mención se han diseñado programas de prevención y seguimiento al consumo como el Programa Familias Fuertes¹⁴ -que ha favorecido a más de 40 mil familias de 252 municipios en 30 departamentos¹⁵- y el Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA)¹⁶. También se han desarrollado iniciativas como el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2019¹⁷ y programas disruptivos de cara a las economías ilícitas como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)¹⁸ y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)¹⁹, al cual se vincularon más de 99 mil familias campesinas al cierre del año 2019²⁰. Así, se han obtenido resultados como el cambio de tendencia en el crecimiento de los cultivos de coca -que se redujo en un 9 % entre los años 2018 y 2019²¹; un aumento en la erradicación manual de las hectáreas de coca cercano al 38 % en 2020, así como incrementos en las incautaciones de clorhidrato de cocaína (18 %), hoja de coca (10 %) y

¹⁴ Busca prevenir conductas de riesgo por medio de la promoción y fortalecimiento de la comunicación entre padres e hijos y la asesoría en habilidades de crianza y orientación familiar, además de promover la salud mental y el desarrollo de adolescentes entre 10 y 14 años. Si bien fue introducido en el país desde el 2012, fue en 2015 cuando los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Salud y Protección Social, acordaron aunar esfuerzos en torno a la prevención del consumo de drogas mediante la ampliación de su cobertura.

¹⁵ Cifras tomadas de: <http://www.odc.gov.co/INICIO/Noticias/ArtMID/2976/ArticleID/7262/%E2%80%9CRuta-Futuro-est225-reportando-importantes-resultados-para-el-pa237s%E2%80%9D-Ministro-Ruiz>

¹⁶ Es una alternativa a la judicialización y a la utilización excesiva de medidas privativas de la libertad para adolescentes que han cometido delitos como consecuencia del consumo problemático de drogas, que beneficia y propende por la resocialización de los jóvenes que hacen parte de ese sistema.

¹⁷ Estudio realizado a partir de la Encuesta Nacional en esta misma materia, adelantada en alianza con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

¹⁸ De conformidad con el Decreto 893 de 2017, son un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, que tienen como objetivo llevar de manera prioritaria y con mayor celeridad los instrumentos para estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Los PDET benefician a 16 subregiones compuestas por 170 municipios priorizados de 19 departamentos.

¹⁹ Según lo dispuesto en el Decreto 896 de 2017, el objeto de este programa es promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito.

²⁰ Cifra tomada de: <http://www.odc.gov.co/INICIO/Noticias/ArtMID/2976/ArticleID/7262/%E2%80%9CRuta-Futuro-est225-reportando-importantes-resultados-para-el-pa237s%E2%80%9D-Ministro-Ruiz>

²¹ Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) de las Naciones Unidas, en Colombia se registraron 143 mil hectáreas sembradas de coca al finalizar el año 2020, frente a 154 mil hectáreas de 2019.

marihuana prensada (42 %) para el mismo año²². En el mismo sentido, se ha logrado la confiscación de precursores químicos representados en más de 14 millones de galones de sustancias químicas líquidas y casi 80 mil toneladas de sustancias sólidas y el desmantelamiento de 236 laboratorios de procesamiento de cocaína y cerca de 5.000 infraestructuras de producción primaria²³ (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2021).

Pese a lo anterior, no se distinguen fácilmente los progresos de la política Ruta Futuro frente a la afectación de las economías y rentas criminales (cuarto pilar). Esto, en gran medida, debido a que varios de los objetivos y estrategias planteadas para enfrentar las economías y rentas criminales se encuentran estrechamente relacionados con la efectividad del Sistema ALA/CFT, el cual requiere optimizar su recurso humano, técnico, tecnológico y de infraestructura especializado para ser más eficaz en su desempeño. Asimismo, desde los objetivos uno²⁴ y tres²⁵ del pilar número cuatro de la política, no es posible actualmente monitorear ni hacer públicos los resultados efectivos del Sistema ALA/CFT, dado que no se dispone de información consolidada en una única fuente que permita evidenciar y realizar seguimiento a los avances obtenidos en materia de prevención, detección, investigación, judicialización y sanción del LA y la FT. Adicionalmente, persisten limitaciones en materia de extinción de dominio y de recuperación de activos en el exterior, que serán desarrolladas en el diagnóstico.

Ahora bien, este documento formula una nueva política que se fundamenta en el PND 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, expedido mediante la Ley 1955 de 2019. El PND 2018-2022 propende por una visión multidimensional de la seguridad que trasciende el componente militar y policial y que se asume integralmente como una tarea del conjunto de instituciones estatales y de la sociedad para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y los ligados al medio ambiente. Específicamente, en la línea de acción *Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana* se plantea la necesidad de desarticular las estructuras de crimen organizado por medio de la afectación a sus rentas. Asimismo, una de sus estrategias hace referencia al fortalecimiento del Sistema Nacional ALA/CFT, indicando que el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA) y en

²² Cifras de erradicación manual e incautaciones a partir de la información registrada en el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) del Ministerio de Justicia y del Derecho. Consulta realizada el 3 de mayo de 2021.

²³ Infraestructuras de producción primaria: donde se realiza el proceso de producción de hoja de coca a base de cocaína. Disponible en <http://www.odc.gov.co/>

²⁴ El objetivo uno plantea: interrumpir los flujos financieros de las organizaciones criminales y sus redes.

²⁵ El objetivo tres plantea: monitoreo y seguimiento de la efectividad del Sistema ALA/CFT.

cumplimiento de estándares internacionales, deberá desarrollar iniciativas de política pública²⁶, en articulación con la *Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas: Ruta Futuro*.

Con el fin de atender a las necesidades del Sistema ALA/CFT, el PND 2018-2022 incluye una serie de estrategias para fortalecer los instrumentos y mecanismos del Sistema. Así, en la sección *Pacto por la Legalidad*, el PND se refiere al mejoramiento de la coordinación y articulación nacional y los canales de comunicación e intercambio de información estratégica entre los integrantes del Sistema. Asimismo, señala la importancia de conocer las amenazas, vulnerabilidades y riesgos en materia de LA/CFT a nivel nacional y departamental, a partir de la generación de productos que sirvan tanto de herramienta de apoyo para las labores de prevención y detección de los sectores público y privado, como de insumo para la actualización y construcción de matrices de riesgo. Además, el PND 2018-2022 establece la implementación y puesta en marcha del Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo.

En línea con lo anterior, en el marco de la articulación intersectorial propuesta en el PND, la PDS 2018-2020 ha identificado la necesidad y prioridad de fortalecer las instituciones y los mecanismos jurídicos necesarios para la disrupción de los negocios ilícitos. Lo anterior, mediante un trabajo conjunto entre las Fuerzas Militares y coordinado con la Policía Nacional, los organismos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia (Comunidad de Inteligencia²⁷), FGN y las autoridades judiciales y administrativas, de acuerdo con sus competencias, con el objeto de encontrar, extinguir el dominio y monetizar con mayor rapidez y efectividad los bienes y recursos ilícitos a las organizaciones criminales. Esto, con el fin de perseguir y dismantelar las redes de dinero y bienes de origen ilícito o empleados en actividades ilícitas como LA/FT/FPADM. Así, por ejemplo, en la implementación de la política se logró la inmovilización e incautación de 49 aeronaves pertenecientes al narcotráfico en el 2019, 27 en el 2020 y 6 entre el periodo de enero y abril de 2021. En cuanto a disrupción de economías ilícitas, se logró la incautación de 428,4 toneladas de cocaína en el 2019, 505,7 en el 2020 y 225,8 entre el periodo de

²⁶ Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justiciar transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia. Línea A. Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana. Objetivo 3. Política integral de lucha contra las Drogas (erradicación de cultivos, reducción de la disponibilidad, prevención del consume y acción unificada). Estrategia 7. Pg. 64.

²⁷ De acuerdo con la Ley Estatutaria 1621 de 2013 son parte de la Comunidad de Inteligencia los organismos que llevan a cabo la función de inteligencia y contrainteligencia. En este sentido son: las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional organizadas por estas para tal fin, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).

enero y abril de 2021, mientras que en los mismos periodos se logró la incautación de 357,4, 262,7 y 161,4 kilogramos de heroína²⁸.

2.1.2. Aspectos normativos del Sistema ALA/CFT

A pesar de que existe una amplia normativa relacionada con el Sistema, esta no reúne los requisitos para que, más allá de cumplir con un estándar, se coadyuve a la efectividad del mismo. La normativa de los últimos 10 años se ha centrado principalmente en dictar disposiciones frente a delitos fuente de LA. En este sentido, la Ley 1453 de 2011²⁹, que introduce una serie de modificaciones al Código Penal³⁰ y al Código de Procedimiento Penal³¹, introduce disposiciones relativas a ampliar la definición del delito de lavado de activos³² y aumentar su pena. Posteriormente la Ley 1762 de 2015³³, conocida como Ley Anticontrabando, incluyó nuevas disposiciones relativas al delito del contrabando en el Código Penal, y amplió de nuevo la descripción típica del delito de lavado de activos, para incluir como fuente de este tipo penal al delito de contrabando en cualquiera de sus modalidades. Adicionalmente, el artículo 338 de la Ley 1819 de 2016³⁴ creó el tipo penal de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes³⁵ y posteriormente el artículo 71 de la Ley 2010 de 2019³⁶ lo modificó y adicionalmente creó el delito de defraudación o evasión tributaria³⁷. Estos tipos penales, tratándose de delitos contra la administración pública, entraron a hacer parte de los delitos fuente de LA.

Por otra parte, aunque la normativa ha hecho esfuerzos en materia de prevención y detección, su alcance se ha concentrado en las personas jurídicas. Así, la Ley 1445 de

²⁸ Ministerio de Defensa (2021). Logros de la política de defensa y seguridad. Publicado por el Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, Dirección de Asuntos Estratégicos, Grupo de Información Estadística.

²⁹ Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

³⁰ Establecido en la Ley 599 de 2000.

³¹ Establecido en la Ley 906 de 2004.

³² Tipificado como delito en el artículo 323 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

³³ Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

³⁴ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

³⁵ Artículo 434 A del Código Penal.

³⁶ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

³⁷ Artículo 434B del Código Penal.

2011³⁸ dispuso la aplicación de medidas de control en prevención de LA a clubes deportivos profesionales organizados como sociedades anónimas, corporaciones o asociaciones, estableciendo la obligatoriedad de reportar a la UIAF. Igualmente, la Ley 2010 de 2019³⁹, conocida como Ley de Crecimiento Económico, creó el Registro Único de Beneficiarios Efectivos, Finales o Reales (RUB), estableciendo su funcionamiento y administración a cargo de la DIAN con el fin de buscar la interoperabilidad con el Registro Único Tributario (RUT). Sin embargo, y aunque esta norma incluyó una definición de beneficiario efectivo, final o real para todos los efectos fiscales regulados en el Estatuto Tributario, el alcance de esta definición se limita a personas jurídicas y estructuras sin personería jurídica.

Uno de los instrumentos en los cuales se reflejan los esfuerzos realizados en materia normativa son los Pactos de Supervisores. La UIAF lideró la firma de estos pactos con el sector financiero ampliado⁴⁰, el sector real⁴¹ y el sector de las Actividades y Profesiones no Financieras Designadas (APNFD)⁴², en línea con las recomendaciones del GAFI No. 2 (Cooperación y coordinación nacional) y No. 34 (Guía y retroalimentación) y atendiendo los resultados obtenidos en el IEM 2018 y en la ENR 2019. En tal sentido, una de las actividades más importantes desarrolladas en el marco de estos Pactos de Supervisores es realizar los ajustes y actualizaciones que sean necesarios para cerrar las brechas normativas, lo que implica que se incorporen todas las fases de identificación, medición, control y monitoreo, y que se fortalezcan las medidas correspondientes a la debida diligencia y a la identificación del beneficiario final (UIAF, 2020).

³⁸ Por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995, las disposiciones que resulten contrarias y se dictan otras disposiciones en relación con el deporte profesional.

³⁹ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

⁴⁰ Sector financiero ampliado incluye a profesionales de compra y venta de divisas, cooperativas de ahorro y crédito y operadores de giros postales. Este pacto fue suscrito con la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Economía Solidaria, la DIAN y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

⁴¹ En el pacto del sector real participan la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia de Transporte, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el Ministerio del Deporte y el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (CNJSA).

⁴² Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) se refiere según el GAFI a: a) Casinos; b) agentes inmobiliarios; c) comerciantes de metales preciosos; d) comerciantes de piedras preciosas; e) abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes o contadores; y f) proveedores de servicios fiduciarios y societarios. En Colombia, los proveedores de servicios fiduciarios no pertenecen a APNFD. Este pacto fue suscrito con la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Notariado y Registro, Coljuegos y la Junta Central de Contadores.

Finalmente cabe destacar que, desde su creación en el año 1995⁴³, la CCICLA es el organismo consultivo del Gobierno nacional y ente coordinador de las acciones que desarrolla el Estado para combatir el LA. Mediante los Decretos 754 de 1996⁴⁴, 200 de 2003⁴⁵ y 3420 de 2004⁴⁶ se incorporaron objetivos, estructura orgánica y se modificaron tanto su composición como sus funciones. Sin embargo, desde su última modificación en el año 2004, la CCICLA no ha sido actualizada de cara a los estándares internacionales. Un ejemplo de ello es la falta de facultades relacionadas con el fenómeno de FPADM, acorde a las necesidades de la política pública.

2.1.3. Estándares y acuerdos internacionales en materia ALA/CFT/CFPADM

Desde hace casi medio siglo la comunidad internacional ha promovido y aplicado políticas y procedimientos para las actividades delictivas de LA, FT y FPADM. La vulneración de los sectores económicos para canalizar y ocultar el producto de las actividades delictivas motivó a la comunidad internacional a establecer medidas y procedimientos internacionales de prevención que evitaran la utilización, inicialmente, del sistema financiero para dar apariencia de legalidad a los dineros de origen ilícito generados por las organizaciones criminales.

En el año 1974 el Grupo de los Diez (G-10)⁴⁷ dio origen al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés). En el BCBS se formularon estándares, lineamientos de supervisión y declaraciones de mejores prácticas con el objetivo de fortalecer la solidez de los sistemas financieros. En este sentido, la Declaración de Principios sobre Prevención del Uso Criminal del Sistema Bancario para fines de Lavado de Dinero, emitida en el año 1988, fue una de las formulaciones que realizó el BCBS para la reglamentación bancaria y las prácticas de vigilancia.

Años más tarde, en la década de los 80 se destacaron las iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el GAFI que reconocieron el vínculo entre actividades delictivas y estandarizaron medidas legales para combatirlas. En 1988, la

⁴³ Mediante el Decreto 950 de 1995 – por el cual se crea la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos y se le asignan funciones.

⁴⁴ Por el cual se deroga un decreto y se modifican unas disposiciones. En este decreto se deroga en su totalidad, el Decreto 2023 del 20 de noviembre de 1995 y se modifican algunas disposiciones del Decreto 950 de 1995.

⁴⁵ Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia, y se dictan otras disposiciones.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Actualmente hacen parte del G-10 los siguientes países: Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza y como miembro asociado Luxemburgo.

ONU adoptó la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Con ello reconoció el vínculo existente entre el narcotráfico y otras actividades delictivas organizadas, así como las altas sumas de dinero que se derivan de ellas, razón por la cual instó por primera vez a los países a tipificar penalmente el LA como delito. Posteriormente, el Grupo de los Siete (G-7) ⁴⁸ creó en el año 1989 el GAFI, con el objetivo de establecer estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el LA y otros desafíos relacionados con la integridad del sistema financiero internacional.

Posteriormente, como resultado de las iniciativas implementadas por el GAFI se establecieron medidas para combatir el LA, la FT y la FPADM, las cuales se han incluido poco a poco en las legislaciones nacionales. En 1990, el GAFI expidió sus 40 Recomendaciones (40R), que consisten en un esquema de medidas sugeridas para combatir el LA en un primer momento, la FT a partir del 2001 y la FPADM desde el año 2012. Este esquema se ha ido incorporando poco a poco a las legislaciones nacionales.

En línea con lo anterior, las 40R han tenido una serie de cambios técnicos con el paso del tiempo que han permitido ampliar el campo de lucha para hacerle frente a nuevas amenazas entre las cuales destacan la FPADM y la corrupción. En el año 1996, estas recomendaciones fueron ajustadas para reflejar los cambios en las técnicas de lavado y ampliar el espectro de su aplicación más allá del narcotráfico. Para el año 2001, pasados los atentados del 11 de septiembre, fueron incorporadas nueve recomendaciones especiales sobre FT. Posteriormente, en el año 2003, el GAFI realizó una segunda revisión de las 40R y junto con las especiales fueron avaladas por más de 180 países.

En 2012, se integraron todas las recomendaciones (40+9) dentro del cuerpo de los estándares y se revisaron nuevamente agrupando algunas entre ellas para volver a 40R. Estas recomendaciones tienen como finalidad: (i) identificar los riesgos de LA/FT/FPADM, desarrollar políticas en la materia e implementar mecanismos de coordinación local; (ii) luchar contra el LA/FT/FPADM; (iii) aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados; (iv) establecer poderes sancionadores y responsabilidades en las entidades públicas; (v) mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de titularidad de beneficio de las personas jurídicas, y (vi) facilitar la cooperación internacional.

Actualmente, este esquema de recomendaciones se ha establecido como una serie de normas de obligatorio cumplimiento a nivel internacional. Así, tanto las recomendaciones como sus notas interpretativas, reconocidas bajo el nombre oficial de

⁴⁸ Representa a los siete principales poderes económicos avanzados. Está conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido.

Estándares Internacionales sobre el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, ha dejado de ser un referente meramente facultativo para establecerse como una serie de normas de obligatorio cumplimiento. De esta manera, el GAFI se convirtió en el núcleo de la red internacional de organismos dedicados a la prevención y al combate de los fenómenos de LA/FT/FPADM, y sus 40R son reconocidas como los estándares que deben cumplir los países cooperantes para enfrentarlos.

En Colombia se han integrado estos instrumentos y estándares internacionales a la legislación interna y se han creado instituciones, organismos, tipos penales, controles administrativos de cumplimiento y supervisión, normas de extinción de dominio, entre otros. Algunos de los hitos más relevantes en el país comprenden medidas relacionadas con la regulación y consolidación de una institucionalidad alrededor de la prevención de LA. Entre estas se destacan: (i) la actualización del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) que instauró las primeras medidas administrativas tendientes a que el sector financiero previniera el LA y colaborara con las autoridades competentes⁴⁹; (ii) la creación de la CCICLA como organismo consultivo de carácter permanente adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyo propósito es formular la política contra el lavado de dinero y el enriquecimiento ilícito⁵⁰; (iii) la creación de la figura de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos de forma ilícita⁵¹; (iv) la tipificación del LA como delito autónomo⁵²; (v) la creación de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) como la unidad de inteligencia financiera del país, cuya misión es prevenir y detectar operaciones de lavado en todas las actividades económicas⁵³; (vi) la aprobación del Memorando de Entendimiento que dio

⁴⁹ De conformidad con lo establecido en Decreto 663 de 1993, por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración, y sus modificaciones, el sector financiero comprende a los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financiero y de capitalización, las entidades aseguradoras y los intermediarios de seguros y reaseguros. En ese sentido, las referencias que se hagan a este sector a lo largo del documento deben entenderse como comprensivas de los sectores asegurador y bursátil.

⁵⁰ Decreto 950 de 1995, por el cual se crea la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos y se le asignan funciones. Modificado por los Decretos 754 de 1996, 2000 de 2003 y 3420 de 2004. Este último, cambió la composición y funciones de la comisión y, entre otros, estableció la operatividad de un Sistema de Seguimiento Estadístico con el objeto de compilar y difundir las cifras oficiales del Sistema ALA/CFT.

⁵¹ Mediante la Ley 333 de 1996, por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita. Posteriormente, esta norma fue derogada por la Ley 793 de 2002 que establece las reglas que gobiernan la extinción de dominio; y esta última a su vez fue posteriormente derogada por la Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio, norma vigente en la materia.

⁵² Ley 365 de 1997, por la cual se establecen normas tendientes a combatir la delincuencia organizada y se dictan otras disposiciones.

⁵³ Ley 526 de 1999, por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero, reglamentada por el Decreto 1497 de 2002, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 526 de 1999 y se dictan otras disposiciones.

origen al Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud) (hoy Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (Gafilat)), a través del cual se reconoce y formaliza la aplicación de las 40R contra el blanqueo de capitales⁵⁴; (vii) la creación del Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo como una instancia permanente de coordinación interinstitucional⁵⁵; y (viii) la creación de la Subdirección de Apoyo en la Lucha contra el Delito Aduanero y Fiscal en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)⁵⁶.

Sin embargo, a pesar de estos avances y como se verá en detalle en la sección de diagnóstico del presente documento, actualmente Colombia no cumple a cabalidad con los Estándares Internacionales del GAFI. Esto se debe en parte a falencias en la normativa vigente en la cual aún no se incorpora completamente el enfoque CFPADM⁵⁷, lo cual es un requisito necesario para el cumplimiento de estándares internacionales. Lo anterior derivó en un proceso de seguimiento intensificado⁵⁸ a partir de los resultados de la Evaluación Mutua del GAFI. No obstante, cabe destacar que Colombia no ingresó a las listas de países y jurisdicciones no cooperantes, lo que quiere decir que el Sistema ALA/CFT es confiable para la comunidad económica y financiera internacional, aunque debe trabajar en fortalecer algunos de sus componentes y engranajes.

Con el fin de demostrar que Colombia cumple con los estándares internacionales, la UIAF presentó un plan de acción⁵⁹ con el fin de adoptar las medidas necesarias para

⁵⁴ Ley 1186 de 2008, por medio de la cual se aprueba el "Memorando de entendimiento entre los gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)", firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la "Modificación al Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)", firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006.

⁵⁵ Ley 1941 de 2018, por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

⁵⁶ Decreto 1742 de 2020, por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

⁵⁷ En octubre de 2020, efectuó algunos cambios en las Recomendaciones 1 y 2 y sus notas interpretativas. Tales modificaciones exigen a los países y al sector privado identificar y evaluar los riesgos de (i) posibles incumplimientos, (ii) no implementación o (iii) no aplicación de las sanciones financieras dirigidas que estén relacionadas con el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva que trata la Recomendación 7.

⁵⁸ El proceso de seguimiento intensificado hace referencia a una política tradicional del GAFI donde se aborda a aquellos miembros con deficiencias significativas (de cumplimiento o efectividad) en sus Sistemas ALA/CFT. Entrar a este proceso es un potencial riesgo para las economías, ya que pueden ser clasificadas como no cooperantes, lo cual se traduce en una pérdida en la confianza de los inversionistas y un potencial riesgo para la economía nacional.

⁵⁹ El plan de acción puede ser consultado en: https://www.uiaf.gov.co/recursos_user///Nota%20%20ePlan%20seguimiento%20GAFILAT.pdf.

cumplir a cabalidad con las recomendaciones del GAFI. Este plan de acción fue aprobado en la sesión XXXII de la CCICLA a finales del año 2018, el cual a través de medidas de (i) corto plazo: fortalecimiento de medidas preventivas; (ii) mediano plazo: ajustes a medidas sobre personas expuestas políticamente y APNFD; y (iii) largo plazo: fortalecimiento de las sanciones financieras dirigidas al terrorismo. Estas medidas buscan dar respuesta y subsanar los requerimientos y observaciones expresadas por Gafilat. A la fecha se han enviado 4 informes de seguimiento a Gafilat, los cuales se han discutido y aprobado en las reuniones plenarias de este organismo⁶⁰.

Finalmente, la Resolución 1540 de 2004 aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), señaló que la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas), así como sus sistemas vectores por parte de agentes no estatales, en particular, con fines de terrorismo, son una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Por lo anterior, insta a todos los Estados a establecer medidas que prevengan el acceso a este tipo de armas. En este sentido, y de cara al cumplimiento de los compromisos internacionales, se debe tener presente que el Plan de Acción Nacional 2020-2022⁶¹ para la implementación de la mencionada resolución considera desde su ámbito normativo la inclusión de la presente política.

2.1.4. Actores y ejes del Sistema ALA/CFT

En esta subsección se explican los principales actores que conforman el Sistema Nacional ALA/CFT que son de necesaria comprensión para los propósitos de esta política. Se le denomina Sistema Nacional ALA/CFT al conjunto de actores públicos y privados, normatividad, política pública y herramientas, que se conjugan en el desarrollo de procesos de prevención, detección, investigación y judicialización para enfrentar las amenazas derivadas del LA, la FT y la FPADM, y de esta manera fortalecer la seguridad nacional, proteger la economía y contribuir al bienestar de los colombianos (UNODC, 2020). Como lo exponen Suárez & Gutiérrez (2014), así como el sistema económico puede ser visto como el conjunto de decisiones que adoptan en una sociedad los agentes y las instituciones

⁶⁰ Los informes son los siguientes: (i) primer informe enviado a Gafilat el 24 de abril de 2019, aprobado en la XXXIX Reunión Plenaria, llevada a cabo del 22 al 25 de julio de 2019 en Asunción (Paraguay); (ii) segundo informe enviado a Gafilat el 18 de septiembre de 2019, Aprobado en la XL Reunión Plenaria, celebrada del 2 al 6 de diciembre de 2019, en Arequipa (Perú); (iii) tercer informe enviado a Gafilat el 14 de mayo de 2020, aprobado en la XLI Reunión Plenaria, celebrada de manera virtual el día 17 de agosto de 2020, y (iv) cuarto informe enviado a Gafilat el 20 de octubre de 2020, aprobado en la XLII Reunión Plenaria de Gafilat, llevada a cabo de manera virtual el 03 de diciembre de 2020.

⁶¹ La versión final del plan fue resultado de un proceso iniciado en septiembre de 2019, coordinado desde la Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales / Grupo Interno de Trabajo de Desarme y No Proliferación de la Cancillería, y que contó con el acompañamiento y asesoría del Comité Interamericano Contra el Terrorismo de la OEA (CICTE-OEA).

que interactúan a través de los mercados, el Sistema ALA/CFT puede ser representado desde esa misma perspectiva. En ese orden de ideas, el Sistema está conformado por el gobierno (sectores público y externo), las empresas (sector privado) y los hogares. La Figura 1 que se presenta a continuación, muestra de manera general los sectores que hacen parte del Sistema y sus principales componentes.

Figura 1. Sectores y principales componentes del Sistema ALA/CFT



Fuente: UIAF (2021).

Dentro de las entidades públicas se cuentan los gobiernos locales. Estos deben vincularse activamente a la lucha contra los fenómenos de LA/FT/FPADM, tanto desde la divulgación de campañas y esquemas de prevención que promuevan la cultura ALA/CFT/CFPADM, hasta la implementación de sistemas de administración del riesgo. Lo anterior, con el fin de que exista un flujo de información constante hacia las entidades que por su misión y especialidad puedan hacer un uso adecuado de la misma y, de esta manera, protegerse, proteger al gobierno, a la economía y a la sociedad (Suárez & Gutiérrez, 2014).

En cuanto a los actores del Sistema por parte del sector privado, se encuentran las unidades empresariales pertenecientes a diferentes actividades económicas, así como las agremiaciones. Estos se encuentran representados en lo que se denomina sujetos obligados a reportar a la UIAF o sujetos reportantes. Es así como la normatividad vigente en el país ha logrado que diferentes sectores o actividades económicas se conviertan en reportantes, de modo que el número de entidades o empresas obligadas a reportar se ha ido ampliando en el tiempo hasta superar actualmente las 22.000, tal como se puede observar en la Tabla 1 donde se relacionan los sujetos reportantes de acuerdo con su supervisor.

Tabla 1. Sujetos obligados a reportar según el supervisor

Supervisor	Sujetos vigilados obligados a reportar información a la UIAF	Cantidad de sujetos
Superintendencia Financiera de Colombia	Sector financiero	413 ^(a)
Superintendencia de Economía Solidaria	Cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, así como de las organizaciones de economía solidaria que no ejercen actividad financiera	3.596 ^(b)
Superintendencia de Sociedades	Empresas vigiladas o controladas conforme a umbrales sin importar el sector. Empresas vigiladas o controladas conforme a umbrales y actividades en los siguientes sectores: APNFD supervisadas por la entidad ⁶² , sector de construcción de edificios y obras de ingeniería civil, servicios de activos virtuales y sector de supervisión especial o regímenes especiales	Aprox. 7.700 ^(c)
Superintendencia de Notariado y Registro	Sector notarial	908
Superintendencia de Puertos y Transporte	Empresas transportadoras de vehículos de carga terrestre	1.870
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Empresas transportadoras de valores y empresas blindadoras de vehículos (Empresas de seguridad y vigilancia)	2.581
Superintendencia de Salud	Sector de la salud	358
DIAN	Entidades de comercio exterior y profesionales del cambio; depósitos públicos y privados; sociedades de intermediación aduanera; sociedades Portuarias; usuarios de zona franca; empresas transportadoras; agentes de carga internacional; usuarios aduaneros permanentes y usuarios altamente exportadores	1.463 ^(d)
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Operadores postales de pago y operador postal oficial	5

⁶² De conformidad con lo establecido en el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de Sociedades, las APNFD supervisadas por la entidad son: (i) el sector de agentes inmobiliarios; (ii) el sector de comercialización de metales y piedras preciosas; (iii) el sector de servicios contables; y (iv) el sector de servicios jurídicos.

Supervisor	Sujetos vigilados obligados a reportar información a la UIAF	Cantidad de sujetos
Ministerio del Deporte	Clubes deportivos profesionales	52
Coljuegos	Empresas del sector de juegos de suerte y azar localizados y novedosos	365
Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Asar	Concesionarios y concedentes del juego de apuestas permanentes o chance	41
UAE Junta Central de Contadores	Contadores públicos y entidades prestadoras de estos servicios	3.405
Consejo Nacional Electoral	Partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, en especial en el desarrollo de procesos y campañas electorales	3

Fuente: DNP a partir de Bayona-Rodríguez & Gutiérrez (2018) e información de la UIAF (2021).

Notas: (a) El número de sujetos obligados de la Superintendencia Financiera puede variar, en atención a nuevas autorizaciones de constitución y funcionamiento, operación, fusión y liquidación de entidades, entre otros. (b) Con sección de ahorro y crédito 180 y no financieras 3.416. (c) Debido a la reciente expedición de regulación por parte de la Superintendencia de Sociedades, aún no se cuenta con las cifras exactas con base en información financiera con corte a diciembre de 2020, sino con aproximaciones basadas en información financiera con corte a diciembre de 2019. (d) Empresas de comercio exterior 490 y profesionales del cambio 973.

A pesar de contar con regulación sólida para la identificación de recursos de LA/FT, se requieren esfuerzos adicionales para la caracterización de actividades que estén por fuera del marco regulatorio actual. Frente a los sujetos vigilados obligados a reportar información a la UIAF es importante señalar que en sus inicios el Sistema ALA/CFT concentró sus esfuerzos en prevenir que el sector financiero fuera usado para dar apariencia de legalidad a recursos de origen ilícito. Por esta razón, las entidades de estos sectores cuentan con una sólida regulación reflejada en sistemas de prevención y administración del riesgo de LA/FT más desarrollados. Sin embargo, con el fortalecimiento de la regulación de estos sectores, se hicieron evidentes *modus operandi* para lavar dinero desde el sector real considerando su menor regulación, sistemas de administración del riesgo débiles y en general una mayor vulnerabilidad (Suárez & Gutiérrez, 2014).

Frente a las actividades de LA relacionadas con los reportantes, la UIAF se ha enfocado en la intervención e identificación de otros sectores en los que también se desarrollan estas conductas. En este sentido, la UIAF enfocó buena parte de sus esfuerzos a través de la política pública, ejerciendo sus funciones de intervención, para regular aquellas actividades con un mayor nivel de riesgo en línea con lo que ha señalado el GAFI que

actualmente tiene un foco especial sobre las APNFD⁶³ y frente a las cuales ha dirigido varias de sus recomendaciones. Según el GAFI, las APNFD se refiere a casinos, agentes inmobiliarios, comerciantes de piedras y metales preciosos, abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes o contadores y proveedores de servicios fiduciarios y societarios. Al respecto vale la pena resaltar que en Colombia los proveedores de servicios fiduciarios no hacen parte de las APNFD.

Según la normatividad específica⁶⁴, las entidades obligadas a reportar información a la UIAF cuentan con diferentes tipos de sistemas de administración del riesgo de LA/FT. Estos son: (i) Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (SARLAFT); (ii) Sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SIPLAFT); (iii) Sistema de Autocontrol y Gestión del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SAGRILAFT); (iv) Gestión del riesgo, y (v) reporte a la UIAF⁶⁵. De los sistemas enunciados, teniendo en cuenta el impacto del sector en la eficacia de la política ALA/CFT, los más robustos son el SARLAFT y el SIPLAFT⁶⁶, los cuales están compuestos por políticas, procedimientos, estructura organizacional, manejo de la documentación, órganos de control, infraestructura tecnológica, mecanismos de divulgación de la información y programas de capacitación, que permiten a las entidades tener la capacidad de detectar operaciones atípicas o inusuales que podrían derivar en posibles operaciones de LA (Bayona-Rodríguez & Gutiérrez, 2018).

Ahora, respecto a los actores del Sistema que pertenecen al sector externo se pueden considerar las agencias internacionales y los organismos multilaterales. El propósito de las agencias internacionales es combatir el crimen organizado transnacional y establecer estándares para su prevención. Por su parte, los organismos multilaterales apoyan financiera y técnicamente a los gobiernos para el fortalecimiento de sus sistemas ALA/CFT.

⁶³ Son aquellas que tradicionalmente tienen como objetivo la prestación de servicios profesionales para el manejo de bienes, recursos, fondos, y que brindan asistencia para la estructuración de negocios, o sectores que tienen una exposición al riesgo y que por su importancia y su aporte a la economía de los países, deben ser blindadas contra el riesgo de LA/FT/FPADM (UIAF, 2020).

⁶⁴ Entre otras, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993), Circular Básica Jurídica C.E. 029/14 de la Superintendencia Financiera, Circular Básica Jurídica 100-000005 de 2017 de la Superintendencia de Sociedades, Resolución 74854 de 2016 de la Superintendencia de Transporte.

⁶⁵ Los tipos de sistemas de administración de riesgo se tomaron de la ENR de LA/FT de 2019 (pág. 11), en el cual se calificó la complejidad de cada sistema con un puntaje de 1 a 6, siendo 6 el de mayor impacto.

⁶⁶ Tanto el SARLAFT como el SIPLAFT son sistemas de administración del riesgo de LA/FT, el primero está compuesto por etapas y elementos claramente definidos, se designan funciones y responsabilidades a los órganos de administración y control, eleva estándares de los oficiales de cumplimiento y del funcionario responsable e involucra sanciones financieras dirigidas; el segundo, está compuesto por políticas, procedimientos, mecanismos e instrumentos en el cual se designan funciones generales y no responsabilidades y funciona como un sistema correctivo no anticipado (Preguntas frecuentes, UIAF 2020).

Sobre estos últimos, los socios principales en la implementación de los programas de asistencia técnica a nivel mundial son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el FMI, el Banco Mundial (BM), la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), así como la Oficina para Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y el Cumplimiento de las Leyes (INL) de Estados Unidos y, del mismo país, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), la Administración de Control de Drogas (DEA) y el Servicio de Control de Inmigración y Aduana (ICE), entre otros.

Adicionalmente, además del GAFI (y su organismo de base regional, Gafilat), se tiene el Grupo Egmont. Este grupo fue creado en el año 1995 como una instancia que reúne a las unidades de inteligencia financiera (UIF) de todo el mundo con el propósito de fomentar y facilitar la cooperación internacional, particularmente, al proporcionar una plataforma para el intercambio seguro de información.

Otro organismo internacional con el que se lleva a cabo un trabajo cooperativo e interdisciplinario es la Organización de los Estados Americanos (OEA). Esta cuenta con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) como un órgano consultivo y asesor sobre el tema de drogas y el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), el cual fomenta la cooperación y el diálogo entre los Estados miembros para contrarrestar el terrorismo. Además, esta organización cuenta con el Grupo de Expertos para el control del lavado de activos (GELAVEX), que brinda sugerencias a los países miembros en la materia.

En cuanto a los hogares, se puede afirmar que estos son actores esenciales del Sistema ALA/CFT, pues están en capacidad de alertar sobre acciones o actividades que son difíciles de detectar para las autoridades. Tal es el caso de las tipologías que involucran micro transacciones que no pasan por el sector financiero, pero que los ciudadanos conocen y frente a las cuales pueden alertar a las autoridades. Para esto, el Estado cuenta con canales mediante los cuales la ciudadanía puede reportar anónimamente posibles casos de LA/FT como la página web de la UIAF, por medio del Sistema de Reporte en Línea (SIREL). También lo pueden hacer por medio de llamada telefónica o en persona. Sin embargo, con el propósito de mantener la confidencialidad de la persona que denuncia, el sistema en línea es el más recomendado y usado (Bayona-Rodríguez & Gutiérrez, 2018).

Finalmente, todos los actores anteriormente descritos y que hacen parte del Sistema participan en cuatro grandes ejes de acción que deben interactuar y coordinarse para generar una cadena de valor en contra del LA/FT/FPADM. Estos ejes buscan el desmantelamiento de las estructuras criminales, la protección de la economía nacional y el bienestar de la ciudadanía, y consisten en:

- (i). Prevención: se refiere principalmente a la construcción de cultura y a la generación de la normatividad por medio de la cual diferentes supervisores regulan, vigilan e imponen medidas de cumplimiento administrativo para que sus vigilados eviten y reporten posibles operaciones de LA/FT.
- (ii). Detección: consiste en recibir, buscar y centralizar información con el fin de efectuar inteligencia financiera para la identificación de organizaciones criminales y recursos de origen ilícito a través de diferentes mecanismos e instrumentos o mediante reportes de operación sospechosa (ROS) que son realizados por los sujetos obligados (diferentes sectores/empresas) o por anónimos (ciudadanos).
- (iii). Investigación: durante este proceso se realizan actos investigativos con el fin de recolectar elementos materiales probatorios que permitan probar la comisión de conductas delictivas para su posterior judicialización. En esta etapa, se reciben los productos de inteligencia financiera que tienen un carácter orientador dentro de la investigación.
- (iv). Judicialización: durante esta etapa se surte el proceso penal, desde la formulación de imputación hasta la sentencia proferida por un juez. En caso de que la sentencia sea condenatoria, el juez impone la sanción correspondiente al condenado. También puede darse el escenario de la extradición a las personas, así como la extinción sobre el derecho de dominio de bienes de procedencia o destinación ilícita.

Figura 2. Ejes de acción y principales actores del Sistema ALA/CFT



Fuente: UIAF (2021).

Por lo anterior, la efectividad del Sistema ALA/CFT se fundamenta en la articulación, cooperación y confianza que exista entre los diferentes actores que hacen parte de cada eslabón de la cadena. Además, se soporta en los flujos de información oportuna y de calidad que se generen y compartan entre ellos. Sin esto, las capacidades tecnológicas y humanas quedan relegadas a una función sin impacto verdadero sobre el crimen organizado, las economías ilícitas y los fenómenos de LA/FT/FPADM.

2.2. Justificación

Los avances nacionales en políticas, normatividad y acuerdos relacionados con el LA, la FT y la FPADM tienen oportunidades de mejora en términos de su contribución en aumentar la efectividad del Sistema ALA/CFT. Dados los escenarios heterogéneos y cambiantes en los cuales se dan los fenómenos de LA/FT/FPADM, se requiere de un esfuerzo intersectorial, articulado y coordinado que apunte a estandarizar el trabajo común en un contexto de interoperabilidad y que permita fortalecer la efectividad de todos los ejes de acción de la cadena de valor del Sistema.

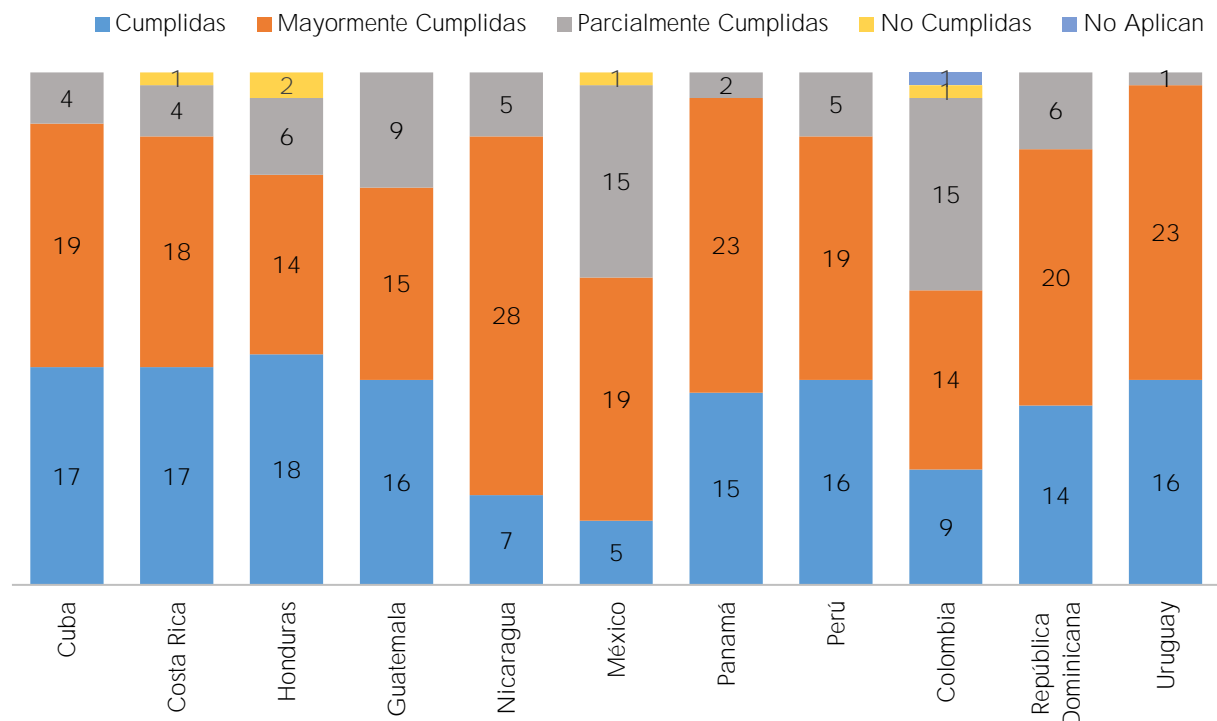
En primer lugar, se identifica un alcance de corto plazo de lo dispuesto en el Documento CONPES 3793 de 2013, así como un incumplimiento de los estándares

internacionales del GAFI. Si bien la implementación del Documento CONPES 3793, llevada a cabo durante el año 2014, cumplió su plan de acción y las metas de los indicadores se encuentra en el 100 %, la política no produjo el cambio esperado en el funcionamiento del Sistema ALA/CFT para combatir estos fenómenos de manera más efectiva. En este sentido, se hace primordial y pertinente su robustecimiento y actualización.

De otra parte, se identifica que el país debe propender por esfuerzos que apunten al cumplimiento de los estándares internacionales del GAFI, los cuales se enfocan en mejorar las capacidades de los Estados y de las organizaciones internacionales para que los fenómenos de LA/FT/FPADM no tengan cobijo en ninguna de las naciones. El incumplimiento de estos estándares conlleva a una serie de sanciones que funcionan como un mecanismo de presión para que los gobiernos impulsen las reformas necesarias y cumplan con lo establecido. Las sanciones más serias implican la notificación a entidades financieras a nivel mundial para examinar y restringir transacciones, sin contar el impacto negativo en el riesgo reputacional internacional, la inclusión en listas de países no cooperantes del GAFI y el aislamiento económico y financiero regional. Esto, sumado a la crisis actual provocada por la pandemia, podría profundizar el impacto en la economía nacional.

En segundo lugar, evaluaciones y mediciones como la Evaluación Mutua (Gafilat 2018) y la ENR de LA/FT (2019) han identificado falencias respecto de la efectividad del Sistema. En relación con la primera, el Gráfico 1 que se muestra a continuación da cuenta del nivel de cumplimiento de Colombia en comparación a otros países en la región.

Gráfico 1. Número de recomendaciones de las 40 Recomendaciones - 4ta Ronda de Evaluaciones Mutuas Gafilat según nivel de cumplimiento



Fuente: Plan Estratégico del Gafilat 2020-2025.

Teniendo en cuenta lo anterior, la formulación de esta política responde a lineamientos de política derivados del IEM de Colombia, así como al Plan de Acción Nacional 2020-2022 para la implementación de la Resolución 1540. La evaluación mutua estableció la necesidad de articular una política nacional ALA/CFT con objetivos, plazos y designación de responsabilidades claros, así como también un mecanismo para monitorear o medir el progreso y mantener estadísticas más integrales (FMI-Gafilat, 2018). Por su parte, en el marco del cumplimiento de los compromisos internacionales, también es importante considerar que el Plan de Acción Nacional 2020-2022⁶⁷ para la implementación de la Resolución 1540 de 2004, aprobada por el CSNU, considera desde su ámbito normativo la inclusión de la presente política.

⁶⁷ La versión final del plan fue resultado de un proceso iniciado en septiembre de 2019, coordinado desde la Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales / Grupo Interno de Trabajo de Desarme y No Proliferación de la Cancillería, y que contó con el acompañamiento y asesoría del Comité Interamericano Contra el Terrorismo de la OEA (CICTE-OEA).

Adicionalmente, el PND 2018-2022, en el Pacto por la Legalidad, establece la importancia de fortalecer el Sistema ALA/CFT. Además, se fija la estrategia de que el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de la CCICLA y en cumplimiento de estándares internacionales, desarrolle iniciativas de política pública, en articulación con la *Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas*. De esta forma, se resalta la importancia de fortalecer los instrumentos y mecanismos del Sistema a partir del mejoramiento de la coordinación y articulación nacional y los canales de comunicación e intercambio de información estratégica entre los integrantes del Sistema. Asimismo, resalta la importancia de conocer las amenazas, vulnerabilidades y riesgos en materia de LA/FT a nivel nacional y departamental, a partir de la generación de productos que sirvan tanto de herramienta de apoyo para las labores de prevención y detección de los sectores público y privado, como de insumo para la actualización y construcción de matrices de riesgo. Además, establece la implementación y puesta en marcha del Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo.

Finalmente, derivado del PND 2018-2022 se promulgó la PDS⁶⁸ la cual constituye la hoja de ruta del Sector Defensa para contribuir con los pilares del Gobierno nacional. Lo anterior mediante la puesta en marcha de acciones que giran en torno a los ejes de transformación estratégica del sector. Dentro del eje del PDS de transformación estratégica 3.4 *Del control militar al control institucional del territorio*, la primera fase contempla la implementación de las Zonas Futuro, las cuales son una estrategia para transformar cinco grandes regiones del país: el Catatumbo, el bajo Cauca y sur de Córdoba, Arauca, Chiribiquete – parques nacionales y el Pacífico Nariñense, en territorios de institucionalidad con legalidad, emprendimiento y equidad, como un paso fundamental para superar los factores de inestabilidad y altos índices de criminalidad e inseguridad y las condiciones sociales y económicas de esas zonas. Teniendo en cuenta el esfuerzo institucional que se ejecuta en las Zonas Futuro y considerando que estas zonas cuentan con unas particularidades de seguridad, presencia de Grupos Armados Organizados (GAO) y economías criminales, es necesario generar una estrategia que permita afectar contundentemente a las estructuras criminales y sus finanzas con el objetivo de que la implementación de los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII) tenga el impacto esperado en las Zonas Futuro.

En conclusión, la implementación de esta política integral permitirá alcanzar resultados notables en la forma en que el Estado se articula y coordina intersectorialmente

⁶⁸ Disponible para consulta en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf

para alcanzar mayor efectividad en el dismantelamiento de las organizaciones criminales desde el combate a su base financiera. De esta forma, se logrará disminuir la expectativa de ganancia de estos grupos e incrementar la tasa de interceptación de los recursos de origen ilícito que son filtrados en la economía, apoyando esquemas de financiación del terrorismo y en detrimento de la economía nacional y el bienestar de los colombianos.

3. DIAGNÓSTICO

Esta sección estará compuesta por dos grandes apartados. En el primero se evidencia de manera general la baja efectividad del Sistema ALA/CFT en la prevención, detección, investigación, judicialización y sanción de los fenómenos de LA/FT/FPADM en escenarios heterogéneos y cambiantes. En el segundo, hay 4 subsecciones que profundizan en cada uno de los ejes problemáticos identificados como causas de la baja efectividad del Sistema. Estos son: (i) las asimetrías en el entendimiento de los fenómenos por parte de los actores del sistema; (ii) la insuficiencia del marco normativo en materia ALA/CFT/CFPADM; (iii) la baja disponibilidad, accesibilidad y calidad en la información; y (iv) la baja articulación entre las entidades que componen el Sistema para el desarrollo de actividades conjuntas.

3.1. Baja efectividad del Sistema ALA/CFT

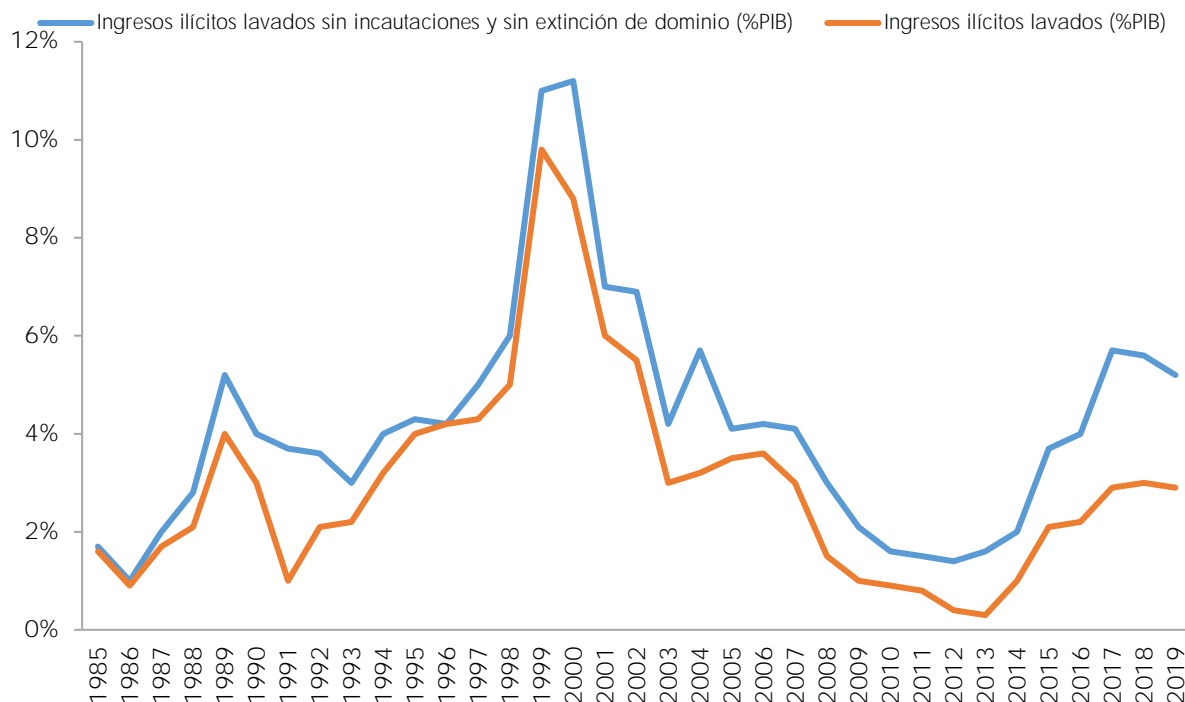
A pesar de los avances logrados por el Sistema ALA/CFT en el LA y la FT, su efectividad sigue siendo baja. Esto se ha hecho evidente en evaluaciones recientes al Sistema como la Evaluación Mutua realizada en 2018 por Gafilat y la ENR adelantada en 2019 por la UIAF, que constituyen uno de los elementos que se abordan en esta sección. Asimismo, se profundizará sobre la baja efectividad del Sistema para enfrentar elementos como la magnitud de las economías ilícitas en el país, el volumen de información que requiere de procesamiento y la calidad necesaria en dicho procesamiento.

Colombia es un país vulnerable a las conductas de LA/FT/FPADM y las acciones realizadas para mitigar estas actividades tienen muy bajo impacto. En este mismo sentido, uno de los indicadores más evidentes de la baja efectividad del Sistema ALA/CFT es la disparidad existente entre la dimensión de las economías ilícitas en el país y la capacidad institucional para afectarlas. Por ejemplo, aunque la intervención del Estado⁶⁹ evitó que en el año 2019 se lavaran dineros del narcotráfico equivalentes al 2,3 % del producto interno

⁶⁹ La intervención del Estado se entiende como las incautaciones de clorhidrato de cocaína y la extinción de dominio de bienes relacionados con el narcotráfico.

bruto (PIB) del país⁷⁰, el potencial de recursos que generó el narcotráfico ese mismo año alcanzó el 2,9 % del PIB, es decir, aproximadamente 31 billones de pesos (ver Gráfico 2)⁷¹.

Gráfico 2. Serie estimada de lavado de dinero por narcotráfico (en porcentaje)



Fuente: cálculos UIAF, con base en el documento del Banco Mundial, *Illicit Activity and Money Laundering from an Economic Growth Perspective* (Villa, Misas y Loayza, 2016).

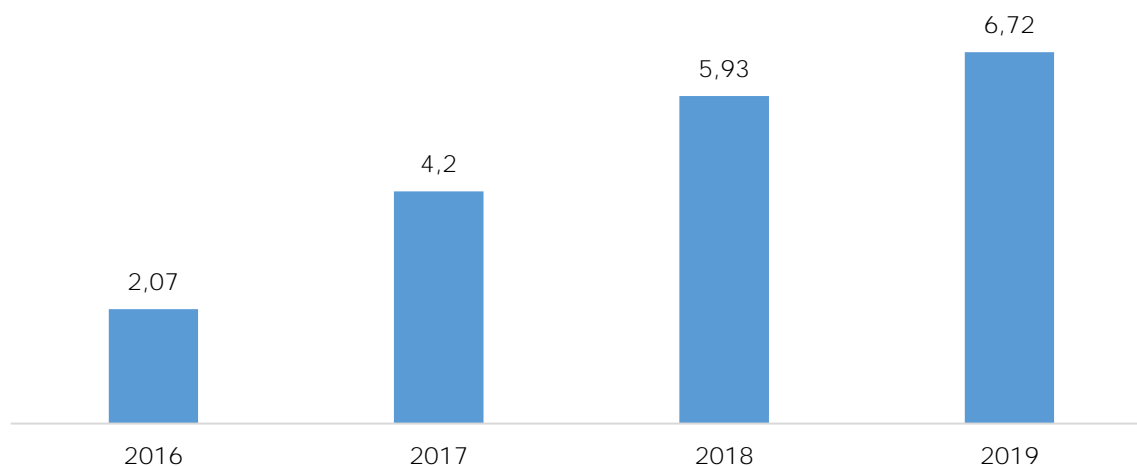
En este mismo sentido, el valor de los bienes a los que la FGN les declara la **extinción del derecho de dominio es muy bajo**. En contraste con las cifras de lavado de activos y sin limitarse ya al fenómeno del narcotráfico en el año 2019, la FGN logró extinguir el derecho de dominio sobre un total de bienes por un valor de 6.7 billones de pesos (ver Gráfico 3). Y aunque se evidencia una tendencia creciente con un crecimiento entre 2016 y

⁷⁰ De acuerdo con estimaciones de la UIAF.

⁷¹ El flujo financiero criminal susceptible a lavado de activos y el lavado de activos como delito autónomo son variables no observables. Por la naturaleza ilícita y secreta de los fenómenos y dada la limitada disponibilidad y accesibilidad a información proxy de calidad para adelantar estudios sobre el fenómeno, no se tiene una metodología establecida ni un método ampliamente aceptado o inequívoco para la cuantificación del ilícito. Esta cifra debe entenderse como un dato subjetivo que varía en función de la metodología empleada.

2019 del 225 %, las ganancias de estas organizaciones criminales se estarían afectando en cerca de un 20 %⁷².

Gráfico 3. Valor total de bienes sujetos a extinción de dominio por año (en billones de pesos)



Fuente: cálculos UIAF con base en información de la FGN para el desarrollo de la ENR 2019.

Colombia tiene una calificación baja de efectividad del Sistema y de cumplimiento parcial de las 40 Recomendaciones (40R) del GAFI. La Evaluación Mutua 2018 fue un ejercicio de evaluación sobre el cumplimiento técnico del marco jurídico colombiano y la efectividad del Sistema ALA/CFT, de cara a 40R del GAFI, cuyos principales resultados están contenidos en el IEM 2018. Como resultado de la evaluación, Colombia obtuvo una calificación de cumplimiento parcial (PC) respecto a 15 de las 40R del GAFI y una calificación de no cumplida (NC) respecto a 1 de ellas⁷³. Asimismo, de los 11 Resultados Inmediatos (RI), que buscan medir la efectividad del Sistema, los Resultados 3, 4, 5 y 10 (*supervisión; medidas preventivas; personas y estructuras jurídicas; y Medidas preventivas de FT y sanciones financieras*) fueron calificados como logrados de manera moderada. Por su parte, los RI 7, 9 y 11 (*investigación y procesamiento de lavado de activos; investigación y procesamiento de FT; y sanciones financieras por FP*) fueron calificados como no logrados o

⁷² Este cálculo se conoce como la tasa de interceptación del Sistema ALA/CFT y es considerada uno de los indicadores de su efectividad.

⁷³ El cumplimiento técnico de cada recomendación es calificado mediante una escala que comprende los siguientes niveles: C (cumplida - no existe ni una deficiencia); MC (mayoritariamente cumplida - sólo existen deficiencias menores); PC (parcialmente cumplida - existen deficiencias moderadas); y NC (no cumplida - existen deficiencias importantes).

logrados de manera parcial⁷⁴. Así, 7 de los 11 indicadores que dan cuenta de efectividad del Sistema recibieron una calificación baja.

Pese a lo anterior, Colombia no ingresó a las listas de países y jurisdicciones no cooperantes del GAFI. Esto quiere decir que se reconoce que el Sistema ALA/CFT del país es confiable para la comunidad económica y financiera internacional. Sin embargo, se considera que existen debilidades que se deben trabajar y que es necesario fortalecer algunos de sus componentes y engranajes.

Mediante el enfoque basado en riesgo (EBR), la ENR 2019 logró identificar en el país como riesgo medio alto a delitos de LA y como riesgo medio el delito de FT. En esta evaluación se encontró que: (i) el riesgo de LA en el país es medio-alto, destacándose delitos contra la administración pública, el enriquecimiento ilícito, el tráfico de estupefacientes, el testaferrato, el contrabando y su favorecimiento, siendo estos delitos que constituyen una amenaza para la generación de esta conducta; y (ii) el riesgo de FT es medio⁷⁵, existiendo amenazas de terrorismo de los GAO⁷⁶ y de los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR), siendo la mayor parte de las fuentes de financiación de estos grupos los delitos de narcotráfico, contrabando, extorsión y explotación ilícita de yacimientos mineros.

Lo anterior se explica, en parte, porque existen falencias en el proceso de control y prevención de los delitos de LA/FT. La ENR coincidió con el IEM 2018 al señalar que existen falencias en la prevención, detección, investigación y judicialización del delito de LA, que están relacionadas sobre todo con la incautación de activos. Asimismo, señaló que hay una falta de disponibilidad y acceso a la información en el marco de la debida diligencia del cliente (DDC), así como una baja efectividad de los ROS relacionados con FT.

El Sistema cuenta con baja capacidad de procesamiento de información de los casos de ROS. Desde el año 2007 la planta de la UIAF está conformada por 65 funcionarios, y solo 30 de ellos hacen parte de las áreas misionales, mientras la entidad recibe cada vez más ROS al año (ver Gráfico 4. Reportes de operación sospechosa que llegan a la UIAF por año). Cada uno de estos ROS debe ser analizado con el fin de determinar si tiene la calidad y la exhaustividad requeridas para convertirse en un caso de inteligencia financiera y

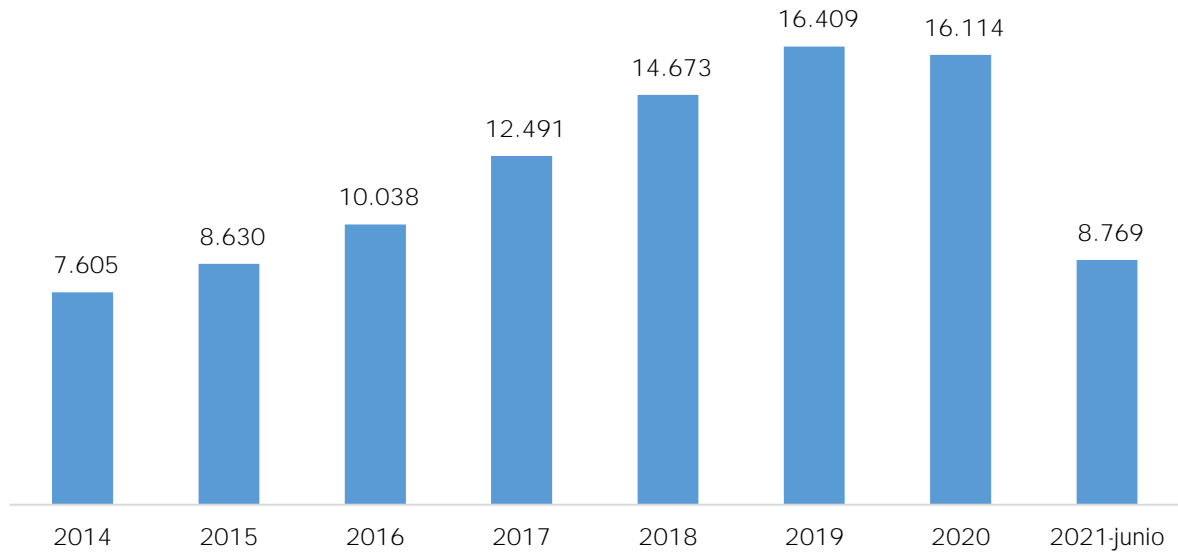
⁷⁴ La efectividad se evalúa con base en 11 Resultados Inmediatos (RI) formulados en forma de para determinar en qué medida la implementación de las recomendaciones en el país ha sido efectiva. Estos RI se evalúan con una escala de cuatro niveles: Alto (RI se ha logrado en gran medida), Sustancial (pocas mejoras son necesarias), Moderado (hasta cierto grado se logra el RI) y Bajo (no se logra el RI o se logra de grado insignificante y se requiere de unas mejoras considerables) (GAFILAT, 2012).

⁷⁵ La ENR identificó que las amenazas puntuales de FT en Colombia consisten en: (i) fondos generados en el país con destino a operaciones en el exterior; (ii) fondos del exterior para operaciones en Colombia; y (iii) fondos generados en el exterior para operaciones en el exterior, en las que el país es un punto de tránsito.

⁷⁶ Como el ELN, Clan del Golfo, Pelusos y Caparros.

eventualmente, ser difundido a la FGN. Esto implica que cada uno de los 30 funcionarios misionales de la UIAF ha tenido que incrementar significativamente el número de ROS que debe analizar: para lograr completar el análisis de la totalidad de ROS que recibe la entidad, en promedio, para el año 2014 un funcionario debía leer 253 ROS, mientras que para el 2019 el mismo funcionario debía leer 545; un aumento en más del 100 %.

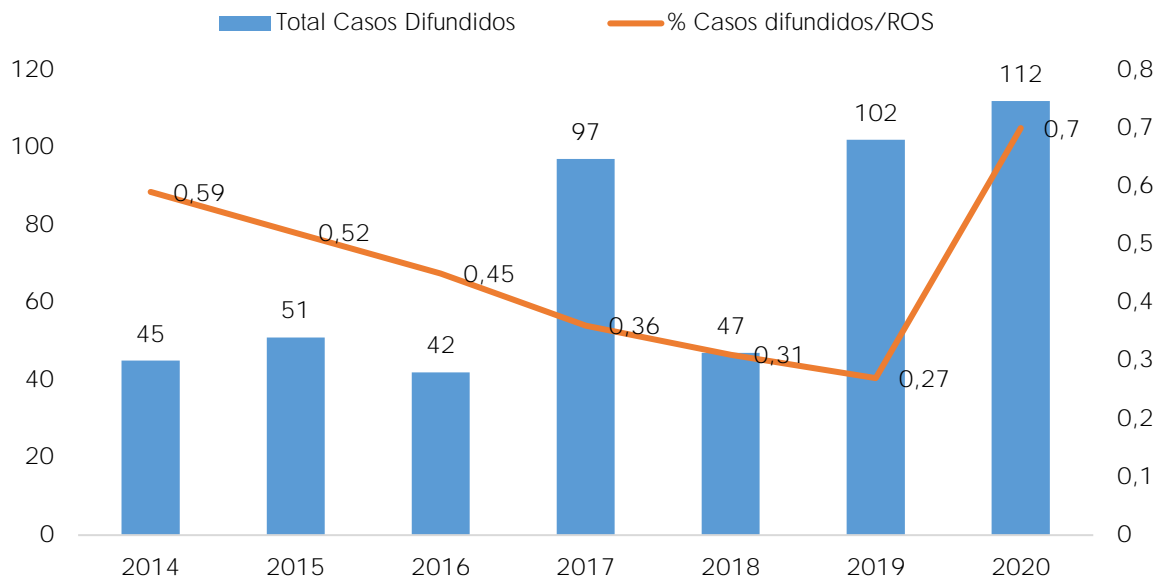
Gráfico 4. Reportes de operación sospechosa que llegan a la UIAF por año



Fuente: UIAF (2021).

El Sistema presenta una baja efectividad para procesar toda la información necesaria para enfrentar los fenómenos de LA/FT/FPADM. Esto se demuestra con la relación que existe entre el número de ROS que llega a la UIAF y el volumen de casos difundidos a la FGN. El Gráfico 5. Utilidad de los reportes de operación sospechosa a continuación evidencia el porcentaje de casos difundidos a la FGN en comparación con el total de ROS que llegan a la UIAF por año (línea naranja en el gráfico). Se observa que este porcentaje disminuye anualmente, a pesar del crecimiento en el número de casos difundidos, dando cuenta de un Sistema ALA/CFT saturado y poco efectivo.

Gráfico 5. Utilidad de los reportes de operación sospechosa⁷⁷



Fuente: UIAF (2021).

Con lo anterior, Colombia cuenta con una alta vulnerabilidad frente a actividades de LA/FT, sin la efectividad requerida con una limitada capacidad de análisis respecto a la información recibidas. En la sección 3.2 a continuación, se abordarán 4 causas que explican esta problemática.

3.2. Ejes problemáticos identificados como causas de la baja efectividad del Sistema ALA/CFT

Con el fin de abordar los problemas del Sistema ALA/CFT, a continuación se relacionan los 4 ejes problemáticos que impactan su efectividad. Estos se refieren a: (i) la existencia de asimetrías en el entendimiento de los fenómenos de LA/FT/FPADM, que impactan la manera en que cada uno de los actores los aborda; (ii) igualmente, a falencias en la calidad del marco normativo, que constituyen una barrera para las entidades públicas y privadas al limitar su accionar, el objetivo y alcance del Sistema y, por ende, su efectividad; (iii) dificultades en relación con la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información que se genera al interior de entidades y establecimientos y que es requerida por los demás actores del Sistema para abordar de manera integral la problemática; y (iv) dificultades institucionales que imposibilitan cumplir con las necesidades del Sistema y la articulación

⁷⁷ Cabe señalar que la relación no es un caso por cada ROS, en ocasiones varios o un conjunto de ROS puede generar un caso de inteligencia financiera que será difundido a la autoridad competente.

entre los diversos actores para realizar actividades conjuntas en la lucha contra los fenómenos de LA/FT/FPADM.

3.2.1. Asimetrías en el entendimiento de los fenómenos de LA/FT/FPADM

El primer eje problemático identificado como causa de la baja efectividad del Sistema ALA/CFT, se refiere a las asimetrías en el entendimiento de los fenómenos de LA/FT/FPADM por parte de los actores del Sistema, incluyendo a la ciudadanía. Estas asimetrías no solo abarcan el entendimiento técnico de las conductas, sino la conciencia sobre las implicaciones que estas conllevan para la economía y la seguridad nacional. A continuación se abordarán en detalle tres ámbitos relacionados con estas asimetrías de la información: (i) la comprensión fragmentada de los fenómenos de LA, FT y FPADM y la consecuente diferencia de visiones que, frente a estos fenómenos, tienen los actores del sistema; (ii) el bajo y desarticulado reconocimiento del nivel de riesgo de estos fenómenos en el país, tal como ha sido indicado por el GAFI; y (iii) la falta de entendimiento y consciencia de la ilicitud y las implicaciones de estas conductas por parte de la ciudadanía.

Comprensión fragmentada en el entendimiento de los fenómenos

El enfoque que refiere a la prevención y la detección como el inicio de la cadena para enfrentar el LA desconoce sus orígenes en flujos financieros ilícitos. El LA representa un conjunto de acciones que involucra el actuar de una organización criminal, la generación de una ganancia ilícita y su posterior colocación en circulación en la economía, logrando el ocultamiento de los recursos y generando una apariencia de licitud, configurándose la conducta delictiva (UIAF, 2015). No obstante, esta compleja secuencia es usualmente comprendida únicamente desde su acepción como delito, y no como un fenómeno que concibe sus orígenes en flujos financieros ilícitos. Esta es una comprensión fragmentada que genera una brecha en el entendimiento global del fenómeno y se refleja en el actuar de los diversos actores del Sistema. En este sentido, esta visión no permite expedir políticas coordinadas que contemplen acciones frente a estos temas, por lo que impacta directamente en la efectividad del Sistema.

Así, se identifican políticas de diversas entidades que reconocen la importancia de atacar las economías ilícitas pero que no se articulan de manera holística con el resto de las acciones de prevención, detección, investigación y judicialización. Esto, teniendo en cuenta que los flujos de dineros provenientes de actividades relacionadas con el LA/FT, favorecen la aparición de fenómenos adicionales, produciendo un ciclo que perpetúa dicha actividad. Por ejemplo, se encuentran la política integral para enfrentar el problema de las

drogas 2018 – 2022, denominada Ruta Futuro⁷⁸, la PDS y las políticas y lineamientos estratégicos de la FGN. Esto no permite una comprensión total de cómo opera el fenómeno de LA y la relación que este tiene con la FT y la FPADM.

Adicionalmente, según el IEM, aunque el país ha asignado recursos y establecido políticas para priorizar la investigación de casos de LA, estos casos no se relacionan con investigaciones complejas o que involucren sumas considerables de ganancias ilícitas. En este sentido, el informe señala que la mayoría de los casos adelantados por LA no consisten en investigaciones complejas que den cuenta de los delitos precedentes a la conducta, que involucren grandes sumas de dinero, o que impliquen el impacto efectivo a las organizaciones criminales. Lo anterior según el RI7⁷⁹ que se refiere a la investigación y judicialización de LA y actividades asociadas.

Aunado a lo anterior, se identifica que estos fenómenos tampoco son comprendidos en su totalidad en virtud de la falta de programas de entrenamiento y capacitación certificados de todos los actores del Sistema. Esto no permite el óptimo conocimiento de este y las formas en cómo interactúan los diferentes roles. Al respecto, la ENR 2019 identificó como vulnerabilidad transversal la falta de personal capacitado que pueda tratar temas de LA, investigaciones financieras y extinción de dominio, tanto desde la FGN como de las diferentes agencias que intervienen en la cadena.

Por último, se evidencia una falta de criterios que guíen los procesos de investigación y judicialización. Lo anterior, teniendo en cuenta los hallazgos del IEM que identifica que la información financiera que transmite la UIAF a la FGN se utiliza generalmente para investigaciones en curso y no para la apertura de nuevos casos, perdiendo capacidad para abordar de manera preventiva casos relacionados con LA. Esto repercute en un conocimiento limitado frente la naturaleza y el comportamiento de las amenazas que se asocian a los fenómenos de LA/FT/FPADM tanto nacionales como externas, así como a necesidades de información sobre el funcionamiento de cada una de las fases del sistema.

Bajo y desarticulado reconocimiento del riesgo de LA/FT/FPADM

El FMI, al evaluar el RI1⁸⁰, identificó dificultades en cuanto a desarrollar un panorama integral de los riesgos que se presentan en el país, así como a la identificación de riesgos provenientes de delitos cometidos en el exterior (FMI-Gafilat, 2018). En

⁷⁸ Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf.

⁷⁹ RI7 – Investigación y procesamiento de LA: los delitos y actividades asociadas son investigados y judicializados.

⁸⁰ RI1 - Riesgo, política y coordinación.

general, los actores públicos y privados conocen las principales amenazas, pero se identificaron falencias al reconocer amenazas y vulnerabilidades que no fueron abordadas por la ENR como la evasión fiscal y aspectos relacionados con las APNFD (Fondo Monetario Internacional, 2018). Además, la ENR identificó que la mayor fuente de amenaza para el país se refiere a los delitos contra la administración pública, mostrando falencias en la implementación de sistemas de administración de riesgos de entidades territoriales y de autoridades locales.

Por otro lado, la información utilizada para la identificación de riesgos FT en su mayoría no es cuantitativa, lo cual dificulta la caracterización precisa de estos. Esta se refería mayoritariamente a información cualitativa, no siendo suficiente la información cuantitativa de otros datos relevantes o fuentes independientes de información (Fondo Monetario Internacional, 2018). Además, se estableció que la comprensión de los riesgos de FT por parte de supervisores y entidades financieras tiende a ser menor que la de LA. Específicamente para el tema de supervisores, la Evaluación identificó que la comprensión de los riesgos continúa evolucionando, teniendo en cuenta que estos están bien informados de las amenazas de LA, pero el conocimiento es bajo respecto de FT (Fondo Monetario Internacional, 2018). Los modelos de supervisión basados en riesgo no evalúan específicamente la exposición a este fenómeno, y no se lograron señalar vulnerabilidades inherentes institucionales y sectoriales (Fondo Monetario Internacional, 2018), evidenciando una falta de catálogos de tipologías que guíen a los sectores y sus supervisores para la identificación del riesgo.

Ahora bien, una de las actividades económicas en los que se identifica un desconocimiento del riesgo de LA/FT son las transacciones realizadas por comercio electrónico. El Documento CONPES 4012 *Política Nacional de Comercio Electrónico*⁸¹, establece que es necesario realizar un análisis costo-beneficio frente al riesgo de LA toda vez que las operaciones de comercio, si bien exigen la participación de un intermediario del mercado cambiario, no excluyen o impiden que previamente se utilice una pasarela de pagos (citado en Observatorio eCommerce, 2019). Este documento hace referencia también a que de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) aún no hay suficientes estadísticas sobre comercio electrónico transfronterizo, principalmente por la dificultad para determinar su origen dado su volumen.

⁸¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4012.pdf> (pág. 53).

Sumado a lo anterior, aunque hay algunos esfuerzos en materia de regulación de fuentes de ingresos como los activos virtuales⁸² (especialmente conceptos y circulares) el país carece de una legislación expedida por el Congreso de la República que las regule a cabalidad. La industria Fintech se enmarca en el uso de las nuevas tecnologías, destacando que Colombia se ha consolidado como el tercer *hub*⁸³ más grande en América Latina, detrás de México y Brasil, con tasas de crecimiento anual en los últimos años mayores a 25 % (Raventós, 2020). Sin embargo, es importante considerar que las empresas que hacen parte de esta industria se dividen en diez segmentos diferentes⁸⁴ que obedecen a una heterogeneidad de servicios que no pueden ser abordados desde la misma lógica. A pesar de que actividades de *crowdfunding*⁸⁵ o financiamiento colaborativo⁸⁶ y otros asuntos como los criptoactivos o activos virtuales han sido regulados recientemente⁸⁷, estableciendo normas específicas para la gestión y control del riesgo de LA/FT, hace falta un mayor desarrollo en la regulación. Lo anterior, especialmente, teniendo en cuenta que los activos virtuales representan retos importantes en materia LA/FT por operar en ambientes transaccionales de difícil trazabilidad (Banco de la República, 2018).

A pesar de la diversidad de la industria Fintech, no se reconoce la forma de operar de cada uno de los segmentos y sus particularidades, así como los eventuales riesgos que genera. Esto impacta en la definición de estrategias para los controles y supervisiones pertinentes, estigmatizando en muchos casos estas actividades. Esto se desprende, en primera medida, en la falta de espacios interinstitucionales que permitan fortalecer el entendimiento de los temas relaciones con estas tecnologías y prácticas y lograr identificar los posibles

⁸² De conformidad con la definición del Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de Sociedades, **un activo virtual es "[I] a representación digital del valor que se puede comercializar o transferir digitalmente y se puede utilizar para pagos o inversiones. Los activos virtuales no incluyen representaciones digitales de moneda *fiat*, valores y otros activos financieros que ya están cubiertos en otras partes de las Recomendaciones GAFI."**

⁸³ Un *Hub Fintech* se entiende como un ecosistema a través del cual se financian servicios tecnológicos para la banca, por medio de startups. <https://www.nebrija.com/medios/nebrijaglobalcampus/2016/09/29/fintech-hub-nuevas-startups-en-el-mundo-digital/>

⁸⁴ Estos 10 segmentos se refieren a las empresas de pagos digitales, soluciones financieras para empresas, crowdfunding, criptoactivos y *blockchain*, *regtech*, *personal finance management*, *insurtech*, crédito digital, *wealthtech* y neobancos.

⁸⁵ El *crowdfunding* se entiende como una fuente de financiación colaborativa en la que se utilizan pequeños aportes de diversos individuos. <https://economipedia.com/definiciones/crowdfunding-micromecenazgo.html>

⁸⁶ A través de los Decretos 1357 de 2018 y 1235 de 2020, que modifican el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la actividad de financiación colaborativa.

⁸⁷ La Superintendencia de Sociedades, mediante Circular Externa 100-00016 del 24 de diciembre de 2020 (modificada parcialmente mediante Circular Externa 100-000004 del 4 de abril de 2021), modificó el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica 100-000005 de 2017 de la Superintendencia de Sociedades e incorporó normas específicas para la gestión y control del riesgo de LA/FT de las nuevas tecnologías, especialmente de los activos virtuales y proveedores de activos virtuales.

riesgos de LA/FT/CFPADM. Por otro lado, tampoco se genera una articulación entre este nuevo sector con las entidades financieras tradicionales y los supervisores, que actualmente se concretan en la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para ciertos casos. Además, teniendo en cuenta la R15⁸⁸ del GAFI sobre nuevas tecnologías, esta adaptación permitiría gestionar adecuadamente el riesgo de LA/FT en el desarrollo de nuevos productos y prácticas comerciales, a través del uso de herramientas tecnológicas.

Debilidad en la cultura ciudadana de cara a los fenómenos ALA/CFT/CFPADM

Finalmente, es importante señalar la aparente debilidad en la cultura ALA/CFT/CFPADM por parte de la ciudadanía. Si bien el IEM da cuenta de un conocimiento generalizado de los riesgos de LA/FT y, moderadamente, del FPADM por parte de las autoridades competentes que hacen parte del Sistema ALA/CFT⁸⁹, no existe información que permita determinar exactamente el nivel de conocimiento de todos los actores relevantes frente a estos fenómenos y su impacto en el país. Esta variación en el conocimiento de aquellos actores diferentes a las autoridades se puede evidenciar, por ejemplo, en uno de los principales hallazgos del IEM que establece que, en general, las instituciones financieras tienen una comprensión razonable de los riesgos de LA y de las obligaciones ALA, mientras que las APNFD⁹⁰, a excepción de los casinos, tienen un nivel menor de conocimiento sobre los riesgos y obligaciones de LA/FT que las IF⁹¹.

No obstante, el IEM no contiene información respecto al conocimiento de estos fenómenos y sus implicaciones por parte de la ciudadanía, ni existen actualmente otras

⁸⁸ R15. Nuevas tecnologías.

⁸⁹ Uno de los principales hallazgos del IEM es que “Colombia tiene una comprensión razonable de los principales riesgos domésticos de LA/FT. La comprensión de los riesgos por parte del país se basa particularmente en los resultados de las Evaluaciones Nacionales de Riesgo (ENR) de 2013 y 2016”. (FMI - GAFILAT (2018) – Informe de Evaluación Mutua de la 4ª ronda, República de Colombia. Pg. 10. Disponible en: https://www.uiaf.gov.co/asuntos_internacionales/resultados_evaluaciones_mutuas/cuarta_ronda/informe_evaluacion_mutua_29934&download=Y). Este conocimiento, además, se actualizó a 2019 con la ENR llevada a cabo en ese año, que no solo consolidó los resultados en relación con el conocimiento de los fenómenos y sus amenazas en el país, sino que en su desarrollo implicó ejercicios de un taller para el análisis de amenazas y vulnerabilidades con el sector real y financiero del país, y la difusión de resultados de la ENR de manera previa a la formulación de recomendaciones de política.

⁹⁰ Como se ha visto, la categoría APNFD (Actividades y profesiones no financieras designadas) reúne a varios actores del sector privado que desarrollan los siguientes negocios o actividades profesionales, para los cuales se ha identificado un riesgo de LA/FT/FPADM: casinos, agentes inmobiliarios, notarios, comerciantes de piedras y metales preciosos, abogados, contadores públicos y proveedores de servicios societarios y de fideicomisos.

⁹¹ FMI - GAFILAT (2018) – Informe de Evaluación Mutua de la 4ª ronda, República de Colombia. Pg. 10. En: https://www.uiaf.gov.co/asuntos_internacionales/resultados_evaluaciones_mutuas/cuarta_ronda/informe_evaluacion_mutua_29934&download=Y

fuentes que den cuenta de este. En este sentido, y considerando que los fenómenos de LA/FT/FPADM se relacionan con conductas que actualmente son criminalizadas por el Estado colombiano, se requiere de acciones que promuevan la conciencia de la ilicitud de estas conductas y de sus implicaciones para la realidad nacional. Igualmente, se evidencia el vacío en información que, justamente, dé cuenta del nivel de conocimiento de la ciudadanía de cara a estos fenómenos, pero la magnitud en que se siguen cometiendo es indicativa del desconocimiento o la falta de consciencia de la ciudadanía al respecto.

3.2.2. Insuficiente calidad del marco normativo

El segundo eje problemático que se ha identificado como causa de la baja efectividad del Sistema ALA/CFT en el marco de la formulación de esta política, es la **insuficiente calidad del marco normativo en el país**. Uno de los factores fundamentales para el adecuado funcionamiento del Sistema ALA/CFT es el conjunto de normativa que lo regula, entendiendo el marco normativo como el régimen jurídico que reglamenta el conjunto de entidades, instituciones, funciones, procedimientos, metodologías y criterios. Sin embargo, esta reglamentación presenta insuficiencias en su calidad al no tener la capacidad requerida para contribuir a alcanzar los objetivos del Sistema. Estas insuficiencias se refieren a la ausencia de normas colombianas que cumplan e implementen los estándares internacionales del GAFI, así como a falencias ínsitas a la normatividad nacional existente.

En esta subsección se tratarán 2 temas. Estos se desarrollarán de la siguiente manera: (i) ausencia de normas para dar cumplimiento a estándares internacionales y (ii) falencias ínsitas a la normativa nacional.

Ausencia de normas para dar cumplimiento a estándares internacionales

De acuerdo con los hallazgos del IEM, Colombia cuenta con un marco normativo con falencias que no permite cumplir las recomendaciones del GAFI. Esto se evidencia en las calificaciones obtenidas por el país en la evaluación del cumplimiento de estándares técnicos del IEM, en el que se obtuvo un puntaje de parcialmente cumplida para 15 recomendaciones y una de no cumplida, relativa a sanciones financieras relacionadas a la no proliferación. Igualmente, en las calificaciones en materia de efectividad, se obtuvo 4 calificaciones moderadas y 3 en bajo. Estas últimas en (i) investigación y procesamiento de LA, (ii) investigación y procesamiento de FT y (iii) sanciones financieras.

Con base en esto, se identifican 4 aspectos que implicarían un ajuste en el marco normativo. Principalmente en temas relacionados con: (i) la inexistencia de lineamientos en la administración de riesgos; (ii) la falta de obligación de DDC e identificación del beneficiario final; (iii) la ausencia de mecanismos para investigar y judicializar conductas

asociadas al LA; y (iv) la falta de mecanismos para perseguir activos de personas naturales y jurídicas. Todas estas falencias impactan negativamente en la efectividad del Sistema en cuanto a la prevención, detección, investigación y judicialización de las conductas asociadas pues limitan el rango de acción de cada uno de los actores que intervienen en él.

En primer lugar, se identifica la inexistencia de lineamientos en la administración de riesgos para los sectores inmobiliarios, comerciantes de metales y piedras preciosas, cooperativas y fondos de empleados. Esto, salvo por lo establecido en la regulación reciente⁹² de la Superintendencia de Sociedades en relación con empresas APNFD bajo su supervisión, que establece la obligación de contar con un SAGRILAFT a aquellas empresas que reporten ingresos totales o activos iguales o superiores a los 30.000 SMLMV y a contar con un Régimen de Medidas Mínimas a aquellas con ingresos iguales o superiores a 3.000 SMLMV y activos iguales o superiores a 5.000 SMLMV. Otras APNFD no cuentan con la obligación de adoptar medidas contra LA/FT, tal como lo establecen las recomendaciones del GAFI. En ciertos, casos, estos sectores tampoco cuentan con una supervisión y regulación definida (RI3, R28)⁹³ que permita asegurar el cumplimiento de estos estándares, tanto para el sector APNFD como para el sector real. Actividades como las del sector inmobiliario o finca raíz, abogados y contadores (R23)⁹⁴ no se encuentran totalmente reguladas en la obligación de realizar dichos reportes, teniendo en cuenta los umbrales establecidos internacionalmente.

A propósito, la ENR 2019 encontró que los sectores de finca raíz y de contadores tienen un riesgo medio alto de ser objeto de actividades LA/FT. Para estos últimos, la Ley 1762 de 2015 estableció la obligación de reportar operaciones sospechosas según el EOSF por parte de los revisores fiscales, quienes deben contar con un título de contador público. Así, aquellos contadores que ejerzan dicha función están en la obligación de realizar estos reportes, pero no se estaría cobijando a todo el universo de contadores que desempeñan funciones distintas a la de ejercer revisoría fiscal. Sin embargo, la regulación reciente⁹⁵ de la Superintendencia de Sociedades establece una supervisión y regulación definida para las APNFD (incluye contadores, agentes inmobiliarios, abogados y comerciantes de metales

⁹² Circular Externa 100-000016 del 24 de diciembre de 2020 (modificada parcialmente mediante Circular Externa 100-000004 del 4 de abril de 2021), que modifica el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica 100-000005 de 2017 de la Superintendencia de Sociedades.

⁹³ RI3. Supervisión: Los supervisores supervisan, controlan y regulan debidamente a las instituciones financieras y las APNFD para garantizar el cumplimiento de requisitos ALA/CFT conforme a sus riesgos; R28. Regulación y supervisión de las APNFD.

⁹⁴ R23. APNFD: Otras medidas.

⁹⁵ Circular Externa 100-000016 del 24 de diciembre de 2020 (modificada parcialmente mediante Circular Externa 100-000004 del 4 de abril de 2021), que modifica el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica 100-000005 de 2017 de la Superintendencia de Sociedades.

preciosos y piedras preciosas) bajo su supervisión, que cumplan los umbrales señalados, así como establece la obligación de estas a reportar todas las operaciones sospechosas. Por otro lado, la Resolución 363 de 2008⁹⁶ de la UIAF que impone la obligación de reportar operaciones sospechosas a los comerciantes de metales y piedras preciosas (R23)⁹⁷, abarca únicamente a las empresas importadoras y exportadoras de oro, casas fundidoras de oro y a aquellas sociedades comercializadoras que realicen este tipo de operaciones. De esta forma, se dejan por fuera de la obligación de realizar los reportes al resto de comerciantes de metales y piedras preciosas.

Adicionalmente, se identifican riesgos en algunas Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL). Según lo establecido en la ENR 2019 existen aproximadamente 75.000 entidades registradas por la DIAN, pero únicamente 4.500 son entidades mutualistas, como cooperativas y fondos de empleados, que están obligadas a cumplir con un sistema de administración de riesgo, siendo supervisadas por la Superintendencia de Economía Solidaria. Esto, a pesar de que se ha establecido que las ESAL (R8)⁹⁸ son particularmente vulnerables a ser utilizadas por parte de terroristas por la confianza que generan en el público, su facilidad de acceso a fuentes de fondos y el efectivo que pueden llegar a manejar⁹⁹. **En segundo lugar, y en relación con la obligación de realizar DDC e identificación del beneficiario final, se identifican falencias para las APNFD y para el sector real, incumpliendo así recomendaciones dadas por el GAFI.** Teniendo en cuenta la importancia de la supervisión y las medidas preventivas que deben ser adoptadas por diversos sectores (RI3, RI4)¹⁰⁰, no existe la obligación expresa en la normatividad actual de realizar la DDC (R22)¹⁰¹, implementando mecanismos para la identificación del beneficiario final (R24)¹⁰², lo cual pone de presente la falta de estandarización del concepto de

⁹⁶ Por la cual se impone a las empresas exportadoras y/o importadoras de oro, las casas fundidoras de oro y a las sociedades de comercialización internacional que dentro de su actividad económica tengan la comercialización de oro y/o realicen operaciones de exportación y/o importación de oro, el deber de reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

⁹⁷ R23. APNFD: Otras medidas.

⁹⁸ R8. Organizaciones sin fines de lucro.

⁹⁹ Recuperado de: <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/414-recomendacion-8-organizaciones-sin-fines-de-lucro>

¹⁰⁰ RI3. Supervisión: los supervisores supervisan, controlan y regulan debidamente a las instituciones financieras y las APNFD para garantizar el cumplimiento de requisitos ALA/CFT conforme a sus riesgos; RI4. Medidas preventivas: las medidas ALA/CFT son aplicadas debidamente por parte de las instituciones financieras y las APNFD de acuerdo con sus riesgos y reportan transacciones sospechosas.

¹⁰¹ R22. APNFD: debida diligencia del cliente.

¹⁰² R24. Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas.

cumplimiento. Esto, salvo por lo establecido en la regulación reciente¹⁰³ de la Superintendencia de Sociedades que incluye la obligación de DDC que atiende la R22¹⁰⁴ en concordancia con la R10¹⁰⁵ que incluye la identificación del beneficiario final, para aquellas empresas APNFD obligadas y supervisadas por esta Superintendencia.

De forma similar, aunque los artículos 102 y siguientes del Decreto Ley 663 de 1993¹⁰⁶ (EOSF) se refieren a algunos aspectos de la DDC, el país no cumple a cabalidad con los estándares que han sido establecidos por el GAFI (R10). Aunque en efecto el EOSF establece la obligación de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de cumplir con la DDC, hace falta regulación aplicable a los demás sujetos obligados¹⁰⁷ de cara a los estándares internacionales. Lo anterior toda vez que la R10¹⁰⁸, establece que el principio de DDC debe plasmarse en la Ley.

A pesar de que existen iniciativas para subsanar estas falencias¹⁰⁹, no se expresa en el marco normativo los mencionados requisitos para que se coadyuve a la efectividad del Sistema, principalmente en aspectos de prevención y detección. Además, tampoco es claro quiénes están en la obligación de aplicar estas medidas y frente a qué supervisores, teniendo en cuenta que los sectores son heterogéneos, por lo que la regulación debe ser lo suficientemente amplia para reconocer esas diferencias. Por ejemplo, aquellas instituciones que se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia de Economía Solidaria, la DIAN y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, no tienen obligación expresa de obtener la información referida al propósito y naturaleza de la pretendida relación comercial.

¹⁰³ Circular 100-000016 del 24 de diciembre de 2020 (modificada parcialmente mediante Circular Externa 100-000004 del 4 de abril de 2021), que modifica el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica 100-000005 de 2017 de la Superintendencia de Sociedades.

¹⁰⁴ R22. APNFD: debida diligencia del cliente.

¹⁰⁵ R10. Debida diligencia del cliente.

¹⁰⁶ Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

¹⁰⁷ Cabe señalar que para el GAFI el sector financiero también incluye a profesionales de compra y venta de divisas, cooperativas de ahorro y crédito y operadores de giros postales que no se entienden incluidos dentro de los sujetos vigilados por la Superintendencia Financiera.

¹⁰⁸ Entre otras cosas, esta recomendación establece que la DDC debe realizarse cuando (i) se establezcan relaciones comerciales; (ii) se realicen transacciones ocasionales, ya sea por el umbral establecido (USD/EUR 15.000) o se den transferencias electrónicas según lo establecido en la R 16; (iii) exista sospecha de LA o FT; o (iv) se tenga dudas sobre la veracidad o idoneidad de datos de identificación del cliente.

¹⁰⁹ Por ejemplo la Superintendencia Financiera de Colombia, en la Circular Externa 027 de 2020, numeral 4.2.2.2.1.1.2.1., incorporó la obligación expresa a las entidades vigiladas por ella de “entender y obtener información sobre el propósito que se pretende dar a la relación contractual con los clientes” en el desarrollo de sus procedimientos de conocimiento al cliente.

Teniendo en cuenta estas limitaciones asociadas a la DDC, tampoco se cuenta con mecanismos de actualización y precisión de la información sobre el beneficiario final (R10, R24)¹¹⁰. La ENR 2019 estableció que el acceso a esta información por parte de las autoridades es limitado toda vez que las bases de datos existentes no se actualizan en tiempo real. Así, a través de los registros de Cámaras de Comercio se pueden identificar los socios, dependiendo del tipo de sociedad, como por ejemplo de las ESALES, Sociedades por Acciones Simplificada (SAS), sociedades comandita, de capital, entre otras. Sin embargo, la información de las Sociedades por Acciones no es de acceso público. Además, existe la posibilidad de que para identificar a la persona natural que actúa como beneficiario final, se deba recurrir a la revisión de libros de comercio no digitalizados, desactualizados, y sobre los cuáles las Cámaras de Comercio no tienen acceso (ENR, 2019, pg. 129).

Adicionalmente, no existe una unidad de definición de beneficiario final, lo cual limita el alcance y el control por parte de los supervisores. La Ley 2010 de 2019 estableció una definición de beneficiario final y creó el RUB. No obstante, dicha disposición es aplicable en materia fiscal, dejando de lado lo aplicable a estructuras sin personería jurídica y cuentas bancarias. Además, la información consignada en dicho registro no es accesible para los supervisores. De esta forma, no se cuenta con una única definición de beneficiario final que incluya a personas jurídicas y otras estructuras, cuentas bancarias, y que haga referencia al proceso de DDC, asegurando el acceso a las autoridades competentes para el ejercicio de sus funciones.

En tercer lugar, se identifican 2 falencias respecto de las recomendaciones que se refieren a temas de investigación, judicialización y sanción dentro del Sistema ALA/CFT. A pesar de que Colombia cuenta con los mecanismos normativos para investigar y judicializar las conductas de LA (RI7)¹¹¹ y FT (RI9)¹¹², el GAFI estableció que existe un bajo número de condenas en estos temas¹¹³. Sin embargo, hay dos temas fundamentales que requieren de un estudio desde la perspectiva normativa, toda vez que afectan la efectividad de la lucha contra estos fenómenos. El primero de ellos se refiere a la existencia de un delito que sancione la FPADM y el segundo, involucra el tema de sanciones.

¹¹⁰ R10. Debita diligencia del cliente; R24. Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas.

¹¹¹ RI7. Investigación y procesamiento de LA: los delitos y actividades asociadas son investigados y judicializados.

¹¹² RI9. Investigación y procesamiento de FT: Los delitos y actividades asociadas son investigados y judicializados.

¹¹³ El IEM establece que entre los años 2012 y 2016 se presentaron 320 acusaciones en investigaciones de LA, obteniéndose 216 condenas.

En primera medida, la Ley 599 de 2000¹¹⁴ no cuenta con la tipificación de la conducta de FPADM. La falta de tipificación de este delito dificulta el impacto a las medidas contra organizaciones terroristas y financiadores del terrorismo en cuanto al transporte y utilización de activos (RI10)¹¹⁵, así como al impedimento de que estas personas y entidades obtengan, transfieran o utilicen fondos (RI11)¹¹⁶.

Adicionalmente, el alcance normativo limita la capacidad del sistema en materia de sanciones (RI11)¹¹⁷ y congelamiento de activos (RI10)¹¹⁸. Las recomendaciones establecen que se deben implementar regímenes de sanciones financieras que cumplan las Resoluciones del CSNU, relativas a la prevención del terrorismo y su financiamiento (R6)¹¹⁹, así como a la proliferación de armas (R7)¹²⁰. Esto se traduce en el congelamiento de bienes y activos para impedir que se pongan a disposición o beneficio de entidades o personas establecidas en las listas de este Consejo. En Colombia, estas acciones de congelamiento solo pueden aplicarse con la expedición de una orden judicial que determine la legalidad del congelamiento, y en desarrollo de un convenio interadministrativo suscrito entre la UIAF, la FGN, la Superintendencia Financiera de Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Así, en el ordenamiento jurídico colombiano no existen medidas que permitan el congelamiento expedito de bienes o activos relacionados con actividades de LA o FT. La legislación vigente permite la restricción del derecho de dominio de bienes relacionados con actividades terroristas a través de dos figuras específicas. La primera de ellas es la referida al comiso que, según el artículo 82 de la Ley 906 de 2004¹²¹, procede sobre bienes y recursos de la persona que sea penalmente responsable, y que provengan o sean producto de un delito. En segunda medida, la Ley 1708 de 2014¹²², establece que la titularidad de los bienes que sean producto de una actividad ilícita y que hayan sido utilizados para la ejecución de esta o sean el objeto material de la misma, será, entre otras, declarada a favor

¹¹⁴ Por la cual se expide el Código Penal Colombiano.

¹¹⁵ RI10. Medidas preventivas de FT y sanciones financieras: se impide a terroristas, organizaciones terroristas y financiadores del terrorismo a transportar y utilizar activos.

¹¹⁶ RI11. Sanciones financieras: impedimento de personas y entidades implicadas en la PADM a obtener, transferir y utilizar fondos.

¹¹⁷ RI11. Sanciones financieras: impedimento de personas y entidades implicadas en la PADM a obtener, transferir y utilizar fondos.

¹¹⁸ RI10. Medidas preventivas de FT y sanciones financieras: se impide a terroristas, organizaciones terroristas y financiadores del terrorismo a transportar y utilizar activos.

¹¹⁹ R6. Sanciones financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y el financiamiento del terrorismo.

¹²⁰ R7. Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación.

¹²¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

¹²² Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.

del Estado. De esta forma, la FGN tiene la obligación de investigar y determinar si efectivamente los bienes bajo investigación se encuentran en alguna de las causales de extinción de dominio establecidas en la Ley. En el adelantamiento de este procedimiento se pueden imponer medidas cautelares, a través de providencia ordenada por el fiscal, ya sea del embargo, el secuestro o la toma de posesión de los bienes, con el fin de evitar que estos sean ocultados, negociados, gravados, transferidos o destruidos.

Falencias ínsitas a la normativa nacional

Se encuentran 5 grandes falencias dentro del marco normativo que regula el Sistema ALA/CFT y temas relacionados como la FPADM. Estos se refieren a: (i) circunstancias de superposición normativa; (ii) insuficiencia de controles de entrada al mercado para algunos sectores económicos; (iii) escasas funciones de control y vigilancia en ciertas actividades; (iv) rezago normativo que se genera frente a nuevas dinámicas en la economía y; (v) la necesidad de ampliar los delitos fuente del tipo penal de LA.

En primer lugar, y teniendo en cuenta la magnitud del marco normativo, se han identificado circunstancias en las que las normas se superponen generando múltiples obligaciones. Esto deviene en desgaste de recursos, impactando negativamente la efectividad de diferentes funciones. Esta situación se pudo identificar especialmente en ciertas actividades de supervisión del sector real y de las APNFD. Por ejemplo, las empresas exportadoras que también tienen la habilitación como empresas de transporte de carga terrestre de mercancías hacia el puerto, tienen que aplicar no sólo la regulación ALA/CFT de comercio exterior sino que también se ven obligados a cumplir con la regulación de la Superintendencias de Puertos y Transporte de acuerdo con la resolución 74854 de 2016¹²³.

Caso similar es el de las grandes empresas del país, cuyo objeto social o giro ordinario de los negocios puede dar pie al ejercicio de múltiples actividades mercantiles que estén reguladas por más de una norma ALA/CFT (v. gr Ecopetrol o los almacenes de grandes superficies) ¹²⁴. Estas empresas pueden fungir como usuarios aduaneros, pero también pueden ser comercializadoras de minerales o emisores de valores o establecimientos de crédito, o tener otro objeto social que pueda estar comprendido en alguna regulación ALA/CFT. Esta situación hace que no sólo haya concurrencia de normas, sino también concurrencia de supervisores y por lo mismo, dificultades jurídicas para sancionar por el incumplimiento.

¹²³ Por medio de la cual se establece de manera obligatoria la implementación del SIPLAFT

¹²⁴ Entre otras, Estatuto Orgánico del Sistema Financiera (Decreto Ley 663 de 1993), Circular Básica Jurídica C.E. 029/14 de la Superintendencia Financiera, Circular Básica Jurídica 100-000005 de 2017 de la Superintendencia de Sociedades, Resolución 74854 de 2016 de la Superintendencia de Transporte.

En segundo lugar, teniendo en cuenta lo establecido en la ENR 2019, existen algunas actividades o sectores económicos con insuficientes controles de entrada para nuevos agentes. Estos controles se refieren a licencias de funcionamiento, dificultades en el registro o falta de registros para las actividades, y el seguimiento efectivo a que los criterios de entrada al mercado se sigan cumpliendo. Estos aspectos se identifican en el sector de hidrocarburos en los que no se otorgan licencias como control de entrada, sino que se autorizan permisos de explotación en los territorios. Así, el seguimiento se realiza posterior a la entrada al mercado, cuando ya están en marcha operaciones relacionadas con esta actividad.

La normatividad para los sectores de metales y piedras preciosas, finca raíz y ESALES, no cuenta con suficientes elementos para realizar seguimiento ni controles de supervisión. Para las ESALES, por ejemplo, debido a su diversa naturaleza, ya sean asistencialistas o mutualistas, existen varias unidades de registro, ejerciendo además una gran variedad de actividades en jurisdicciones diferentes. Posterior a su constitución, solo a las sociedades mutualistas¹²⁵, que representan aproximadamente un 6 % del total de las ESALES identificadas¹²⁶, se les hace supervisión, vigilancia y control a través de la Superintendencia de Economía Solidaria. Para comerciantes de metales y piedras preciosas, los controles de entrada se dificultan para el caso de la pequeña minería o minería de subsistencia, en lo que se refiere a la obtención del RUT de la DIAN y otras certificaciones, documentos requeridos previos al Registro Único de Comercializadores de Metales (RUCOM), debido a la lejanía de los municipios mineros a zonas urbanas, lo cual impide tener un control de esta actividad en territorio. Las agencias de finca raíz y obras de ingeniería civil, tienen controles de entrada registrales, pero quienes participaron en la ENR 2019 manifestaron que estas son buenas prácticas que se observan solo en los casos en que se pertenece a agremiaciones o por políticas de transparencia, las cuales son voluntarias, dificultando su seguimiento.

En tercer lugar, en lo que respecta a las funciones de control y vigilancia, se identifican obligaciones heterogéneas dentro de los sectores en cuanto a la implementación de sistemas de administración, control, prevención o autogestión de

¹²⁵ Las ESALES de tipo mutualista son vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria y tienen como fundamento económico los aportes que hacen los asociados. Incluye cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutuales. Las asistencialistas incluye las corporaciones, asociaciones y las fundaciones y obtienen recursos de las actividades que realizan o de donaciones de particulares u organismos nacionales o internacionales.

¹²⁶ En la ENR 2019 se identificó que de las 75.000 ESALES activas en las bases de datos de la DIAN, sólo 4.500 se encuentran bajo la regulación de la Superintendencia de Economía Solidaria, las cuales cumplen con un sistema de administración de riesgos LAFT y de reportes de información.

LA/FT. Si bien se exige hacer una supervisión basada en riesgos para prevenir estas actividades en todos los sectores, a partir del conocimiento de la dinámica interna, el alcance de estas medidas no cubre la totalidad de las instituciones. Por ejemplo, dentro del sector salud, no todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) tienen un Sistema de Administración de Riesgos LA/FT. De hecho, la normatividad específica¹²⁷ a estos fenómenos sólo incluye a un 12,7 % de las IPS. A pesar de que las IPS tienen medidas y controles en el marco de su relación con las Entidades Promotoras de Salud (EPS), estas supervisadas en su totalidad, los actores del sector manifestaron en la ENR 2019 la preocupación por la posible canalización de recursos ilícitos que pueda suceder en el resto de las 87,3 % IPS, las cuales hacen presencia en territorios lejanos, de difícil acceso y con posible presencia de GAO.

En el mismo sentido, se encuentra el caso de actividades de contaduría donde, según el Código de Comercio¹²⁸, los revisores fiscales deben reportar ROS de temas de contrabando, LA y evasión fiscal. Por su parte, las entidades que presten servicios propios de la ciencia contable que superen el umbral de utilidades establecidos en la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de Sociedades¹²⁹ son supervisadas por esta en términos LA/FT. Así, sólo una parte de los contadores están cubiertos, dejando una brecha en la prevención y control de aproximadamente 5.000 empresas registradas en Cámara de Comercio con corte a 2019, que no son supervisadas. En la ENR 2019, según Confecámaras, se identificaron 5.093 empresas que prestan servicios de contaduría y 7.718 de bufetes de abogados en 2019, de los cuales a 2017, sólo 5 y 8 respectivamente tenían oficial de cumplimiento. No obstante, la regulación reciente¹³⁰ de la Superintendencia de Sociedades ha disminuido los requerimientos y umbrales para aumentar el número de empresas APNFD obligadas a reportar ROS y al Régimen de Autocontrol y Gestión del Riesgo Integral LA/FT, para pasar de aproximadamente 130 empresas APNFD en 2020 a aproximadamente 2.600 empresas APNFD para el 2021.

En cuarto lugar, es importante referirse a nuevos productos o servicios que generan movimientos de dinero por canales digitales, como los activos virtuales y otros asociados al uso de nuevas tecnologías. Estos dan respuesta a las necesidades de las nuevas generaciones de consumidores financieros, caracterizadas por la necesidad de contar con opciones inmediatas, reduciendo la identificación del cliente o beneficiario final. Un claro

¹²⁷ Circular Externa 009 del 21 de abril de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud.

¹²⁸ Decreto 410 de 1971.

¹²⁹ Circular Básica Jurídica 100-000005 de 2017 de la Superintendencia de Sociedades.

¹³⁰ Circular 100-000016 del 24 de diciembre de 2020 (modificada parcialmente mediante Circular Externa 100-000004 del 4 de abril de 2021), que modifica el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica 100-000005 de 2017 de la Superintendencia de Sociedades.

ejemplo de lo anterior es el crecimiento del uso de activos como las tarjetas prepago o servicios como los bancos pantalla¹³¹ los cuales, al no estar afiliados a un grupo financiero regulado, sujeto a una supervisión eficaz, pueden generar vulnerabilidad en el Sistema ALA/CFT¹³². En concordancia, la Circular Externa nro. 27 de 2020 de la Superintendencia Financiera de Colombia prohíbe iniciar o continuar relaciones de corresponsalía transnacional con bancos pantalla, además de que las entidades financieras deben implementar medidas para que las cuentas no sean utilizadas por estos bancos¹³³. De la misma forma, la Circular 100-000016 del 24 de diciembre de 2020 de la Superintendencia de Sociedades, incorpora normas para la gestión y control de riesgo de LA/FT para aquellas empresas vigiladas que presten servicios, reciban aportes o realicen transacciones con activos virtuales.

En quinto y último lugar, y teniendo en cuenta la mutación de prácticas criminales, no se cuenta con una valoración periódica para considerar la inclusión de nuevas conductas típicas como fuente del delito de LA. Lo anterior es fundamental, principalmente en lo que se refiere a la vulneración del bien jurídicamente tutelado de los recursos naturales y el medio ambiente. Por ejemplo, conductas como las de explotación ilícita de yacimientos mineros y otros materiales y el ilícito aprovechamiento de recursos naturales renovables, entre otras, generan flujos financieros ilícitos susceptibles de ser objeto de lavado.

Al respecto, **cabe señalar el crecimiento que ha tenido la deforestación en el país durante los últimos años y que se encuentra estrechamente asociado con diversas actividades ilegales.** Entre estas se encuentran cultivos ilícitos, extracción ilícita de minerales y de madera, acaparamiento de tierras, tráfico de especies, entre otras, en cuyos procesos se han podido detectar prácticas de LA tal como se indica en el Documento CONPES 4021 *Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques*¹³⁴. Adicionalmente, de acuerdo con el Informe de Amenazas Regionales en Materia

¹³¹ De acuerdo con Gafilat (2021, Pg. 118), banco pantalla significa un banco que no tiene una presencia física en el país en el que es constituido y recibe licencia, y que no está afiliado a un grupo financiero regulado que está sujeto a una supervisión consolidada eficaz. En Colombia está permitido hacer negocios con entidades que tienen oficinas de representación en las que no se vinculan directamente los clientes, siempre y cuando funcione una sede comercial.

¹³² Los bancos pantalla están comúnmente en paraísos fiscales sobre entidades de papel, cuya existencia física nunca se consolida. Adicionalmente, según la Evaluación Mutua, las obligaciones existentes requieren que las instituciones financieras recopilen información para comprender la naturaleza de los negocios y actividades de la institución financiera con la cual se establece una relación; sin embargo, no hay ningún requisito para determinar la calidad de la supervisión. Además, no existen prohibiciones explícitas sobre las instituciones financieras respecto de establecer nuevas relaciones o continuar aquellas con los bancos pantalla.

¹³³ Numeral 4.2.2.2.1.2.4.6.

¹³⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>.

de Lavado de Activos del Gafilat¹³⁵, los delitos ambientales fueron identificados como una amenaza emergente asociada al LA en la región de Latinoamérica y el Caribe¹³⁶. Pese a lo anterior, en Colombia los delitos ambientales todavía no son determinantes de LA.

Al igual que la deforestación, el cibercrimen es el otro conjunto de actividades ilegales que no han sido exploradas de manera suficientemente para considerar su inclusión como delitos fuente de LA. El cibercrimen ha venido en franco aumento y debido a la situación de pandemia se ha acelerado de manera vertiginosa. En efecto, entre 2019 y 2020 los delitos cibernéticos crecieron 84 % y considerando solamente el periodo de emergencia nacional por el COVID-19 el incremento fue del 97 % (El Espectador, 2020)¹³⁷. Esto sin duda demuestra que en el país existen organizaciones de cibercriminales que representan una amenaza considerable y un gran desafío para el Sistema ALA/CFT, pues si bien se han logrado avances desde ciertos frentes, el país todavía tiene un entendimiento incipiente sobre productos, prácticas y mecanismos relacionados con nuevas tecnologías y su correspondiente reconocimiento del riesgo de LA/FT.

En esa misma línea, se tiene que el Decreto 3420 de 2004¹³⁸ que establece la composición y funciones de la CCICLA, no incluye dentro de sus funciones el tema relacionado con la FPADM. Este decreto no ha sido modificado desde su expedición para incluir dichas funciones a pesar de la adición de este tema desde el año 2012 por parte de GAFI. Como consecuencia, esta instancia de coordinación que formula la política relacionada con el LA, así como del enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas, no puede responder frente a necesidades en este tema. Además, los diversos comités que conforman la Comisión actualmente no se compaginan directamente con las diversas fases del Sistema, impidiendo el trabajo articulado y focalizado que permita afectar las finanzas ilícitas.

3.2.3. Baja disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información

Como tercer eje problemático que incide en la baja efectividad del sistema, se encuentra la baja disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información. La

¹³⁵ Disponible en <https://gafilat.org/index.php/es/noticias/105-segunda-actualizacion-del-informe-de-amenazas-regionales-en-materia-de-lavado-de-activos-2017-y-2018>.

¹³⁶ Para ello el organismo internacional aplicó un índice construido con base en los delitos fuente de lavado de activos presentes en los procesos de detección (tipologías) y sanción (sentencias condenatorias).

¹³⁷ Disponible en <https://www.elespectador.com/judicial/en-2020-se-profesionalizaron-los-delitos-en-la-web-y-crecieron-en-un-84-articulo/>

¹³⁸ 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. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1527117>

información es el principal activo del sistema ALA/CFT, la cual incluye no sólo ROS, sino también información de transacciones financieras, de bienes y servicios. Adicionalmente, a partir de la Ley Estatutaria 1621 de 2013¹³⁹, se creó un flujo importante de información proveniente de los organismos de inteligencia nacionales e internacionales, e intercambio de información de la UIAF con las 169 UIF mediante el canal seguro del grupo Egmont. El sistema se enriquece adicionalmente con información sobre sentencias de LA/FT, medidas cautelares y de extinción de dominio, recuperación de activos en el exterior, incautación de divisas y extradiciones, entre otras. Sin embargo, en Colombia, la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información del sistema nacional, en términos de la completitud, exactitud y facilidad de consulta en tiempo real, se ve afectada por falencias en registros, instrumentos de recolección e información empírica para el desarrollo de actividades y su seguimiento, así como por la limitada gestión de la información.

Falencias en registros, instrumentos de recolección e información empírica y limitada gestión

En primera medida, se identificaron falencias en los registros de personas naturales y jurídicas que no permiten conocer información completa para realizar un proceso apropiado de DDC. Puntualmente, para el tema de identificación de personas naturales a través de registros, durante la ENR 2019 se mencionó que el país tiene múltiples mecanismos de identificación que impide contar con una información centralizada y completa. Estas falencias en los registros de personas naturales y jurídicas se identifican particularmente en las APNFD y la falta de registros únicos por actividad como en el caso de las ESAL. Asimismo, uno de los principales hallazgos de la IEM 2018 indicó que los servicios de transferencias de dinero o valores no mantienen sistemáticamente registros de la información y de la documentación obtenida para identificar y verificar la identidad del cliente o del beneficiario final.

Adicionalmente, el alto nivel de informalidad en la economía dificulta que los actores del sector real recojan la totalidad de la información transaccional. La alta tasa de informalidad de la economía colombiana, que alcanza niveles cercanos al 50 % según información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el trimestre móvil noviembre de 2019 a enero de 2020, genera distorsiones en los registros debido a que las estadísticas económicas

¹³⁹ Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.

oficiales del país contienen la información del sector formal y los sujetos obligados a reportar bajo el marco ALA/CFT/CFPADM pertenecen a la economía formal.

De igual forma, la informalidad empresarial es alta. Según el Documento CONPES 3956 *Política de formalización empresarial*¹⁴⁰, publicado en el 2019, durante 2016 alrededor del 75 % de las microempresas en el país no estaban registradas, ni con registro mercantil, ni RUT. Estas empresas tienen bajos niveles de cumplimiento de contratación formal de trabajadores, de pago de prestaciones sociales, de implementación de contabilidad formal y de declaración y pago de impuestos.

En segundo lugar, durante la ENR 2019 se hallaron dificultades de identificación de las PEP a nivel nacional por la falta de un registro de uso público que permita la verificación de servidores públicos y contratistas que cumplen con tal condición. Esto dificulta el proceso de DDC, puesto que según las Recomendaciones del GAFI, a los clientes catalogados PEP (Personas Expuestas Políticamente) se les debe hacer una DDC ampliada o más profunda debido a que ellos manejan recursos públicos y pueden incurrir en delitos contra la administración pública, grupo de faltas que representan más del 60% de los delitos fuente de LA¹⁴¹. Así, los aplicativos existentes en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público¹⁴² (SIGEP) no permiten identificar de manera pública el listado de quienes se encuentren en esta categoría, ni dichas personas están obligadas a brindar mayor información para realizar un monitoreo intensificado de sus transacciones con el fin de evitar riesgos de LA/FT y, por ende, de corrupción.

En tercer lugar, persisten problemas de calidad en los ROS por la brecha sistémica en la supervisión. Como fue mencionado en el primer eje problemático, algunas actividades del sector real, así como de las APNFD, presentan un nivel de entendimiento de los riesgos de LA/FT más bajo en comparación con el del sector financiero, principalmente debido a que sus sistemas de administración del riesgo se han desarrollado en los últimos años, a diferencia de los implementados por las entidades financieras que gozan de mayor madurez. De hecho, durante el ejercicio de la ENR 2019 los sujetos obligados a reportar del sector real y las APNFD manifestaron su preocupación por que los sistemas de administración del riesgo de LA/FT están enfocados al sector financiero, es decir, que los estándares de estos sistemas no tienen en cuenta la lógica detrás del funcionamiento de los productos o servicios

¹⁴⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>.

¹⁴¹ El LA se encuentra tipificado en el artículo 323 del Código Penal, Ley 599 de 2000, y a la fecha se establece un total de 66 delitos fuente, de los cuales los delitos contra la administración pública son 42, es decir el 64 %.

¹⁴² El SIGEP contiene información de carácter institucional tanto nacional como territorial, relacionada con: tipo de entidad, sector al que pertenece, conformación, planta de personal, empleos que posee, manual de funciones, salarios, prestaciones, etc.

que el sector real y las APNFD ofrecen. Esto ha sido abordado por medio de la regulación reciente¹⁴³ de la Superintendencia de Sociedades que establece obligaciones particulares para las APNFD para la gestión de riesgos con un enfoque basado en riesgos.

Aunado a ello, el Sistema de Reporte en Línea¹⁴⁴ (SIREL) no se encuentra adaptado a la información de sectores diferentes al financiero, dificultando la tarea de reportar por parte de sujetos obligados. En concordancia, la ENR 2019 expone la percepción de estos sujetos obligados en cuanto a que los anexos y documentos a través de los cuales se reportan las operaciones sospechosas y se carga la información objetiva en la plataforma SIREL, no están adaptados a las necesidades del sector real y las APNFD ni a la información que estos tienen.

Ambos aspectos, sumados a la inexperiencia de ciertos sujetos obligados con respecto al cumplimiento de su obligación de reportar (IEM 2018), han derivado en una baja calidad de los ROS. Lo anterior, repercutiendo no solo en el número de casos de inteligencia difundidos por la UIAF a la FGN, sino en la efectividad de investigaciones adelantadas por esta última entidad, al no contar con la información precisa necesaria para las labores de investigación. Al respecto, cabe señalar que la IEM 2018 indicó que la UIAF en el año 2014 dejó de divulgar los informes con retroalimentación acerca de la calidad de los ROS presentados por los sujetos obligados. No obstante, es importante resaltar que, al momento, dicha situación se encuentra subsanada dado que la UIAF desarrolló una serie de indicadores que facilitan la retroalimentación a los oficiales de cumplimiento con respecto a las tendencias del reporte, su participación en el sector y la completitud, entre otros aspectos (UIAF, 2021), los cuales están siendo compartidos actualmente con las entidades sujetas a reporte.

En cuarto lugar, la información cuantitativa no se encuentra centralizada dificultando el dar cuenta de la evolución y desempeño del sistema ALA/CFT. El artículo 13 del Decreto 3420 de 2004¹⁴⁵ estableció la disposición de un sistema de seguimiento estadístico con el objeto de compilar y difundir las cifras oficiales del Sistema ALA/CFT, sin embargo, el proyecto para implementar dicho sistema estadístico comenzó a gestarse en el año 2020. Ese amplio rezago le produjo una gran debilidad del Sistema ALA/CFT por la

¹⁴³ Circular 100-000016 del 24 de diciembre de 2020 (modificada parcialmente mediante Circular Externa 100-000004 del 4 de abril de 2021), que modifica el Capítulo X de la Circular Básica Jurídica 100-000005 de 2017 de la Superintendencia de Sociedades).

¹⁴⁴ Es una herramienta Web administrada por la UIAF que permite a las entidades reportantes cargar y/o reportar en línea la información de las obligaciones establecidas en la normatividad de cada sector, de forma eficiente, oportuna y segura.

¹⁴⁵ 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.

falta de estadísticas integrales para evaluar adecuadamente si las acciones de los actores del Sistema han tenido un efecto positivo en la mitigación del riesgo y en la lucha efectiva contra estos fenómenos con el paso del tiempo¹⁴⁶. Asimismo, el IEM indicó que el sistema de seguimiento estadístico de financiación del terrorismo, cuyo diseño e implementación fue una acción considerada dentro de la anterior política nacional - Conpes 3793 de 2013, no funciona efectivamente.

En quinto lugar, en lo que se refiere a la acción de extinción de dominio, no se cuenta con un sistema integrado de información centralizada para este proceso. Siendo la FGN, la Sociedad de Activos Especiales (SAE)¹⁴⁷, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura, actores principales en la persecución de activos producto del delito a través del comiso y de la extinción del dominio, se identificó que la información vinculada a estos procesos presenta problemas de calidad, se encuentra fragmentada y no es interoperable. Lo anterior no permite que las entidades conozcan: (i) el inicio de procesos de extinción de dominio; (ii) la vinculación de bienes a esta clase de procesos; (iii) la valoración del bien vinculado y su ubicación; (iv) las decisiones judiciales que se adopten; y (v) los sistemas de administración que se apliquen.

En sexto lugar, se tiene la debilidad en los mecanismos actuales de identificación de clientes/usuarios de las operaciones de giros postales de pago. De acuerdo con los hallazgos del IEM 2018, los informes de inspección de los operadores de servicios postales presentaron deficiencias en varios aspectos de su régimen preventivo y de administración del riesgo de LA/FT. Sobre ello, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como ente regulador de esta actividad, manifestó vulnerabilidad en las medidas y controles aplicados por los operadores de giros postales de pago respecto a los registros de identificación, los cuales han dificultado su validación y la individualización de los clientes o usuarios que realizan las transacciones, aumentando así el riesgo de conductas de LA/FT. Tal situación resulta preocupante si se tiene en cuenta el importante dinamismo que ha presentado esta actividad en los últimos diez años, al pasar de mover 4 billones de pesos en el año 2010 a más de 22 billones de pesos en el 2020.

¹⁴⁶ Frente a la información cuantitativa puntual no disponible, el IEM 2018 hizo alusión a estadísticas que identifiquen el delito fuente en los casos de LA; aquellas que diferencian por investigaciones, enjuiciamientos y condenas; asociadas al decomiso; a sanciones impuestas; sobre acreditaciones, suspensiones y destituciones (notarios); acerca de las bajas, suspensiones y revocaciones de operaciones y sobre la cantidad total de agentes inmobiliarios; inscripciones, suspensiones y revocaciones (comerciantes de metales y piedras preciosas); y la cantidad de casinos en línea no autorizados y no supervisados (casinos / juegos de azar).

¹⁴⁷ Desde su designación como entidad administradora del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (Frisco) en 2014, la SAE ha capturado, almacenado y sistematizado aproximadamente 23.000 inmuebles, 2.000 sociedades, 11.000 semovientes, 5.000 medios de transporte y 18.000 muebles, enseres y joyas ubicados en los 32 departamentos del país.

Por último, son escasas las estimaciones del monto por LA que consideran otras economías ilícitas diferentes al narcotráfico. Dimensionar el tamaño del dinero lavado y el potencial de los ingresos ilícitos susceptibles a ser lavados (valor de la amenaza), es sin lugar a dudas una de las tareas más complejas por la naturaleza misma del fenómeno criminal. Si bien los ejercicios realizados en el esfuerzo por contar con una aproximación al monto de dinero lavado han sido valiosos, no se cuenta con uno que mediante una estimación robusta incorpore cifras provenientes de otros delitos fuente de LA diferentes al narcotráfico, tal como lo son la trata de personas, el tráfico de migrantes, la extorsión, los delitos contra el sistema financiero y contra la administración pública, entre otros. De esta manera, se dificultan las acciones de disrupción desde todos los niveles, considerando la insuficiente cuantificación que se hace de los flujos financieros ilícitos producto de otros negocios criminales, así como de sus tasas de interceptación y de recuperación de activos.

Así las cosas, el cálculo de indicadores de efectividad del Sistema ALA/CFT que se basan en la estimación del monto por LA es limitado. Actualmente la estimación del monto por LA utilizada es la que realiza la UIAF a partir del documento *Illicit Activity and Money Laundering from an Economic Growth Perspective* (Villa, Misas y Loayza, 2016) publicado por el Banco Mundial, el cual estima los ingresos ilícitos lavados por narcotráfico en términos del PIB. Si bien dicho referente utiliza un modelo econométrico robusto para medir el fenómeno, solo se basa en cifras asociadas al narcotráfico. Esto evidencia que el fenómeno no se aborda desde una visión amplia y que por tanto los indicadores calculados con esta estimación pueden estar sesgados¹⁴⁸.

La información a la cual tienen acceso los actores del Sistema ALA/CFT se encuentra dispersa, dificultando la labor de revisión y control. De esta forma, no existen herramientas digitales que consoliden conceptos básicos respecto del tema, ni tampoco respecto de la normativa aplicable para cada uno de los intervinientes en el proceso que faciliten el ejercicio de las diversas funciones. Asimismo, en lo que se refiere a la ENR como instrumento fundamental para la identificación del riesgo de estas conductas, esta se aplica únicamente de forma presencial lo que dificulta la recolección ágil y oportuna de la información. Por su parte, la temporalidad de los reportes de información objetiva y de obtención de información, tanto por parte de las entidades estatales como de los sujetos obligados a reportar, dentro de las acciones prioritarias establecidas en el IEM, se expresa que la UIAF debe apoyar las necesidades de las AOP para sus investigaciones de LA/FT en mayor medida.

¹⁴⁸ Por ejemplo, la Tasa de interceptación del Sistema ALA/CFT es un indicador de efectividad que se refiere a la sumatoria de los montos por extinción de dominio sobre la estimación del monto de lavado de activos.

La estructura actual de información es insuficiente y no permite un real intercambio de la información. Debido al vínculo entre el lavado de activos y la corrupción y con el fin de luchar específicamente contra el soborno transnacional, el cohecho por dar u ofrecer y la captación masiva y habitual de dineros, es de la mayor relevancia que la UIAF, así como le entrega a la FGN información para las labores de investigación, también le entregue a la Superintendencia de Sociedades información relevante y a tiempo sobre posibles conductas de soborno transnacional y otras conductas, y se dé un intercambio fluido de información que sirva como criterio orientador para que se realicen de manera efectiva las investigaciones administrativas sancionatorias en contra de personas jurídicas por posibles comisiones de estas conductas. Lo anterior, es una de las principales recomendaciones del Grupo de Trabajo Antisoborno (WGB por sus siglas en inglés) tras la evaluación final de la Fase 3 de la implementación de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales de la OCDE. En los hallazgos principales del RI6¹⁴⁹ se menciona que la UIAF necesita de esfuerzos adicionales para obtener información de manera oportuna de diferentes entidades. Además, en el Reporte de Evaluación de la Fase 3 sobre la implementación en Colombia de la Convención Anticohecho de la OCDE, rendido por este organismo internacional en diciembre de 2019, recomendó al país “establecer mecanismos apropiados para la cooperación y coordinación entre la Superintendencia de Sociedades y la UIAF para asegurar que todas las sospechas de soborno transnacional puedan ser efectivamente investigadas por la Superintendencia”.

El sector de giros postales presenta debilidades en su supervisión, lo que genera dificultades de información en la identificación de actividades sospechosas por ese medio. La ENR 2019 establece que a pesar de que se han establecido niveles de monitoreo para las operaciones inusuales y sospechosas, existen falencias en los recursos y apoyos a los oficiales de cumplimiento que deben diligenciar los ROS. Esto, aunado a la dificultad en la validación e individualización de los clientes y usuarios de los giros postales, lo que aumenta el riesgo de conductas de LA a través de este mecanismo.

3.2.4. Baja articulación interinstitucional para el desarrollo de acciones conjuntas

Como se explicará a continuación, el cuarto eje problemático identificado como causante de la insuficiente efectividad del Sistema ALA/CFT es el de la baja articulación entre las diferentes entidades que lo conforman. Esta problemática limita la coordinación de actividades conjuntas por parte de los actores del Sistema, y es de particular importancia teniendo en cuenta que, dado que las amenazas de LA/FT/FPADM ponen en riesgo la

¹⁴⁹ RI6. Inteligencia financiera en investigación: las autoridades competentes utilizan adecuadamente la inteligencia financiera y toda la información pertinente para investigaciones en materia de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

economía nacional, requieren de una respuesta institucional coordinada y oportuna. Además, la creciente complejidad y multidimensionalidad de las amenazas aumenta la demanda de procesos especializados combinados, especialmente por parte de quienes tienen la responsabilidad de centralizar y procesar datos y/o disponer de medios para consulta de información, así como de quienes producen inteligencia, adelantan investigaciones y judicializan.

El Sistema ALA/CFT está compuesto por organismos con estructuras complejas que persiguen sus objetivos particulares y no necesariamente actúan de manera coordinada. Lo anterior, a pesar de que, de acuerdo con el IEM 2018, el Sistema ALA/CFT colombiano cuenta con los elementos estructurales requeridos para ser efectivo en la prevención y lucha contra el LA/FT. En este sentido, en el marco de la Evaluación Mutua, el FMI otorgó al país una calificación de sustancial en lo que se refiere al cumplimiento técnico de la normativa sobre coordinación del Sistema (RI1)¹⁵⁰. Sin embargo, encontró que “(...) la coordinación operativa está en parte fragmentada y descoordinada” (GAFILAT, 2018, p. 12) , por lo cual Colombia no alcanzó la calificación de cumplido respecto al RI1¹⁵¹. Del análisis que hace el IEM respecto a la coordinación de las entidades, se destacan los siguientes puntos:

- (i) Las autoridades colombianas son conscientes de los retos en materia de coordinación y cooperación operativa y, aunque al parecer no hay obstáculos de tipo legal para conseguirla, se necesitan mayores esfuerzos para lograr una coordinación sistemática e interinstitucional de las prioridades ALA/CFT.
- (ii) Aunque en general los grupos de trabajo interinstitucionales *ad hoc* han obtenido resultados relativamente positivos, persisten algunas respuestas fragmentadas y descoordinadas frente a los riesgos identificados y algunas entidades privilegian sus objetivos en lugar de procurar esfuerzos articulados.
- (iii) No existen mecanismos o sistemas de seguimiento, control o medición que den cuenta de la efectividad de los acuerdos de coordinación.
- (iv) En particular, respecto al fenómeno de la FPADM, los esfuerzos de coordinación son menos evidentes.

¹⁵⁰ RI1. Política y coordinación: los riesgos de lavado de activos y de financiación del terrorismo son comprendidos y en tal caso se toman acciones coordinadas a nivel nacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación.

¹⁵¹ RI1. Política y coordinación: los riesgos de lavado de activos y de financiación del terrorismo son comprendidos y en tal caso se toman acciones coordinadas a nivel nacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación.

Ahora bien, a pesar de que Colombia cuenta con varios mecanismos para la coordinación e implementación de políticas nacionales ALA/CFT, uno de los más importantes no ha entrado en funcionamiento. Como lo reconoce el IEM, actualmente Colombia cuenta con mecanismos transversales a todo el Sistema, siendo el más representativo de estos la CCICLA. Adicionalmente, se prevé la existencia de otros cuatro mecanismos para la implementación de políticas nacionales en temas relacionados con LA/FT/FPADM: (i) el Grupo de Inteligencia de Lucha contra las Finanzas del Terrorismo (GILFOT); (ii) el Comité Interinstitucional para combatir el Contrabando; (iii) el Comité para Combatir la Trata de Personas; y (iv) el Centro de Coordinación contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo. Sin embargo, aunque este último se creó mediante el artículo 4º de la Ley 1941 de 2018¹⁵², con el fin de fortalecer los canales de comunicación e información para generar sinergias a nivel estratégico y de ejecución de entidades de inteligencia y autoridades judiciales, aún no ha entrado en funcionamiento.

El sistema presenta limitaciones para coordinar actividades que requieran aunar esfuerzos y para implementar acciones previstas por la ley. Esto se refleja en las calificaciones del país en el IEM anteriormente mencionadas. Un primer ejemplo es justamente la tardanza en la creación material del Centro de Coordinación contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo. Otro caso es el del artículo 13 del Decreto 3420 de 2004¹⁵³ que, en concordancia con la R33¹⁵⁴ del GAFI y con las acciones prioritarias contempladas en el IEM¹⁵⁵, establece la necesidad de implementar el sistema estadístico nacional ALA/CFT/CFPADM¹⁵⁶. Sin embargo, casi 17 años después, este sistema aún no se ha implementado, dando cuenta de la existencia de serias limitaciones para coordinar actividades que requieren aunar esfuerzos por parte de varias instituciones. Por otra parte, y pese a que la existencia de instancias de coordinación entre las entidades que conforman el Sistema es positiva, tampoco se evidencian estrategias conjuntas entre estas instancias que permitan la disrupción de economías ilícitas o den respuesta a la necesidad de comprender en su totalidad los fenómenos de LA/FT/FPADM y de actualizar constantemente el entendimiento de los mismos. Al respecto, el FMI expresó que la

¹⁵² Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ R33. Estadísticas.

¹⁵⁵ Adicionalmente, a través del Documento CONPES 3793 de 2013 se ha solicitado la creación de un sistema de seguimiento estadístico de fácil acceso a los actores del sistema ALA/CFT/CFPADM.

¹⁵⁶ Este sistema estadístico consiste en la recopilación de información estadística nacional y su visualización en un tablero de control que evidencie, por medio de datos, las fortalezas y debilidades del sistema ALA/CFT con el fin identificar las acciones de mejora correspondientes.

multiplicidad de comités nacionales podría resultar en una duplicación de esfuerzos y una coordinación ineficiente, afectando la cooperación efectiva entre autoridades.

Asimismo, los Pactos de Supervisores¹⁵⁷ no consideran en sus planes de acción informes de seguimiento periódicos para evidenciar su cumplimiento y los logros alcanzados. El IEM 2018 indicó su preocupación respecto a la colaboración entre la UIAF, los supervisores del sector financiero y las APNFD; en particular, como se mencionó anteriormente, con respecto a la necesidad de mejorar la calidad de los ROS. En relación con esto, la UIAF diseñó los Pactos de Supervisores como instrumentos de coordinación que buscan robustecer los Sistemas de Administración de Riesgos como esquemas de prevención. A pesar de haberse establecido planes de acción, estos no cuentan con informes periódicos de seguimiento que permitan identificar los avances de las acciones adelantadas y de las mejoras que puedan producirse para prevención de riesgos.

Igualmente, las entidades territoriales que manejan recursos públicos no cuentan con sistemas de administración del riesgo de LA/FT para prevenir y detectar conductas de corrupción. En lo que se refiere a la coordinación para implementar sistemas de administración de riesgos, se identifica que, a pesar de existir esfuerzos para mejorar dichos esquemas con los supervisores de los sectores real, financiero y APNFD, estos no se realizan con entidades territoriales en donde se manejan recursos públicos. Lo anterior, pese a que, como se mencionó al inicio de esta subsección, la ENR 2019 estableció que los delitos contra la administración pública constituyen la mayor fuente de amenaza para el país.

Del mismo modo, se identifica una baja articulación efectiva entre entidades que participan de los últimos eslabones de la cadena como son UIAF, FGN y SAE. Esto se evidencia al evaluar el funcionamiento del modelo de la administración de activos dentro del proceso de extinción del derecho de dominio, debido a que los procesos judiciales de extinción de dominio son prolongados por la falta de coordinación con las entidades de registro para obtener la información de los bienes. Además, la falta de coordinación y articulación se ve reflejada en dificultades para entender la información que se transmite entre entidades sin establecer mecanismos que aseguren su comprensión, a pesar de presentarse solicitudes de apoyo ente entidades. Esto se evidencia en el desconocimiento de quienes detectan, investigan y juzgan actividades relacionadas con el LA/FT/FPADM de la lógica de los productos y servicios de empresas al servicio de la ilegalidad. Por ejemplo,

¹⁵⁷ La UIAF diseñó los Pactos de Supervisores como instrumentos de coordinación que buscan robustecer los Sistemas de Administración de Riesgos como esquemas de prevención de todos los actores que ejercen el rol de supervisión. Estos buscan identificar las debilidades de los diversos sistemas de administración de riesgos para reforzar sus estructuras, planteando actualizaciones normativas específicas para estos roles, así como la identificación de tipologías de riesgo.

durante la ENR 2019 se mencionó que en algunas ocasiones los jueces tienen dificultad para comprender la información que le entregan los fiscales, quienes a su vez tienen dificultad para comprender lo entregado por la UIAF.

Por otro lado, se resalta que algunas entidades perciben una baja articulación interinstitucional y falta de confianza entre los actores del sistema. Los niveles de reserva de la información, trazabilidad y confidencialidad representan un obstáculo para la acción conjunta del sector público y el privado. Aunque no hay información diagnóstica disponible para estos problemas en el Sistema, algunos ejercicios con un enfoque más amplio sí dan cuenta de esta problemática. Por ejemplo, en el 2019, la Consejería Presidencial para la Competitividad y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizaron un estudio que empleó la metodología ArCo¹⁵⁸ y mapeó 265 instrumentos orientados a promover la competitividad y la innovación de 23 entidades. Parte de las conclusiones halladas fueron: (i) que la atomización de recursos en instrumentos es de poco alcance e impacto; (ii) la duplicidad de instrumentos; y (iii) la baja articulación entre entidades públicas son problemas generalizados en las entidades nacionales.

Con lo anterior, pese a que la normativa aplicable prevé instancias de coordinación y articulación importantes, se identifican falencias operativas y prácticas que también limitan la consecución de recursos para la mejora de las capacidades tanto humanas como tecnológicas que requiere el Sistema. Esto pese a que las capacidades aisladas de cada entidad no son suficientes para hacer frente a los fenómenos de LA/FT/FPADM, sino que se requiere de la correcta articulación entre todo el Sistema.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

Con el propósito de dar cumplimiento al objetivo general de la política expuesta a continuación, se establecen cuatro ejes estratégicos que de manera transversal impactan cada una de las fases sobre las cuales se sustenta el Sistema Nacional ALA/CFT (prevención, detección, investigación y judicialización), y que están orientados a que el país alcance una

¹⁵⁸ El PND 2018 – 2022 resaltó la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado y de la gestión pública para promover el desarrollo económico del país. Como respuesta se planteó la metodología de articulación ArCo, metodología que busca mejorar el alcance e impacto de los instrumentos de intervención en materia de competitividad e innovación. Está compuesta por tres componentes principales: 1. Marco Conceptual que desarrolla cinco etapas incrementales para mejorar la articulación entre instrumentos y entidades; 2. Mecanismos de Articulación Estándar que contempla: I) formulario de mapeo de instrumentos, y II) herramienta de valoración del funcionamiento de los instrumentos; 3. Flujograma presupuestal que contiene el detalle de actividades y tiempos para usar el "marco conceptual" y los "mecanismos de articulación" en el ciclo de programación presupuestal del Presupuesto General de la Nación (PGN). Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/Competitividad/Paginas/Metodologia-de-Articulacion-ArCo.aspx>.

mayor efectividad para afectar las estructuras financieras ilícitas y dismantelar las redes de crimen organizado.

4.1. Objetivo general

Mejorar la efectividad del Sistema Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo para prevenir, detectar, investigar y judicializar los fenómenos de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como perseguir los activos producto de su comisión en escenarios heterogéneos y cambiantes.

4.2. Objetivos específicos

OE1. Promover una gestión del conocimiento permanente entre los actores del Sistema Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo a fin de generar mayores competencias y un mejor entendimiento de los riesgos en cada uno de los sectores, así como para incentivar la participación ciudadana en la prevención activa y la denuncia de este tipo de conductas.

OE2. Fortalecer el marco normativo antilavado de activos, contra la financiación del terrorismo y contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva para adaptarlo a los estándares internacionales y subsanar falencias existentes en la regulación de las entidades que conforman el Sistema.

OE3. Mejorar la gestión de la información del Sistema Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo para suplir las necesidades existentes y lograr mayores estándares de calidad, seguridad y oportunidad.

OE4. Consolidar procesos de coordinación y cooperación entre los actores que conforman el Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo para generar sinergias que optimicen las labores de prevención, detección, investigación, judicialización y persecución de los activos.

4.3. Plan de acción

Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos propuestos, se establecen 5 ejes estratégicos que dan respuesta a las problemáticas planteadas en la sección de diagnóstico, y que son desarrollados a través de 8 líneas de acción que implican la implementación de acciones de política por parte de diferentes entidades involucradas en el presente documento. El detalle de las acciones propuestas se describe en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) (Anexo A), el cual señala las entidades responsables y

corresponsables, los periodos de ejecución, las metas, así como los recursos necesarios y disponibles para su implementación.

4.3.1. Promover una gestión del conocimiento permanente entre los actores del Sistema para generar mayores competencias, incentivar la participación ciudadana, y un mejor entendimiento de los riesgos y efectos de LA/FT en cada uno de los sectores involucrados en estos fenómenos

Línea de acción 1. Promover planes de capacitación que contribuyan a cerrar las brechas en el entendimiento de los fenómenos de LA/FT/FPADM

Con el propósito de disminuir las asimetrías en el entendimiento de los fenómenos de LA/FT/FPADM por parte de los actores que integran el Sistema ALA/CFT, **la UIAF, con el apoyo de las demás entidades que conforman dicho sistema, desarrollará e implementará una Plataforma de Entrenamiento Multidimensional (PEM)**. El cual comprende un modelo pedagógico y una certificación académica. Aunado a ello, la PEM conseguirá que todos los actores profundicen sobre su propio rol dentro de la cadena de prevención, detección, investigación y judicialización, así como sobre el rol y las necesidades de información de los otros componentes del Sistema ALA/CFT de las que directamente no hace parte. Esta acción iniciará en el mes de agosto de 2021 y se desarrollará hasta diciembre de 2024

De manera complementaria, y con el ánimo de robustecer los procesos de investigación y judicialización del Sistema ALA/CFT, **se diseñará e implementará por parte de la UIAF en colaboración con la FGN y el Ministerio de Defensa Nacional un plan de capacitación, que contará con 4 ciclos**. El plan involucra a la Comunidad de Inteligencia¹⁵⁹ y las policías judiciales de la Policía Nacional encaminado a guiar criterios de información que permitan fortalecer la afectación de economías criminales en el desarrollo de operaciones de la Fuerza Pública. Esta acción inicia en el mes de febrero de 2022 y finaliza en marzo de 2025.

En pro de seguir reforzando los procesos dentro de la cadena de valor del sistema, **la UIAF en coordinación con la FGN, diseñarán e implementarán un plan de capacitación de dos ciclos**. Enfocado a mejorar la articulación en los roles que desempeñan ambas entidades (detección e investigación y judicialización) en el marco de trabajo que han venido

¹⁵⁹ De acuerdo con la Ley Estatutaria 1621 de 2013 son parte de la Comunidad de Inteligencia los organismos que llevan a cabo la función de inteligencia y contrainteligencia. En este sentido son: las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional organizadas por estas para tal fin, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).

estableciendo en los últimos años, en especial, con las mesas de trabajo. Esta actividad iniciará en marzo de 2022 y finalizará en el mes de diciembre de 2025.

Por otra parte, con el objetivo de consolidar los conocimientos adquiridos por los actores del Sistema Nacional ALA/CFT para lograr un mejor reconocimiento de los riesgos inherentes a estos fenómenos, **la FGN, con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, elaborarán, en un horizonte de 3 años, análisis que contribuyan al entendimiento de las economías ilícitas y del lavado de activos.** Se espera que entre agosto de 2021 y junio de 2024 se produzcan 3 documentos de análisis. Al respecto, es importante resaltar que los mismos serán socializados en la CCICLA para que sean considerados por las demás entidades miembro.

Línea de acción 2. Elaborar documentos técnicos a partir de la implementación de mecanismos y espacios de construcción interinstitucional que permitan afianzar el conocimiento y mejorar la identificación de los riesgos de LA/FT/FPADM

En concordancia con la anterior línea de acción y considerando la importancia que reviste el buen uso de los recursos públicos y sabiendo que los delitos contra la administración pública¹⁶⁰ son delitos fuente de lavado de activos, **la UIAF en articulación con la Escuela Superior de Administración Pública, la FGN y la Secretaría de Transparencia, implementarán un plan de 20 capacitaciones dirigido a funcionarios y colaboradores de gobernaciones, alcaldías y demás entes que manejan recursos públicos.** En temas con enfoque de corrupción, Sistemas de Administración de Riesgos (SARLAFT) y denuncias penales en estos frentes. Esta acción iniciará en agosto de 2021 y finalizará en diciembre de 2025.

Adicionalmente, para lograr una mejor comprensión de los temas relacionados con activos virtuales (*stablecoins* o criptomonedas estables), industria Fintech, entre otros, y sus posibles riesgos de LA/FT/FPADM. **La UIAF en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Superintendencia de Sociedades, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la FGN, crearán un tanque de pensamiento –o *think tank*–.** Como herramienta estratégica del Sistema ALA/CFT para originar espacios de diálogo, análisis e investigación en torno a dichas temáticas a fin de fortalecer la capacidad del mismo y contribuir en la toma informada de decisiones. Esta acción inicia en agosto de 2021 y finaliza en junio de 2026.

¹⁶⁰ Código Penal - Ley 599 de 2000, título XV.

Asimismo, con el fin de promover los procesos de transferencia de conocimiento, **la UIAF realizará a partir de enero de 2022 y hasta diciembre de 2025, un catálogo anual con tipologías¹⁶¹**. El catálogo buscará ayudar a focalizar la implementación de controles y a generar señales de alerta que permitan proteger a los sectores, subsectores y actividades económicas de la penetración de los dineros de origen ilícito. La divulgación de dicho instrumento entre los actores que desarrollan labores de prevención no solo refuerza las competencias de supervisores y sujetos obligados, sino que contribuye al entendimiento de los riesgos potenciales de LA/FT específicos a su actividad, permitiendo así mejorar el volumen y la calidad de los reportes de operación sospechosa (ROS). En el caso de los actores que realizan actividades de investigación, sanción administrativa y judicialización, este catálogo es de valiosa ayuda por la orientación que brinda frente a las técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para llevar a cabo sus operaciones de LA/FT/FPADM.

Finalmente, **la UIAF desarrollará la ENR Digital de manera periódica**. Comenzando en febrero del 2022 y finalizando en junio del 2026, y se realizarán 2 implementaciones, una en el 2022 y otra en el 2025. Si bien su realización atiende la R1¹⁶² del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), este tipo de ejercicio trasciende el mero cumplimiento del estándar internacional en cuanto a que la ENR representa el punto de partida para conocer cuáles son aquellos aspectos en los cuales se debe enfocar el Sistema ALA/CFT a fin de desarticular las amenazas, aminorar las vulnerabilidades y mitigar los riesgos de LA/FT en los diferentes sectores o actividades económicas.

Línea de acción 3. Fomentar la participación ciudadana a través de una mayor divulgación sobre los fenómenos de LA/FT/CFPADM y su impacto socioeconómico.

Con el propósito de reforzar la prevención frente a los fenómenos de LA/FT/FPADM, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la UIAF y la FGN, diseñarán y realizarán una campaña que incluya canales de participación ciudadana y denuncia, en el marco del Comité de Cultura Antilavado de la CCICLA. La campaña constará de fichas informativas que recogen información sobre conceptos básicos, delitos fuente e institucionalidad para combatir estas conductas, así como casos reales anonimizados que busquen sensibilizar respecto al impacto que estos flagelos causan sobre la economía, el empleo y el bienestar de

¹⁶¹ Clasificación y descripción de las técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para lavar el dinero producto de sus actividades ilícitas, así como de aquellas usadas para transferir fondos destinados a financiar prácticas terroristas. Para más detalle remitirse al Glosario.

¹⁶² Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en el riesgo. Encomienda a los países la tarea de identificar, evaluar y entender sus riesgos de LA/FT con el fin de tomar medidas y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente dichos riesgos.

la sociedad. Al respecto, es importante resaltar que, a diferencia de otras campañas, esta tendrá un carácter integral en el sentido que se expondría la conexión directa que existe entre el LA/FT/FPADM y demás delitos precedentes, además de incluir mecanismos para medición de impacto, en cuanto el nivel de apropiación e interiorización por parte de la ciudadanía. Esta actividad iniciará en agosto del año 2021 y finalizará en diciembre de 2024.

La UIAF, por su parte, elaborará entre agosto de 2021 y diciembre de 2025 una cartilla virtual dirigida a la ciudadanía, con el objetivo de difundir conocimiento sobre aspectos fundamentales del LA/FT/FPADM. En particular, se desarrollarán contenidos especiales tanto para FT como para FPADM, dado que son aspectos sobre los cuales la ciudadanía tiene una menor noción.

Por otro lado, **la UIAF liderará la realización de una campaña pedagógica orientada tanto a la ciudadanía como a los actores del Sistema,** con el fin de socializar aspectos de ALA/CFT/CFPADM y dar a conocer la labor adelantada por el Sistema, y así promover la cultura de legalidad y los riesgos que estas actividades conllevan. Esta acción se llevará a cabo entre enero de 2022 y diciembre de 2024.

4.3.2. Fortalecer las capacidades institucionales del Sistema Nacional ALA/CFT mediante el ajuste de su marco normativo y la identificación de necesidades regulatorias

Línea de acción 4. Impulsar iniciativas legislativas que subsanen falencias en el marco normativo y permitan su adaptación a los estándares internacionales

Uno de los instrumentos fundamentales para el óptimo funcionamiento del Sistema ALA/CFT es el conjunto de normatividad que lo regula, en ese sentido, un adecuado marco normativo impacta la efectividad de los diferentes eslabones de la cadena de valor del sistema incidiendo directamente sobre mejores resultados.

En consideración a lo anterior y como primera medida, se plantea incluir en la legislación penal como conducta punible la FPADM y con ello atender el requerimiento de los estándares internacionales en esta materia. **De esta manera, el Ministerio de Justicia y del Derecho con la colaboración de la UIAF, elaborará y presentará entre agosto y diciembre del 2021 un proyecto de ley que modifique el artículo 345 de la Ley 599 de 2000,** considerando la proliferación de armas de destrucción masiva como un elemento normativo dentro del tipo penal e incluyéndolo como delito fuente de lavado de activos en el artículo 323. La expedición de dicha ley con la inclusión del FPADM en la estructura de los tipos penales señalados es fundamental, tanto para el cumplimiento técnico del país ante el

GAFI respecto a la R7¹⁶³ sobre sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación, así como para mejorar los niveles de efectividad alcanzados frente a los RI9, RI10 y RI11¹⁶⁴.

Adicionalmente, se hace necesario impulsar iniciativas legislativas que permitan solventar las falencias del Sistema ALA/CFT en cuanto a la DDC y a la identificación del Beneficiario Final (BF). Como primera medida, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo de la UIAF, elaborará y presentará a entre agosto y diciembre de 2021 un proyecto de ley.** En este, se establecerá la obligación de hacer DDC por parte de los sujetos reportantes, tanto si son instituciones financieras como si hacen parte de las APNFD o de otras actividades del sector real. Con esta medida se fortalecen las herramientas para la prevención del LA/FT logrando con ello un cumplimiento total de la R10¹⁶⁵ del GAFI, además de contribuir a que las empresas no se vean expuestas a otro tipo de riesgos como los legales, de reputación u operativos.

Como segunda medida sobre Beneficiario Final, ya se encuentra en curso en el Congreso de la República un proyecto de ley por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción (PL 341-20 Senado¹⁶⁶) y que contiene la modificación al párrafo 4 del artículo 23-1 del Estatuto Tributario¹⁶⁷ para adaptar el registro de beneficiarios finales a los estándares internacionales, sin embargo, se hace necesario que en caso de ser sancionado como Ley de la República, **la DIAN promueva la aprobación de iniciativas normativas y técnicas para realizar seguimiento a las disposiciones contempladas en dicho proyecto.** Cabe señalar que la temporalidad de esta acción se encuentra condicionada a que el proyecto de ley surta el trámite pertinente para su aprobación, no obstante, se considera que la acción puede iniciar en mes de agosto de 2021 y extenderse hasta diciembre de 2022.

Para cerrar la incorporación de los estándares internacionales al marco normativo, se plantea que con el propósito de robustecer los procesos relacionados con la persecución de activos, **el Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la UIAF, elaborará y**

¹⁶³ R7. Sanciones financieras dirigidas relacionadas con la proliferación.

¹⁶⁴ **RI9. Investigación y procesamiento de FT:** los delitos y actividades asociadas son investigados y judicializados.; **RI10.** Medidas preventivas de FT y sanciones financieras: se impide a terroristas, organizaciones terroristas y financiadores del terrorismo a transportar y utilizar activos.; **RI11.** Sanciones financieras: impedimento de personas y entidades implicadas en la PADM a obtener, transferir y utilizar fondos.

¹⁶⁵ R10. Debida diligencia del cliente.

¹⁶⁶ Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones.

¹⁶⁷ Artículo 23-1. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, los fondos de **capital privado y los fondos de inversión colectiva, administrados por una entidad autorizada para tal efecto.**

presentará un proyecto de ley entre agosto y diciembre de 2021. Mediante este proyecto de ley se propondrá el congelamiento preventivo de activos de personas designadas como terroristas por el CSNU, con el objetivo de reformar el procedimiento de extinción de dominio para que se permita un congelamiento eficaz. Lo anterior, atendiendo las R6¹⁶⁸ y R7¹⁶⁹ del GAFI que se refieren a la implementación de Sanciones Financieras Dirigidas (SFD) relacionadas al terrorismo y su financiamiento, y a la proliferación de armas de destrucción masiva, respectivamente, para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU). Frente a esta iniciativa se considerarán los resultados derivados del proyecto de cooperación y asistencia técnica legislativa que la UIAF, a través de la Cancillería, ha venido trabajando junto con el CICTE de la OEA y el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo de la ONU sobre el diseño de una regulación legal que establezca las SFD y la forma de aplicarlas.

Por otra parte, entendiendo que las organizaciones criminales mutan y se adaptan a diferentes contextos económicos para canalizar los réditos de su actividad ilícita y de esta manera prolongar su accionar, **el Ministerio de Justicia y del Derecho en articulación con la UIAF, elaborará y presentará un proyecto de ley**, mediante el cual se pretenderá ampliar los delitos fuente del tipo penal de lavado de activos (artículo 323 del Código Penal) de acuerdo con las amenazas emergentes. Esto último considerando que dentro del horizonte de la política es necesaria la inclusión de conductas que están siendo, o empiecen a ser, cometidas por los criminales y que preceden a las operaciones de lavado como es el caso de algunos delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente¹⁷⁰, logrando con ello realizar imputaciones por un lavado de activos que tenga su origen en aquellas conductas que no se encuentran en el conjunto de delitos fuente, así como una mayor coherencia entre las recomendaciones del GAFI respecto a actividades que tienen que estar sujetas a regímenes de control de lavado de activos, y las correspondientes sanciones que debe haber para aquellos que incurran en tal conducta derivada de la comisión de dichas actividades. La ejecución de esta acción estaría iniciando a partir de agosto de 2021 hasta diciembre de año 2023.

Finalmente, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo de la UIAF, elaborará y presentará un proyecto modificadorio del Decreto 3420 de 2004¹⁷¹ para**

¹⁶⁸ R6. Sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al FT.

¹⁶⁹ R7. Sanciones financieras dirigidas relacionadas a la proliferación.

¹⁷⁰ Si bien cursa actualmente en el senado el Proyecto de Ley 059 de 2020 que establece medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y que considera dentro de sus disposiciones la modificación del artículo 323 del Código Penal para incluir esta conducta como delito fuente de LA, su alcance es restringido si se tiene en cuenta que otros delitos ambientales están siendo cometidos para acrecentar el negocio criminal.

¹⁷¹ Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1527117>

reestructurar la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el CCICLA. Esto, teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer dicha instancia de coordinación estratégica por medio de una modificación a sus funciones, composición y Comités Operativos (técnicos), así como a través de la inclusión de aspectos en materia de FT, FPADM y extinción del derecho de dominio. Es menester de las entidades antes aludidas impulsar la expedición de dicho decreto para asegurar su reforma y así coadyuvar al cumplimiento total de la R2¹⁷² del GAFI que hace referencia a la cooperación y coordinación nacional en relación con la lucha contra el LA/FT/FPADM. Esta actividad inicia en agosto de 2021 y finaliza en diciembre de 2022.

Línea de acción 5. Realizar estudios o diagnósticos que permitan visibilizar necesidades en el ámbito jurídico ALA/CFT/CFPADM

Para actualizar el marco normativo en correspondencia con las nuevas dinámicas del crimen organizado en el entorno nacional, el **Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con la FGN y la UIAF realizarán dos estudios bienales, entre agosto de 2021 y diciembre de 2025 sobre conductas susceptibles a ser incluidas en el artículo 323 del Código Penal¹⁷³ como delitos fuente de lavado de activos**. Estos estudios servirán como insumo en la elaboración y presentación de la iniciativa legislativa mencionada en la anterior línea de acción, y que pretende ampliar este grupo de delitos de acuerdo con las amenazas emergentes. Con estos estudios se hará una revisión de este grupo de delitos a la luz de las tipologías que anualmente divulgará la UIAF y de las sentencias proferidas por delito precedente que registre la FGN.

En ese mismo sentido, **se realizará un diagnóstico para determinar la necesidad de crear un supervisor único que tenga funciones sobre (APNFD) y Entidades Sin Ánimo de Lucro, incluyendo abogados y contadores**, el cual será desarrollado articuladamente por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la UIAF, la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de la Economía Solidaria. Esta acción contribuye al avance en el cumplimiento de los estándares internacionales del GAFI advertidos en las R8¹⁷⁴ y R28, y en RI3 y RI4¹⁷⁵. Esta actividad inicia en agosto de 2021 y finaliza en junio de 2025.

¹⁷² R2. Coordinación y cooperación nacional.

¹⁷³ Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000_pr012.html

¹⁷⁴ R8. Organizaciones sin fines de lucro; R28. Regulación y supervisión de las APNFD.

¹⁷⁵ RI3. Supervisión, control y regulación: los supervisores debidamente supervisan, controlan y regulan a las instituciones financieras y a las APNFD para garantizar el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT conforme a sus riesgos; RI4. Medidas preventivas: las medidas ALA/CFT son aplicadas debidamente por parte de las instituciones financieras y las APNFD de acuerdo con sus riesgos y reportan transacciones sospechosas.

4.3.3. Mejorar la gestión de la información del Sistema ALA/CFT para suplir las necesidades existentes y lograr mayores estándares de calidad, seguridad y oportunidad

Línea de acción 6. Mejorar la calidad de la información del Sistema ALA/CFT para suplir necesidades existentes

Reconociendo la importancia de contar con estadísticas integrales del Sistema ALA/CFT, **la UIAF ha venido liderando la implementación del Sistema Estadístico ALA/CFT¹⁷⁶**. Este Sistema Estadístico consolida y centraliza en una plataforma las cifras oficiales de las entidades que conforman del Sistema ALA/CFT. Con el propósito de coadyuvar a que el sistema estadístico se fortalezca, la UIAF, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, la FGN, la SAE y los supervisores¹⁷⁷, revisarán de manera semestral a partir de agosto de 2021 y hasta junio de 2026, las necesidades de información, los protocolos de envío de información y la posibilidad de nuevos aliados, con el fin de contar con espacios de actualización continua del Sistema, hacerlo más dinámico y con capacidad para responder de manera más efectiva a actividades sospechosas.

Adicionalmente, y con base en la información del Sistema Estadístico ALA/CFT, **la UIAF con la participación del Ministerio de Justicia y del Derecho y la FGN generarán entre el mes de agosto de 2021 y junio de 2026 una batería de indicadores** que incluya medidas sobre la efectividad del Sistema ALA/CFT, los resultados podrán ser visualizados en un tablero de control de forma objetiva, completa y periódica. Las entidades que hacen parte del Sistema ALA/CFT podrán tener acceso público al tablero para realizar consultas y seguimiento al mismo. Cabe resaltar que la ejecución de las acciones mencionadas favorece el resultado de la R33¹⁷⁸ del GAFI en materia de cumplimiento técnico.

Por otra parte, para mejorar el cargue de la información objetiva y de los Reportes de Operación Sospechosa que entregan los sujetos obligados a reportar, **la UIAF diseñará e**

¹⁷⁶ En la página web de la UIAF se encuentran disponibles los lineamientos técnicos e instrucciones a seguir por parte de las entidades que suministran la información para alimentar el Sistema Estadístico ALA/CFT.

¹⁷⁷ Coljuegos, Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, DIAN, Ministerio del Deporte, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Salud, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de la Economía solidaria, Superintendencia de transporte, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, UAE Junta Central de Contadores.

¹⁷⁸ R33. Estadísticas. Los países deben mantener amplias estadísticas sobre los asuntos relevantes a la eficacia y eficiencia de sus sistemas ALA/CFT. Esto debe incluir estadísticas sobre los ROS recibidos y divulgados; acerca de las investigaciones, procesos y condenas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo; sobre los bienes congelados, incautados y decomisados; y acerca de la asistencia legal mutua u otras solicitudes internacionales de cooperación.

implementará un nuevo Sistema de Reporte en Línea (SIREL). Este sistema tendrá como finalidad adaptarse a las nuevas necesidades de información y a las particularidades de los reportantes, en especial, aquellos que hacen parte del sector real y las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas. Considerando lo anterior, es importante resaltar que un mayor volumen de información utilizada óptimamente no solo contribuye a tener un mejor conocimiento de los sectores, subsectores y actividades económicas, sino a estructurar un mayor número de casos. Esta actividad iniciará en agosto de 2021 y finalizará en diciembre de 2022.

Además, y en aras de fortalecer el mecanismo para las Personas Expuestas Políticamente (PEP) a fin de cumplir con lo establecido en las recomendaciones del GAFI y del Grupo de Trabajo sobre Soborno de la OCDE, **la UIAF, con la participación del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a través de la Secretaría de Transparencia, apoyarán el uso y aprovechamiento de la información registrada por parte de servidores públicos y contratistas que cumplen con la condición de PEP.** Lo anterior mediante el aplicativo asociado al SIGEP, por parte de Instituciones Financieras como de (APNFD) y el resto de sector real en sus procesos de debida diligencia, así como de la ciudadanía en general. En este sentido, las entidades darán cumplimiento a los siguientes hitos: (i) desarrollo de un aplicativo asociado al SIGEP que permita a los servidores públicos y contratistas que cumplen con la condición de PEP realizar el registro de la información establecida en la normatividad; (ii) apoyar una vez al año a las entidades de supervisión en el seguimiento al aprovechamiento y uso de la información del aplicativo y; (iii) promover anualmente por medio de campañas de sensibilización, el uso de la información registrada en el aplicativo por parte de la ciudadanía. A esta actividad se le dará inicio en el mes de agosto de 2021 y terminará en diciembre de 2025.

Por último, buscando fortalecer los procesos relacionados con la persecución de activos, **la FGN coordinadamente con la SAE y el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, crearán e implementarán entre agosto de 2021 y diciembre de 2023 el Sistema Integrado de Información Centralizada del Proceso de Extinción de Dominio** que permita la consolidación de información actualizada de todas las operaciones de extinción del derecho de dominio que se hacen en el país. Este proyecto busca enlazar a través de una interfaz o aplicativo tecnológico los sistemas de información en materia de extinción de cada entidad según su perfil y competencia, logrando así una conexión e interacción entre ellos que contribuye a conocer: (i) el inicio de procesos de extinción de dominio, (ii) la vinculación de bienes a esta clase de procesos, (iii) la valoración del bien vinculado, (iv) su ubicación (v) las decisiones judiciales que se adopten, (vi) los sistemas de administración que se apliquen.

Línea de acción 7. Desarrollar herramientas y mecanismos que permitan una información más accesible, oportuna y de mejor calidad

Con el objetivo de lograr una mejor medición de indicadores agregados de efectividad del Sistema ALA/CFT, **la UIAF con el apoyo de la FGN, definirá e implementará una metodología a partir de agosto de 2021 y hasta junio de 2026 para estimar el valor de la amenaza, el lavado de activos y la tasa de interceptación que alcanza el sistema.** Estos indicadores revisten especial importancia ya que a través de ellos es posible inferir si las estrategias disruptivas para afectar y desarticular las economías ilícitas y sus redes criminales están teniendo los resultados esperados. Al respecto, un aumento efectivo en la tasa de interceptación de los activos ilegales depende del correcto funcionamiento de las fases sobre las cuales se basa el sistema, lo cual a su vez se asociaría con una desaceleración de la amenaza (o volumen de dineros de origen criminal) y por consiguiente del lavado de activos. Cabe señalar que las medidas de efectividad estimadas con la metodología desarrollada harán parte del Sistema Estadístico ALA/CFT.

En línea con lo anterior, **la UIAF en conjunto con el Ministerio de Justicia y del Derecho generará indicadores para evaluar la completitud, calidad y efectividad de los Reportes de Operación Sospechosa,** buscando también con ello fortalecer el conocimiento de los sujetos obligados a reportar. De esta forma, se realizarán los siguientes hitos: (i) construcción de documento metodológico donde se determinen los indicadores de efectividad necesarios; (ii) construcción de reportes trimestrales de efectividad y; (iii) el envío de reportes trimestrales de efectividad de los Reportes de Operación Sospechosa a las entidades. La ejecución de esta acción estaría iniciando en agosto del año 2021 y estaría culminando en el mes de junio de 2026.

Otro mecanismo que se implementará será la ENR Digital. **Para ello la UIAF desarrollará una plataforma tecnológica cuya fase de diseño fue adelantada durante el año 2020 y su desarrollo está contemplado para iniciar en agosto 2021 y finalizar en diciembre de 2023.** La ENR Digital traerá importantes beneficios al Sistema ALA/CFT, uno de ellos es la disminución del tiempo entre evaluaciones¹⁷⁹ para una identificación más oportuna de las vulnerabilidades, amenazas y riesgos del país frente a estos fenómenos; asimismo, la ampliación en la cobertura de sectores participantes y la reducción en los costos y en la carga operativa de las entidades que hacen parte de la evaluación. En ese sentido, la sistematización del ejercicio permitirá consolidar sus resultados de manera fácil y rápida al hacerse automáticamente.

¹⁷⁹ Las Evaluaciones Nacionales del Riesgo de LA/FT se han realizado cada tres (3) años: 2013, 2016 y 2019.

Sumado a lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho articuladamente con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la UIAF, desarrollarán una herramienta virtual que permita identificar la normativa aplicable a los diferentes actores del Sistema ALA/CFT en sus diferentes roles y etapas de la cadena. Esto permitirá una mayor claridad en los roles y competencias, en particular los que hacen referencia a los entes de supervisión. Esta actividad iniciará en enero de 2022 y finalizará en diciembre de 2024.

Con el ánimo de continuar poniendo a disposición de los actores del Sistema ALA/CFT información que contribuya a la continua actualización y adaptación del conocimiento de estos fenómenos, la UIAF con apoyo de las entidades supervisoras¹⁸⁰, la FGN y el Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrollarán e implementarán entre enero de 2022 y diciembre de 2023 una herramienta dinámica y digital que consolide los conceptos básicos, las preguntas frecuentes y los principales aspectos sobre el Sistema ALA/CFT. Esta información será de fácil consulta, intuitiva y accesible para todas las entidades que hacen parte del sistema; de igual forma, ayudará en la estandarización de conocimientos básicos y contribuirá en la actualización de información relevante en cuanto a estos flagelos y su mitigación.

Adicional a esto, y reconociendo el riesgo de LA que se presenta en las operaciones de giros postales de pago, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones definirá mecanismos administrativos para el registro de identificación en estas operaciones acordes con la nueva cédula de ciudadanía digital. Con el fin de validar y garantizar la individualización tanto de clientes como de usuarios. De esta forma, se llevarán a cabo actividades enfocadas en la identificación y gestión de cambios en los mecanismos de control existentes, así como la implementación de mecanismos administrativos de control y marco normativo. Esta acción iniciará en agosto de 2021 y finalizará en diciembre de 2022.

De otra parte, con el fin de fortalecer los procesos de persecución de activos desde el ámbito de la cooperación internacional, la FGN con la participación de la SAE y el Ministerio de Justicia y del Derecho, establecerán un protocolo para la implementación del Acuerdo de Compartición de Activos con Estados Unidos. Lo anterior se desarrollará en el marco de la Comisión Interinstitucional de Extinción de Dominio entre agosto y diciembre de 2021, buscando por medio de este mecanismo cumplir con las obligaciones

¹⁸⁰ Coljuegos, Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, DIAN, Ministerio del Deporte, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Superintendencia Financiera de Colombia, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Salud, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de la Economía solidaria, Superintendencia de transporte, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, UAE Junta Central de Contadores.

internacionales estipuladas en el acuerdo firmado en 2017 entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos referente a la Compartición de Ganancias Decomisadas e Instrumentos Provenientes de Delitos tipificados en la Convención de Viena, Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

Finalmente, **la SAE en coordinación con la FGN, implementarán una metodología para calcular el valor aproximado de los bienes objeto de acciones extintivas del derecho de dominio.** Lo anterior implica optimizar la actividad valuatoria a través de la armonización de criterios que utilizan ambas entidades para llevar a cabo este proceso con lo cual se minimiza la existencia de diferentes fuentes de información a nivel de Estado sobre el valor de los activos vinculados a procesos de extinción de dominio. Esta acción iniciará en el segundo semestre de 2021 y finalizará en diciembre de 2024.

4.3.4. Consolidar los procesos de coordinación y cooperación entre los actores que conforman el Sistema ALA/CFT para generar sinergias que optimicen las labores de prevención, detección, investigación, judicialización y persecución de los activos

Línea de acción 8. Desarrollar trabajo conjunto y articulado para optimizar procesos

Desarrollar un trabajo conjunto y articulado entre los diversos actores del Sistema es fundamental para optimizar las funciones de prevención, detección, investigación y judicialización, así como las labores de persecución de activos.

De esta forma, **la UIAF, en coordinación con los supervisores del sector financiero, real y las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas, llevará a cabo un total de 13 informes anuales de seguimiento a los planes de trabajo que se han diseñado en el marco de los tres Pactos de Supervisores.** Dichos informes se realizarán de manera mensual y comprenden el seguimiento a las actividades de los 3 Pactos de Supervisores, al igual que un informe adicional al año que recopila los avances de la vigencia. Esto, teniendo en cuenta la importancia de las actividades planteadas en estos planes, a través de los cuales se busca identificar las debilidades de los diversos sistemas de administración de riesgos para reforzar sus estructuras, planteando actualizaciones normativas específicas para estos roles, así como la identificación de tipologías de riesgo. Dichos informes de seguimiento permitirán asegurar el cumplimiento de los diversos compromisos asumidos que demandan una correcta articulación, así como identificar los diversos avances y oportunidades de mejora en estos temas. Además, reviste de gran importancia toda vez que los Pactos se diseñaron en alineación con las recomendaciones y estándares GAFI. Esta actividad iniciará en el segundo semestre del año 2021 y finalizará en junio de 2026. Teniendo en cuenta la fecha de inicio de la política, se realizarán para 2021 6 informes.

En línea con lo anterior, y reconociendo el papel fundamental de los sistemas de administración de riesgos a nivel nacional para identificar las amenazas y las vulnerabilidades inherentes a cada sector, **el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en coordinación con la UIAF, entre agosto del 2021 y junio de 2026, expedirá una guía anticorrupción.** En ella se incluirá el enfoque de riesgos de lavado de activos dirigida a entidades públicas en el plan anticorrupción y en el mapa de riesgos de corrupción. Esta acción reconoce que las diversas entidades territoriales, y dependiendo de su ubicación geográfica, pueden presentar diferencias importantes en cuanto a la materialización de riesgos, aunado al manejo de recursos públicos, lo que demanda un manejo diferenciado de los riesgos.

Por otro lado, **el Ministerio de Relaciones Exteriores gestionará anualmente iniciativas y mecanismos de cooperación internacionales de lucha contra el terrorismo y lavado de activos con el fin de mejorar las capacidades nacionales en la materia y fortalecer los procesos del Sistema, realizando 3 informes para su seguimiento.** Esto es de especial importancia teniendo en cuenta que este Ministerio es el articulador para la promoción de la cooperación internacional en temas de LA y lucha contra el terrorismo. Esta cooperación permitirá entonces aumentar la eficiencia y eficacia de las funciones de los diversos actores, lo cual será desarrollado entre agosto de 2021 y diciembre del 2023.

Como aspecto adicional que abordará esta línea de acción se encuentra la articulación entre la FGN y la UIAF como ejes centrales del Sistema en cuanto a detección, prevención e investigación. En primer lugar, y teniendo en cuenta las dificultades identificadas para compartir y, en algunas situaciones comprender la información que fluye entre estas entidades, **la UIAF, con apoyo de la FGN, desarrollará un plan de trabajo, con periodicidad anual, en el que se identificarán y articularán temáticas en común para fortalecer las capacidades y facilitar los procesos de ambas entidades.** Esto contribuirá, a través de seguimientos trimestrales, a facilitar y mejorar la construcción de los casos de investigación en donde la información de inteligencia financiera es fundamental para identificar y probar las conductas de LA y de FT. Esta acción iniciará en agosto de 2021 y finalizará en diciembre de 2025.

En segundo lugar, **la UIAF con el apoyo de la FGN, instalarán mesas de trabajo en las que se atenderán de forma coordinada las solicitudes de apoyo que se registren cada año.** Estas se generarán en el marco de las competencias de cada entidad además de los casos particulares en donde ambas entidades deban interactuar desde sus conocimientos expertos. Así, se instalarán mesas de trabajo cuando la FGN lo requiera a través de solicitudes de apoyo. Esta acción será desarrollada entre el segundo semestre de 2021 y diciembre de 2025.

Adicionalmente, la UIAF, en coordinación con la FGN, el Ministerio de Defensa y las inteligencias de las Fuerzas Militares y de la Policía implementarán el Centro de Coordinación contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, realizando 10 informes de gestión y de obtención de resultados, entre el mes de agosto de 2021 y el mes de diciembre del año 2026. Esto es de vital importancia teniendo en cuenta que su objetivo principal se enmarca en el fortalecimiento de los canales de comunicación e información para buscar sinergias entre entidades a nivel estratégico, tanto de funciones de inteligencia como de autoridades judiciales, que permitan generar estrategias de disrupción de economías ilícitas.

Aunado a lo anterior, y en el marco de este Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, **la UIAF en conjunto con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -Secretaría de Transparencia-** coordinará el desarrollo e implementación conjunta de una estrategia dirigida a la disrupción de economías ilícitas. Recordando las estrategias definidas tanto en el PND 2018 – 2022, como en la política Ruta Futuro, la PDS y en el Direccionamiento Estratégico de la FGN, en las que se reconocen la importancia de afectar estas economías, además de lo identificado como necesidad para interrumpir los flujos financieros ilícitos, este esfuerzo resulta de vital importancia para afectar el LA desde sus orígenes, y la eventual comisión de conductas como la FT o la FPADM. Esta actividad tendrá una duración de 4 años y medio, a ser desarrollada entre agosto de 2021 y diciembre de 2025.

Por último, y con el fin de mejorar la estructuración de casos de inteligencia financiera, **la UIAF realizará las coordinaciones pertinentes entre el periodo de agosto de 2021 y diciembre de 2025, para conformar grupos de trabajo internacionales con diferentes unidades de inteligencia financiera.** Dicha coordinación se realizará en el marco del Grupo Egmont con el fin de que se facilite el intercambio de información entre estas UIF a nivel mundial, lo que permitirá el reforzamiento de las investigaciones nacionales para los temas de LA, FT, FPADM y así mejorar la efectividad del sistema.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos de este documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra contenido en el Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS). En este se señalan las entidades responsables de cada acción, sus períodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

Esta política tiene un período de implementación de cinco años, iniciando en el año 2021 hasta el 2026. El reporte periódico al PAS lo realizarán las entidades incluidas en este documento CONPES y señaladas como responsables en las acciones, y será consolidado según los lineamientos del DNP. El seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en enero de 2022 y el informe de cierre se realizará con corte a 31 de junio de 2026, tal y como se presenta en la Tabla 2.

Vale la pena anotar que teniendo en cuenta que las últimas evaluaciones mutuas del FMI se desarrollaron en los años 2008 y 2017, es decir, con 9 años de diferencia, el informe de cierre de seguimiento, probablemente, coincida con la 5ta Ronda de Evaluaciones en el año 2026. De esta forma, para este nuevo ejercicio de evaluación sobre el cumplimiento de las recomendaciones de efectividad y las recomendaciones técnicas definidas como estándares por parte del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), se contará con los resultados de la implementación de esta política.

Tabla 2. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2021
Segundo corte	Junio de 2022
Tercer corte	Diciembre de 2022
Cuarto corte	Junio de 2023
Quinto corte	Diciembre de 2023
Sexto corte	Junio de 2024
Séptimo corte	Diciembre de 2024
Octavo corte	Junio de 2025
Noveno corte	Diciembre de 2025
Décimo corte	Junio de 2026
Informe de cierre	Diciembre de 2026

Elaboración: DNP (2021).

4.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos para la financiación de las acciones que se proponen en el formato PAS. Cabe aclarar que la ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de esta política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de

la Nación para cada uno de los sectores responsables. La implementación de esta política tiene un costo total indicativo estimado de 10.392 millones de pesos como se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3. Financiamiento estimado de la política
(cifras en millones de pesos)

Objetivo	Costo total
OE1. Promover una gestión del conocimiento permanente entre los actores del Sistema Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo a fin de generar mayores competencias y un mejor entendimiento de los riesgos en cada uno de los sectores, así como para incentivar la participación ciudadana en la prevención activa y la denuncia de este tipo de conductas.	4.727
OE2. Fortalecer el marco normativo antilavado de activos, contra la financiación del terrorismo y contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva para adaptarlo a los estándares internacionales y subsanar falencias existentes en la regulación de las entidades que conforman el Sistema.	2.450
OE3. Mejorar la gestión de la información del Sistema Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo para suplir las necesidades existentes y lograr mayores estándares de calidad, seguridad y oportunidad.	2.149
OE4. Consolidar procesos de coordinación y cooperación entre los actores que conforman el Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo para generar sinergias que optimicen las labores de prevención, detección, investigación, judicialización y persecución de los activos.	1.041
Total	10.392

Elaboración: DNP (2021).

Por otra parte, la Tabla 4 detalla los costos asociados por entidad, donde se puede apreciar las principales entidades a cargo de la implementación de la presente política.

Tabla 4. Costos indicativos por entidad
(cifras en millones de pesos)

Entidad	Costo total
Ministerio de Justicia y del Derecho	3.550
Ministerio de Tecnologías de la Información	103
Total	3.653

Elaboración: DNP (2021).

La FGN, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la DIAN, la UIAF y la SAE financiarán sus acciones con presupuesto de funcionamiento con costo cero, por lo tanto, no se incluyen en la Tabla 4. Costos indicativos por . Es necesario resaltar que la ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de esta política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada uno de los sectores responsables.

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la Política Nacional Antilavado de Activos, contra la Financiación del Terrorismo y contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva planteada en el presente documento, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en el mismo, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Apoyar técnicamente a las entidades del Sistema ALA/CFT que así lo requieran, en la implementación de la Política Nacional Contra el Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
 - b. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el PAS (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
4. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, expedir una guía anticorrupción en la que se incluya el enfoque de riesgos de lavado de activos dirigida a entidades públicas en el plan anticorrupción y en el mapa de riesgos de corrupción.
5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Información y Análisis Financiero:
 - a. Desarrollar e implementar, junto con las entidades planteadas en el PAS, los procesos de capacitación de los diferentes actores del Sistema ALA/CFT, utilizando herramientas como plataformas de entrenamiento o tanques de pensamiento, que permitan fortalecer la efectividad de este, a través del conocimiento homogéneo de los fenómenos.

- b. Diseñar e implementar, junto con las entidades planteadas en el PAS, los planes de capacitación para fortalecer los procesos de investigación y judicialización, así como los sistemas de administración de riesgos.
 - c. Realizar campañas y elaborar una cartilla virtual orientadas a la ciudadanía para mejorar el conocimiento sobre lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva que mejoren la cultura en estos temas.
 - d. Desarrollar una plataforma tecnológica para la implementación de la Evaluación Nacional del Riesgo Digital (ENR Digital).
 - e. Robustecer el Sistema Estadístico ALA/CFT/CFPADM a través de la revisión de necesidades de información de los diferentes actores, la construcción de indicadores de efectividad del Sistema y de los Reportes de Operación Sospechosa y la implementación de una metodología para estimar el valor de la amenaza, el lavado de activos y la tasa de interceptación.
 - f. Implementar un nuevo Sistema de Reporte en Línea (SIREL II) para mejorar la recolección de información, así como mejorar los procesos de Debida Diligencia del Cliente que involucran a Personas Expuestas Políticamente a través del aprovechamiento de información del aplicativo SIGEP.
 - g. Realizar seguimiento a los planes de trabajo de los Pactos de Supervisores con el fin de asegurar su cumplimiento.
 - h. Implementar el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, y desarrollar en su marco una estrategia conjunta de disrupción de economías ilícitas.
6. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, promover la aprobación de iniciativas normativas y técnicas en los términos planteados en el plan de acción del presente documento, y realizar el seguimiento respectivo para garantizar el cumplimiento de las disposiciones contempladas en materia de beneficiarios finales.
7. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho:
- a. Realizar, en el marco del Comité de Cultura de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos (CCICLA), una campaña de prevención de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

- b. Elaborar y presentar los proyectos de ley necesarios para tipificar como conducta delictiva la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como la ampliación de delitos fuente de lavado de activos según amenazas emergentes.
 - c. Elaborar y presentar los proyectos de normatividad necesarios para establecer la obligación de realizar Debida Diligencia del Cliente por parte de sujetos reportantes, así como para estandarizar el concepto de cumplimiento y funciones de supervisión de las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas.
 - d. Impulsar a través de la presentación de un proyecto de ley el congelamiento preventivo de activos de personas designadas como terroristas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
 - e. Desarrollar un aplicativo virtual con el fin de identificar la normativa aplicable a los diferentes actores del Sistema.
- 8. Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores gestionar iniciativas y mecanismos de cooperación internacionales de lucha contra el terrorismo y el lavado de activos con el fin de mejorar las capacidades nacionales en la materia y fortalecer los procesos del Sistema ALA/CFT que así lo requieran.
- 9. Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional apoyar la implementación del Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo.
- 10. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones definir mecanismos administrativos para el registro de identificación en las operaciones de giros postales de pago, de acuerdo con la nueva cédula digital, que permita garantizar la individualización de los clientes y usuarios.
- 11. Solicitar a la Fiscalía General de la Nación:
 - a. Realizar análisis que permitan entender las economías ilícitas y el lavado de activos según particularidades territoriales.
 - b. Fortalecer, en el marco de la Comisión Interinstitucional de Extinción de Dominio, el proceso de extinción de dominio a través de la creación del Sistema Integrado de Información Centralizada.
 - c. Establecer, en el marco de la Comisión Interinstitucional de Extinción de Dominio, un protocolo para la implementación del Acuerdo de Compartición de Activos con Estados Unidos.

12. Solicitar a la Sociedad de Activos Especiales implementar una metodología para calcular el valor aproximado de los bienes objeto de acciones extintivas del derecho de dominio.

6. GLOSARIO

Lavado de activos: se utiliza la definición de lavado de activos que indica el GAFILAT entendida como el proceso a través del cual es encubierto el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales o criminales. El objetivo de la operación, que generalmente se realiza en varios niveles, consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circules sin problema en el sistema financiero.

Financiación del Terrorismo: se entiende como aquella conducta delictiva que consiste en proveer, recolectar, entregar, recibir, administrar, aportar, custodiar o guardar fondos, bienes o recursos, o realizar cualquier otro acto que promueva, organice, apoye, mantenga, financie o sostenga económicamente a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley o a sus integrantes, o a grupos terroristas nacionales o extranjeros, o a terroristas nacionales o extranjeros, o a actividades terroristas (Cfr. Art 345 del Código Penal).

Proliferación de armas de destrucción masiva: este entiende como una problemática que por ser de raigambre internacional y afectar a la mayoría de los países del mundo, ha adquirido una vital importancia en el panorama mundial y ha llamado la atención de las organizaciones internacionales que tienen dentro de sus enfoques la lucha contra el terrorismo. La FPADM puede ser definida de la siguiente manera: *“El acto de proporcionar fondos o servicios financieros que se utilizan, en todo o en parte, para la fabricación, adquisición, posesión, desarrollo, exportación, transbordo, intermediación, transporte, transferencia, almacenamiento o uso de armas nucleares, químicas y biológicas y sus medios de entrega y materiales relacionados”* (GAFILAT, 2010).

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo Excel adjunto

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2011). Malaysia: Court Backlog and Delay Reduction Program, A Progress Report. Washington, DC:: World Bank.
- Banco Mundial. (2020). Asistencia Técnica para el fortalecimiento de los procesos y sistemas de información de la Rama Judicial. Bogotá: World Bank Group.
- Bayona-Rodríguez, H., & Gutiérrez, J. A. (2018). El sistema antilavado del activos (ALA) y contra la financiación del terrorismo (CFT) en Colombia. En H. Zuleta, Economía y Seguridad en el posconflicto (págs. 289-330). Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- Camacho, e. a. (2019). La eficiencia en el sector justicia colombiano, énfasis en la jurisdicción ordinaria. Bogotá: Fedesarrollo.
- Castells, M. (1996). The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I: The Rise of the Network Society. Cambridge, Massachusetts, USA: Blackwell Publishers Inc.
- Cenicafé. (Mayo de 2011). Variabilidad Climática y la floración del café en Colombia. Avances Técnicos Cenicafé, pág. 8.
- Cepeda, M. J., & Otalora, G. (2020). Modernización de la administración de justicia a través de la inteligencia artificial. Bogotá: Fedesarrollo.
- Chemin, M. (2009). The impact of the judiciary on entrepreneurship: Evaluation of Pakistan's "Access to Justice Programme". Journal of Public Economics, vol 93.
- Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos, CCICLA. (30 de Julio de 2020). Obtenido de <http://ccicla.unodc.org.co/SISTEMA-ALA/CFT>
- Comisión Europea. (2013). Strengthening the quality of judicial systems. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2017). Electronic Government and the Information Systems Perspective 6th International Conference, Theme 6. Strengthening the quality of judicial systems. EGOVIS 2017 . Lyon: Comisión Europea.
- Congreso de la República. (1996). Ley 270 de 1996. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (1999). Ley 527 de 1999. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2012). Código General del Proceso. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (2019). Ley 1955 Expedición del Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá: Congreso de la República.

Consejo Privado de Competitividad. (2020). Informe de Competitividad 2020. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.

Consejo Superior de la Judicatura. (2006). Acuerdo PSAA06-3334. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2012). Acuerdo PSAA12-9269. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2015). Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2019). ACUERDO PCSJA19-11207, Cartilla guía anexa. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2019). Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2019). Justicia Moderna con Transparencia y Equidad. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2019). Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2020). Expediente electrónico y dimensionamiento para la transformación digital judicial. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2020). Histórico Cifras Procesos. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Consejo Superior de la Judicatura. (2020). Número de Acuerdos de Suspensión de Términos. Bogotá.

Consejo Superior de la Judicatura. (2020). Plan Estratégico de Transformación Digital de la Rama Judicial -PETD 2021-2025. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Contraloría General de la República. (2020). Seguimiento indicadores de gestión de la Rama Judicial. Bogotá: Contraloría General de la República.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). Resultado del Estudio de Costos Procesales. Tomo II. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2017). Caracterización de la Justicia Formal en Colombia y Elementos para la Construcción de una Agenda Estratégica para su Mejoramiento. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2017). Caracterización de la Justicia Formal en Colombia y Elementos para la Construcción de una Agenda Estratégica para su Mejoramiento. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.

Corte Constitucional . (2020). Pretoria, un ejemplo de incorporación de tecnologías de punta en el sector justicia. Bogotá: Corte Constitucional.

Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno - Subdirección de Justicia y Gobierno. (2020). Transformación digital de la justicia en Colombia. Documento de trabajo.

Departamento Nacional de Planeación. (1994). Documento CONPES 2744 de 1994 Plan de Desarrollo para la Justicia 1994-1998. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (1994). Justicia para la gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1994-1998-CONPES 2744. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral hasta por US\$ 62.000.000, o su equivalente en otras monedas, para financiar un Proyecto de Fortalecimiento a los Servicios de Justicia Documento CONPES 3559. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). Documento CONPES 3559 Concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral, Documento CONPES 3119. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Bogotá, D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Documento CONPES 3975 Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- Departamento Nacional de Planeación. (2019a). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019b). Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial CONPES 3975. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). Documento Conpes 4023 Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Edwards, B. C. (2019). Why Appeals Courts Rarely Reverse Lower Courts: An Experimental Study to Explore Affirmation Bias. 68 Emory.
- El Espectador. (23 de Diciembre de 2020). En 2020 se profesionalizaron los delitos en la web y crecieron en un 84%. Obtenido de Artículo de prensa: <https://www.elespectador.com/judicial/en-2020-se-profesionalizaron-los-delitos-en-la-web-y-crecieron-en-un-84-article/>
- Fedesarrollo . (2000). Industria de Licores en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo.
- Fiscalía General de la Nación. (2019). Herramienta Prisma: Perfil de Riesgo de Reincidencia para la Solicitud de Medidas de Aseguramiento. Bogotá: Fiscalía General de la Nación.
- FMI-Gafilat. (2018). Informe de Evaluación Mutua de Cuarta Ronda de República de Colombia.
- FNC. (2020). Informe de Gestión 2019. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- Forastieri, M. (2016). Una Nueva Dimensión de Análisis del Acceso a la Justicia. Tucumán: Facultad de Derecho, Universidad de Tucumán .
- Gafilat. (2018). Informe de Evaluación Mutua de Colombia.
- Gramatikov, M. (2009). A Framework for measuring the costs of paths to justice. The Journal Jurisprudence.
- INECIP. (2016). Diagnostico Conflictividad Provincia de la Rioja. Argentina: INECIP.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2020). Lineamientos Conectividad Remota. Bogotá: JEP.
- Leyton, C., Cortínez, V., Fernández, I., & Fernández, J. (2017). Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas. Serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo.

- Maldonado, G. a. (2013). Competitividad del calzado de cuero colombiano: una perspectiva de la ventaja comparativa revelada (1980-2008). Bogotá: Dimensión Empresarial.
- María, S. (1995). La justicia: entre la democracia y la modernización. Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (12 de Abril de 2021). Intervención del Señor Ministro de Justicia y del Derecho en el 64o periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas. Obtenido de Cancillería: <https://www.cancilleria.gov.co/en/node/24058>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2019a). Documento Maestro del Modelo de Arquitectura Empresarial. Bogotá: MinTIC.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2019c). Marco de interoperabilidad para Gobierno Digital. Bogotá: MinTIC.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2020). Marco de la transformación Digital para el Estado Colombiano. Bogotá: MinTIC.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2019b). Guía de TI para la implementación de trámites jurisdiccionales. Bogotá: MinTIC.
- Montero, J., Zmerli, S., & Newton, K. (2008). Confianza Social, confianza política y satisfacción con la democracia. Reis.
- Mora, J. L. (2006). Comercio internacional, crecimiento económico e inversión extranjera directa: evidencias de causalidad para México. Ciudad de México: Revista de Economía Mundial.
- Observatorio Colombiano de Mujeres. (2021). Llamadas para la orientación de mujeres en condición de vulnerabilidad. Bogotá: Observatorio Colombiano de Mujeres.
- Organización Mundial del Comercio. (2021). UNION EUROPEA Y DETERMINADOS ESTADOS MIEMBROS – DETERMINADAS MEDIDAS RELATIVAS AL ACEITE DE PALMA Y LOS BIOCOMBUSTIBLES BASADOS EN CULTIVOS DE PALMA DE ACEITE. Ginebra: OMC.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico . (2019). Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Bogotá: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2019). *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*. Paris: OECD Publishing.
- Presidencia de la República. (2012). Decreto 2364 de 2012. Bogotá: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República. (2012). Decreto 2609 de 2012. Bogotá: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República. (2020). Decreto Legislativo 806 de 2020. Bogotá: Presidencia de la República.
- Rama Judicial. (2018). Memorando de entendimiento de expediente judicial electrónico. Bogotá: Rama Judicial.
- Rama Judicial. (2019). Prórroga al Memorando de entendimiento de expediente judicial electrónico. Bogotá: Rama Judicial.
- Rama Judicial del Poder Público, Consejo Superior de la Judicatura. (2019). Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- República de Colombia. (2017). Plan Decenal de Justicia 2017-2027. Bogotá: República de Colombia.
- Salazar, F. G. (2018). Justicia y gasto público. Informe Final. Bogotá: Fedesarrollo.
- Suárez, L. E., & Gutiérrez, J. A. (2014). Actores del sistema y política pública antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo: coordinación y resultados. En W. A. Martínez, *Síntesis y reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia* (págs. 43-65). Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Superintendencia Financiera de Colombia, SFC. (2017). Administración del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva en el sistema financiero colombiano. Bogotá, D.C.
- Thoene, U. (2014). Derecho y política de la competencia en el contexto regional: experiencias de la Unión Europea para la Alianza del Pacífico. Bogotá: Revista Jurídicas.
- UIAF. (2014). La dimensión económica del lavado de activos. Bogotá D.C., Colombia: Documentos UIAF.

- UIAF. (9 de Diciembre de 2020). Folleto Pacto de Supervisores. Obtenido de Unidad de Información y Análisis Financiero: https://www.uiaf.gov.co/sala_prensa/publicaciones/folleto_pactos_supervisores
- UIAF. (13 de Marzo de 2021). Guía de buenas prácticas del ROS. Obtenido de Unidad de información y Análisis Financiero: https://www.uiaf.gov.co/sala_prensa/publicaciones/guia_buenas_practicas_ros
- Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF. (22 de Julio de 2014). Las unidades de inteligencia financiera y el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo. Obtenido de https://www.uiaf.gov.co/sala_prensa/publicaciones/documentos_uiaf/las_unidades_inteligencia_27733
- Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF. (2020). Algunos antecedentes y aspectos normativos del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT). En UIAF, Compendio de Notas ALA/CFT Volumen I (págs. 25-32). Publicaciones UIAF.
- UNODC. (31 de Mayo de 2020). UNODC-CCICLA. Obtenido de <http://ccicla.unodc.org.co/SISTEMA-ALA/CFT>
- Valle, C. C. (2019). Características de los territorios con conflictos en Colombia, Guatemala, El Salvador, México y Perú. Santiago de Chile: RIMISP.
- Vargas, H. (2013). Participación de los ciudadanos en la gestión de conflictos. Bogotá: Revista Derecho del Estado.
- Vicepresidencia de la República. (1 de Junio de 2020). Obtenido de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Comienza-tramite-legislativo-el-proyecto-de-ley-Pedro-Pascasio-Martinez-para-prevenir-la-corrupcion-200601.aspx>