



MINJUSTICIA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

INFORME EJECUTIVO RESULTADOS EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO COLOMBIA 2013

Septiembre de 2015



Contenido

	pág.
Introducción	3
Conceptos	4
Metodología	5
Resultados	7
Recomendaciones	9

EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO PARA COLOMBIA 2013

La Evaluación Nacional de Riesgo para Colombia estuvo basada en una metodología diseñada para identificar, analizar y comprender los riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LA/FT) y servir como elemento fundamental para focalizar las acciones del Estado y de los distintos sectores de la economía para enfrentarlos de manera articulada. Las cifras expuestas en el presente trabajo son el resultado del desarrollo de la metodología de la evaluación, cuyas especificaciones técnicas se expondrán más adelante.

Introducción

La Evaluación Nacional de Riesgo (ENR), se realizó en concordancia con la Política Nacional Anti Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, la cual se encuentra plasmada en el Documento Conpes 3793, que establece directrices y lineamientos para lograr un sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) más efectivo para la prevención, detección, investigación y juzgamiento del LA/FT¹. El Conpes evidenció que existían debilidades en los esquemas de supervisión debido, entre otras causas, a la falta de regulación frente a algunos sectores y actividades de la economía, especialmente en el sector real.

En este contexto, la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA), órgano consultivo del Gobierno Nacional en cuanto a la formulación de políticas públicas en contra de los fenómenos asociados al lavado de activos, el enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas, avaló la realización y posterior difusión de los resultados obtenidos en dicha evaluación, con el fin de que el país conozca las principales amenazas y vulnerabilidades asociados a los delitos de LA/FT², cumpliendo de esta manera con la Recomendación No. 1 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), correspondiente a que *“Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/financiamiento del terrorismo, y deben tomar medidas, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos...”*³

Es así como en el año 2013, se inició un proceso de asistencia técnica del Banco Mundial a Colombia, liderado por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), mediante el cual con base en la metodología del Banco Mundial para la realización de la ENR se realizaron talleres que contaron con la participación de distintos sectores, representados en 42 entidades, entre públicas y privadas.

¹ Documento Conpes 3793 “Política Nacional Anti Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo”. Diciembre 2013

² Sesión ordinaria de la CCICLA No. XXIV, presidida por el Ministro de Justicia y del Derecho. 1 de septiembre de 2015.

³ Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. Las recomendaciones del GAFI. Febrero 2012

Colombia, realizó una adaptación de la metodología al contexto económico nacional, de manera que además de analizar la vulnerabilidad del sector financiero y de las actividades no-financieras reconocidas por el GAFI (Actividades y Profesionales No Financieras Designadas – APNFD), se tuviera en cuenta en el modelo, el análisis de la vulnerabilidad de los sub-sectores de la economía real.

Conceptos

1. **Lavado de activos.** “El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediate o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada.”
2. **Financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada y administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada.** “El que directa o indirectamente provea, recolecte, entregue, reciba, administre, aporte, custodie o guarde fondos, bienes o recursos, o realice cualquier otro acto que promueva, organice, apoye, mantenga, financie o sostenga económicamente a grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley o a sus integrantes, o a grupos terroristas nacionales o extranjeros, o a terroristas nacionales o extranjeros, o a actividades terroristas...”
3. **Grupo de Acción Financiera Internacional:** organismo intergubernamental creado en 1989 por los Ministros de sus jurisdicciones miembros. Los objetivos del GAFI son establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional.

4. **Amenaza:** el potencial de ocurrencia de las actividades delictivas y generación de ingresos de origen criminal, que pueden afectar el orden económico, al gobierno, las instituciones y el bienestar de los ciudadanos. Se tiene una noción de la magnitud cuantitativa simplificada a través de los estudios disponibles.
5. **Vulnerabilidad:** características que harían a un país o a un determinado sector sensible para que las organizaciones criminales transnacionales puedan dar apariencia de legalidad a recursos ilícitos o la canalización de recursos para la financiación del terrorismo, atentando así contra la seguridad nacional y contra el orden económico y social.
6. **Mapa de riesgos:** herramienta para el análisis y medición, a través de la relación de las variables de amenaza y vulnerabilidad, para identificar el nivel de riesgo que tiene el país al LA/FT.

Metodología

La metodología del Banco Mundial, adaptada para Colombia, guía la evaluación a través de las “variables de entrada”⁴, las cuales son discutidas por medio de juicio de expertos, quienes utilizando información objetiva y datos confiables deben discutir, sustentar y llegar a un consenso que se materializa en un puntaje entre 0.0 a 1.0⁵, que se registra en las plantillas que componen cada módulo.

Los puntajes deben representar el consenso entre la percepción del cumplimiento y efectividad de las variables de entrada, de acuerdo con los siguientes criterios y rangos:

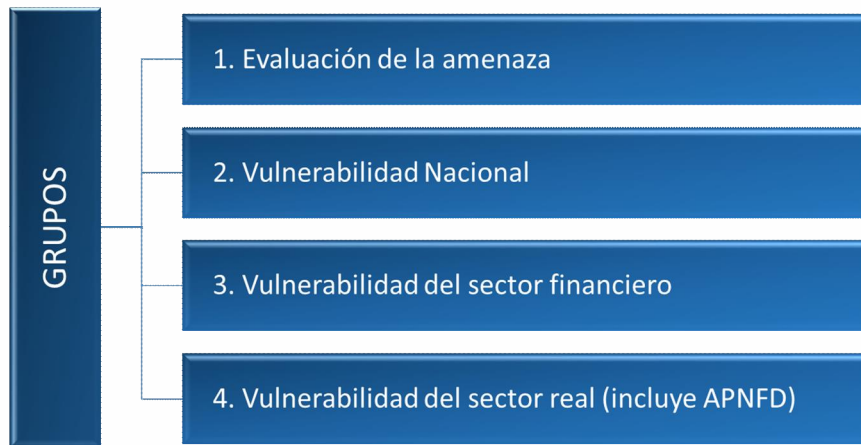
Bajo	Bajo/medio	Medio	Medio/alto	Alto
(0.00 - 0.20)	(0.21 - 0.40)	(0.41 - 0.60)	(0.61 - 0.80)	(0.81 - 1.00)

La ENR para Colombia se llevó a cabo con la participación de 42 entidades públicas y privadas y en aras de obtener resultados objetivos y para facilitar la realización del ejercicio, se conformaron 4 grupos (adaptación para Colombia)⁶, así:

⁴ Principales variables de amenaza y vulnerabilidad

⁵ En una escala de 0 a 1, donde 0 es la menor vulnerabilidad y 1 representa la mayor vulnerabilidad.

⁶ Teniendo en cuenta la realidad del país, fue necesario ajustar los módulos sectoriales propuestos por el Banco Mundial y darle mayor relevancia al sector real de la economía, que tiene una magnitud que cubre más sub sectores y actividades de las denominadas APNDF del GAFI.



El resultado del ejercicio se visualiza en una matriz cuyas entradas corresponden a las calificaciones de amenaza y vulnerabilidad, A: alta, MA: medio alta, M: media, MB: medio baja y B: baja de acuerdo a una escala consensuada por los integrantes del grupo de trabajo.

Figura 1. Esquema general de la matriz de riesgos

RIESGO GENERAL PARA LA/FT EN COLOMBIA						
AMENAZA LA/FT	A					
	MA					
	M					
	MB					
	B					
		B	MB	M	MA	A
		VULNERABILIDAD NACIONAL				

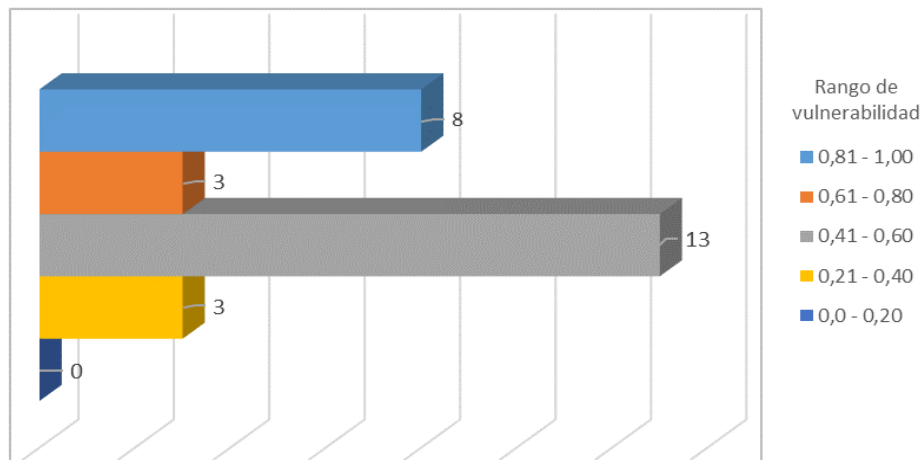
Sector	Principales Fortalezas	Principales Debilidades
Real	<p>Avances significativos en la expedición de normatividad a través de la cual el supervisor instruye a sus vigilados para que adopten medidas de prevención y control del LA/FT; y la implementación de un componente importante de cultura anti lavado de activos y contra la financiación de terrorismo a través de la UIAF y de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), principalmente.</p> <p>El proceso que viene surtiendo este sector, se ha beneficiado ampliamente de la experiencia acumulada por el sector financiero durante aproximadamente 25 años.</p> <p>El sector real genera grandes ingresos para el país, lo que resulta atractivo para los intereses de las organizaciones criminales.</p>	<p>Falta de información detallada acerca de los ingresos a partir del delito subyacente.</p> <p>Falta de capacitación sobre temas específicos a los Fiscales encargados de orientar las investigaciones en FT que les permita hacer una calificación adecuada de la conducta.</p> <p>El nivel de informalidad de la economía, donde se pueda presentar un alto nivel de transaccionalidad que se encuentre por fuera de la esfera de supervisión y control del Estado.</p>

El resultado del análisis de la amenaza frente al Lavado de Activos (LA) en Colombia, visto desde la cuantificación de los ingresos generados por las actividades delictivas subyacentes de mayor incidencia en el país, la ubicó en nivel alto.

Amenazas	Vulnerabilidades
El valor estimado de los activos y montos financieros que se consideraba en poder de organizaciones criminales y grupos terroristas, podrían representar el 5,4% del PIB de 2012.	El lavado de activos representa grandes costos sociales y económicos que Las distorsiones en distintos sectores de la economía pueden desestabilizar
Falta de análisis financiero y económico de las organizaciones criminales y subversivas y su relación con el entorno o la economía de cada departamento, municipio, etc., así como su estructura organizacional y el perfil económico de cada una de ellas en las investigaciones judiciales.	Escasez de jueces especializados en lavado de activos y en financiación del terrorismo
Inexistencia de una definición clara y universal frente al delito de “terrorismo”, que implica que el nexo entre éste y la financiación sea difícil de probar.	Los delincuentes optan por la innovación (convergencia criminal) como estrategia para evadir las acciones legales de las autoridades.
Falta de capacitación sobre Financiación del Terrorismo a los Fiscales encargados de orientar las investigaciones sobre estos delitos.	El Estado no cuenta con toda la capacidad técnica y operativa para la administración de los bienes producto de la extinción del dominio, lo que genera graves problemas en la lucha contra el LA/FT.

Finalmente, en la figura 3, se observa el número de sectores analizados en la ENR de acuerdo al rango de vulnerabilidad estimada por cada una de las entidades participantes.

Figura 3. Número de sectores según su vulnerabilidad



Recomendaciones

De acuerdo a los resultados obtenidos en la aplicación de la Evaluación Nacional de Riesgos para Colombia, la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos – CCICLA, organismo coordinador de las acciones que desarrolla el Gobierno Nacional para combatir el Lavado de Activos, realizó 11 recomendaciones generales con el fin de fortalecer las acciones desarrolladas y enfrentar los hallazgos referentes a los riesgos asociados a LA/FT de los sectores participantes.

Entre estas recomendaciones, se encuentra la realización de planes de acción que se trabajarán en conjunto con los sectores analizados, a partir de una socialización bilateral, reservada, donde se analizarán los resultados de cada uno de los sectores, sus vulnerabilidades y se diseñarán las medidas para minimizar las vulnerabilidades y el riesgo de lavado de activos; realizar la evaluación regional de riesgo; diseñar e implementar normatividad en subsectores del sector real de la economía con el apoyo de los supervisores y los gremios; implementar en instituciones educativas foros obligatorios sobre la prevención de LA/FT; realizar campañas publicitarias para sensibilizar a la ciudadanía en temas relacionados con LA/FT; fortalecer las capacidades de fiscales y policía judicial para la investigación de LA/FT; aumentar el número de jueces especializados en materia de LA/FT; diseñar e implementar observatorios de LA/FT y un sistema estadístico ALA/CFT; y eliminar las excepciones del SARLAFT donde las haya y que después de los análisis se concluya que no deben tener dichas excepciones.