

# EVALUACIÓN NACIONAL DEL RIESGO DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

## Resumen Ejecutivo



**MinJusticia**  
Ministerio de Justicia  
y del Derecho



## Contenido

1. METODOLOGÍA DE ENR 2016 .....	3
1.1. Descripción General.....	4
1.1.1. Fase de diseño y adaptación metodológica.....	4
1.1.2. Fase de aplicación de la metodología .....	5
1.2. Input de información: evaluación y captura de datos .....	7
1.3. Output de información: cálculo y obtención de resultados. ....	9
1.4. Selección de las entidades participantes .....	10
1.5. Grupo 1: Amenaza Nacional. ....	12
1.6. Grupo 2: Vulnerabilidad Nacional.....	14
1.7. Grupo 3: Vulnerabilidad del sector financiero.....	15
1.8. Grupo 4: Vulnerabilidad del sector real (incluidas APFND'S).....	17
2. RIESGO NACIONAL DE LA/FT. ....	19
3. AMENAZA.....	20
3.1. Amenaza de lavado de activos. ....	21
3.2. Amenaza de financiación del terrorismo. ....	21
4. VULNERABILIDAD .....	22
4.1. Vulnerabilidad Nacional.....	24
4.2. Vulnerabilidad del Sector Financiero.....	26
4.3. Vulnerabilidad del Sector Real (Incluidas APNFD's).....	27
5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	30

5.1. Recomendaciones en materia de diseño y ejecución de política pública contra el LA/FT. ....	30
Recomendación 1: Sistema de Seguimiento Estadístico. ....	30
Recomendación 2: Evaluación y monitoreo sectorial.....	31
Recomendación 3: Articulación interinstitucional a nivel operativo. ....	32
5.2. Recomendaciones en materia de detección, prevención y reporte de operaciones de LA/FT. ....	33
Recomendación 4: Marco jurídico unificado en materia de gestión del riesgo LA/FT. ....	33
Recomendación 5: Fortalecimiento de las capacidades de supervisión. ....	34
Recomendación 6: Fortalecimiento de las capacidades de detección de los sujetos obligados. ....	34
Recomendación 7: Tipologías y señales de alerta.....	35
Recomendación 8: Georreferenciación del riesgo LA/FT.....	35
5.3. Recomendaciones en materia de investigación, juzgamiento y sanción de casos de LA/FT.....	36
Recomendación 9: Mesa de trabajo sobre financiación del terrorismo. ....	36
5.4. Recomendaciones en materia de persecución de activos ilícitos. ....	37
Recomendación 10: Reglamentación de la extinción de dominio. ....	37
Recomendación 11: Fiscalías especializadas en todo el territorio nacional...	38
Recomendación 12: Creación de jueces de conocimiento y de garantías especializados en todos los distritos judiciales del país. ....	38

Recomendación 13: Creación de un cuerpo de policía judicial especializado con cobertura en todo el territorio nacional.....	39
Recomendación 14: SICNEXT.....	39
Recomendación 15: Capacitación masiva a todos los operadores judiciales.	40
Índice de Ilustraciones.....	41
Índice de Tablas.....	42

## 1. METODOLOGÍA DE ENR 2016

La República de Colombia se someterá en el año 2017 a su cuarta (4ª) ronda de evaluaciones mutuas por parte del GAFILAT. El primer punto de esa evaluación consiste en la revisión del cumplimiento de la Recomendación número uno (1) del GAFI, relativa a la realización de una Evaluación Nacional de Riesgo – (ENR) de LA/FT, por parte del Estado.

Para tal efecto el Ministerio de Justicia y del Derecho y la UIAF, con el apoyo de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, aunaron esfuerzos para llevar a cabo una nueva ENR de LA/FT para Colombia. En el marco de esta alianza las tres entidades designaron un grupo de funcionarios y colaboradores para que conformaran el Equipo Organizador de la ENR.

Una de las primeras tareas que se realizó fue la revisión de la metodología utilizada en el 2013. Esta revisión concluyó que aquella utilizada tres años antes no podía replicarse de manera idéntica, fundamentalmente porque se determinó que era necesario profundizar en la evaluación de algunos aspectos para cumplir cabalmente las recomendaciones del GAFI. Entre esos aspectos se encontraba, por ejemplo, la necesidad de ampliar y profundizar la evaluación del riesgo LA/FT al que están expuestos ciertos sectores clasificados como Actividades y Profesionales No Financieras Designadas - APFND's -. De igual manera, también era necesario profundizar en la evaluación de la amenaza y la vulnerabilidad asociadas a la financiación del terrorismo, a partir de nuevas fuentes de información adicionales no disponibles en 2013.

No obstante, uno de los principales desafíos de esta evaluación fue procurar al máximo mantener la metodología aplicada en 2013, para que las mediciones fueran comparables y útiles como fuente de información en el diseño de la política pública ALA/CFT. Ello bajo la premisa de que, si se cambia por completo la metodología, o al menos se efectuaba una modificación significativa, los resultados no serían comparables con los obtenidos en 2013 y, por consiguiente, no habría parámetro de comparación para determinar si la política pública ALA/CFT que se ha venido ejecutando, debe ser ajustada y en qué aspectos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la metodología que se aplicó en la evaluación de 2016 fue la siguiente:

## 1.1. Descripción General.

La ENR se desarrolló en dos fases: una fase de diseño y adaptación metodológica; y otra fase de aplicación de la metodología.

### 1.1.1. Fase de diseño y adaptación metodológica

Esta fase se llevó a cabo en cinco (5) etapas, así:

- a. **Definición de la metodología:** Como punto de partida para la ENR, el equipo de consultores de la Universidad del Rosario realizó un estudio de la metodología aplicada por el Banco Mundial y la UIAF en 2013. A partir de ese trabajo, y tomando en consideración la necesidad de ampliar y/o profundizar la evaluación en ciertos aspectos para atender las recomendaciones internacionales, elaboró un documento con una propuesta de adaptación metodológica.
- b. **Socialización y definición de la metodología:** El documento preparado fue presentado al Comité Directivo del convenio suscrito para adelantar la ENR. En ese Comité se discutió la propuesta, se hicieron comentarios, observaciones y se sugirieron ajustes y correcciones.
- c. **Plan de acción y cronograma de actividades:** Los consultores de la Universidad del Rosario realizaron las correcciones y ajustes solicitados por los miembros del Comité Directivo, y llegaron de esa forma a una versión definitiva del documento. A partir de la metodología definida, descrita y explicada en el documento, se procedió a elaborar un plan de acción que contenía la relación y descripción de las actividades que sería necesario realizar para llevar a feliz término la ENR.

Dicho plan de acción estuvo acompañado de un cronograma de actividades, el cual contenía el calendario de la ENR junto con la distribución de roles y funciones de cada una de las entidades integrantes del convenio.

El calendario general de actividades fue el siguiente:

Tabla 1. Calendario de actividades de la ENR 2016.

Fuente: Propia

ACTIVIDAD	FECHA
Revisión, ajuste y/o adaptación de las herramientas	12 al 26 de septiembre de 2016
Preparación logística	12 de septiembre al 11 de octubre de 2016
Reunión informativa inicial	11 de octubre de 2016
Trabajo simultáneo de los grupos	11 de octubre al 7 de diciembre de 2016
Reunión de seguimiento	21 de noviembre de 2016
Recopilación e integración de datos	5 al 12 de diciembre de 2016
Preparación del informe preliminar	12 al 15 de noviembre de 2016
Discusión del informe preliminar	15 de diciembre de 2016
Reunión final de socialización	25 de enero de 2017

- d. Revisión, ajuste y/o adaptación de las herramientas:** La primera actividad del Plan de Acción fue la revisión, ajuste y/o adaptación de las herramientas utilizadas en la evaluación llevada a cabo en 2013. A tal efecto, se revisaron, ajustaron y adaptaron las plantillas y las matrices utilizadas en el año 2013, para lograr la captura de la información adicional que se hacía necesaria ampliar y profundizar en ciertos aspectos del riesgo LA/FT al que está expuesto el país.
- e. Preparación logística:** De manera paralela a la actividad anterior, el Equipo Organizador empezó a trabajar en los preparativos de la logística requerida, para llevar a cabo la evaluación. Estos preparativos implicaron actividades como: hacer y enviar las invitaciones a las entidades participantes; llamar a confirmar la asistencia y participación de las entidades; separar los auditorios y salones requeridos para las reuniones; hacer los preparativos para la atención de las entidades participantes el día de las reuniones, etc.

### 1.1.2. Fase de aplicación de la metodología

Esta fase se llevó a cabo en cuatro (4) etapas a saber:

- a) Reunión informativa inicial:** Al igual que en la evaluación de 2013, la ENR-2016 comenzó con una reunión inicial a la que fueron convocadas todas las entidades que

participarían en este proceso. En dicha reunión se hizo una presentación de los siguientes temas:

- ✓ Importancia de la ENR para la cuarta (4ª) ronda de evaluaciones mutuas a la que se someterá Colombia en 2017.
- ✓ Importancia de la ENR en el diseño de la política pública ALA/CFT.
- ✓ Metodología de la ENR.
- ✓ Explicación de las herramientas diseñadas para la ENR
- ✓ Importancia y alcance de la participación de cada entidad invitada en el proceso de ENR.

**b) Conformación de los grupos temáticos:** Terminada la reunión inicial informativa, se dio paso a la conformación de los grupos temáticos. A tal efecto, cada grupo fue convocado a un salón diferente. Cada grupo estuvo acompañado de un representante del Equipo Organizador, quien lideró la actividad de dicho grupo. En el curso de esa reunión se procedió de la siguiente forma:

- ✓ Presentación de cada uno de los participantes.
- ✓ Explicación de la metodología y sesión de preguntas frente a la misma.
- ✓ Explicación de las plantillas que debían ser llenadas por el grupo correspondiente, con especial énfasis en la explicación de cada una de las variables que debían ser consideradas, discutidas y evaluadas por el Grupo.
- ✓ Sesión de preguntas frente a las plantillas y a la metodología de evaluación y calificación de variables.
- ✓ Discusión y definición de un cronograma de trabajo para el grupo, a partir del calendario de actividades propuesto por el Equipo Organizador.

**c) Trabajo de los grupos temáticos:** Los grupos temáticos trabajaron de manera simultánea entre el 11 de octubre y el 7 de diciembre de 2016. Cada grupo se reunió por separado, siempre con el liderazgo de un representante del Equipo Organizador, para realizar la evaluación de las variables definidas en las plantillas entregadas a cada uno de ellos. Las plantillas fueron diligenciadas electrónicamente con la información suministrada por los participantes y con los datos resultantes de la discusión de cada grupo. La labor de representante del Equipo Organizador fue recolectar, consolidar e ingresar de manera correcta a la plantilla la evaluación cuantitativa y cualitativa dada por el grupo, a cada una de las variables. Los representantes del Equipo Organizador fueron previamente instruidos y capacitados, para asegurarse de que la información se



ingresara de manera apropiada y fuera absolutamente fiel a los consensos alcanzados por cada grupo.

- d) **Reunión de seguimiento:** Justo a la mitad del calendario de trabajo de los grupos se llevó a cabo una reunión general de seguimiento. Dicha reunión tuvo como propósito revisar la evolución del proceso de ENR, y realizar los correctivos o ajustes que fueran necesarios en orden a garantizar que se alcanzaran los objetivos inicialmente trazados. A dicha reunión fueron convocados todos los representantes de las entidades invitadas a participar en el proceso de ENR.
- e) **Recopilación e integración de datos:** Una vez terminado el proceso de evaluación por todos los grupos, la información contenida en las plantillas fue migrada a las matrices previamente adaptadas por el Equipo Organizador. Allí se realizó un proceso de agregación de datos; primero para calcular el score de riesgo asignado por cada grupo a su eje temático, y luego para llegar a un score de riesgo nacional.
- f) **Preparación del informe preliminar:** Los resultados obtenidos fueron analizados por el equipo de consultores del proyecto de ENR, quienes se dieron a la tarea de explicar las conclusiones del ejercicio en un informe detallado.
- g) **Discusión del informe preliminar:** El informe preliminar preparado por el equipo de consultores fue sometido a discusión y aprobación por parte del Equipo Organizador. Allí se hicieron observaciones, comentarios y se sugirieron correcciones y ajustes.
- h) **Socialización del informe final:** El informe preliminar fue corregido y ajustado, conforme a lo acordado con el Equipo Organizador. La versión final de este informe fue socializada con todos los representantes de las entidades invitadas a participar en el proceso de ENR, en una reunión final a la que fueron convocadas todas ellas.

## 1.2. Input de información: evaluación y captura de datos

Para la adecuada comprensión del proceso es importante recordar que la metodología diseñada por el Banco Mundial tiene un enfoque principalmente de evaluación cualitativa, a partir del juicio de expertos basado en la obtención de información objetiva. La lógica de esta metodología es que sea realizada por personas que tengan un nivel mínimo de *expertise* aceptable en materia ALA/CFT. Para este efecto, a las personas convocadas para

esta evaluación se les suministró una plantilla con las **VARIABLES DE ENTRADA** que debían evaluar.

Para orientar su trabajo de evaluación, las plantillas contienen la información esencial que debe considerar el evaluador al momento de su labor. Esta información esencial es la siguiente:

- a) Nombre de cada variable de entrada
- b) Descripción de cada variable de entrada
- c) Criterios de evaluación para cada variable de entrada
- d) Escala de evaluación de las variables de entrada. Esta escala de evaluación es la misma para todas las variables de entrada, y va de 0.0 a 1.0, distribuida de la siguiente manera.

*Tabla 2. Escala de calificación para la ENR 2016.*

ESCALA DE EVALUACIÓN	
SCORE	NIVEL
0.0 – 0.2	MUY BAJO
0.2 – 0.4	BAJO
0.4 – 0.6	MEDIO
0.6 – 0.8	ALTO
0.8 – 1.0	MUY ALTO

Fuente: Propia

El procedimiento para evaluación definido en la metodología consistió en que cada grupo debía asignar un “score” (calificación) a cada una de las **VARIABLES DE ENTRADA** incluidas en la plantilla. Dichos puntajes corresponden a la escala de medición de riesgo prediseñada por el Banco Mundial entre sus herramientas de segunda generación.

Los miembros de los grupos fueron previamente informados acerca de que los inputs de información en la plantilla deberían estar justificados cualitativamente. Es decir, la asignación del score no debía ser arbitraria sino soportada a partir del análisis juicioso de la evidencia disponible.

Para alimentar esa discusión, se solicitó insistentemente a las entidades participantes aportar la información objetiva (estadísticas, cifras, reportes, informes, etc.), y que contribuyera a ilustrar la evaluación de las diferentes variables de entrada. De tal suerte,

que todas y cada una de las variables de entrada, para cada uno de los cuatro grupos, debían ser evaluadas tanto cualitativa como cuantitativamente.

### 1.3. Output de información: cálculo y obtención de resultados.

Los scores de amenaza y vulnerabilidad obtenidos fueron incorporados a una matriz contenida en el archivo de Excel llamado <<Calculo ENR.xlsx>>. Esta matriz contiene la formulación para la agregación de datos mediante el cálculo de los promedios de las variables de entrada para sectores o subsectores.

Para el cálculo de la vulnerabilidad nacional se utilizó la misma lógica aplicada en la ENR 2013. En aquella oportunidad, el Banco Mundial no otorgó a todos los sectores el mismo peso, hizo una ponderación y le asignó a cada sector un peso específico diferente, utilizando una escala de ponderación de 1 a 5, en la cual 5 era el indicador de mayor peso.

Para respetar esa metodología, aquí también se hizo una ponderación de los sectores. El criterio para ponderar el peso de cada sector fue su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional de manera que cuanto más participación tuviera el sector en el PIB, mayor sería su peso en el cálculo de la vulnerabilidad nacional. Fue así que a cada sector se le asignó un peso (ponderador), dándole un valor entre 1 y 5; 1 al sector de menor participación en el PIB y 5 al sector de mayor participación en el PIB. Como producto de ese ejercicio, los pesos asignados a cada sector, para el cálculo de la vulnerabilidad nacional, en la ENR 2016, fue la siguiente:

*Tabla 3. Pesos específicos de cada sector en el cálculo de la vulnerabilidad nacional*

SECTOR	PESOS
SECTOR BANCARIO	4
SECTOR VALORES	1
SECTOR SEGUROS	2
OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS (FIDUCIARIO)	3
SECTOR REAL - APNFD's	5
	∑ 15

Fuente: Propia

Es muy importante aclarar, que para la evaluación de la vulnerabilidad nacional se definieron veintisiete (27) variables de entrada, las cuales no se agregaron directamente.

Es decir, el modelo de evaluación aplicado en la ENR 2013, y aplicado en la ENR del 2016 requirió la sub-agregación a dos niveles de esas variables de entrada. Adicionalmente, algunas variables de entrada fueron consideradas en dos o más oportunidades, lo cual produjo una compleja red de cálculo.

#### **1.4. Selección de las entidades participantes**

La metodología de evaluación del Banco Mundial está diseñada a partir de la premisa de que el riesgo LA/FT de un país debe ser el resultado de una valoración cuantitativa y cualitativa, realizada por los actores públicos y privados, que participan en el diseño y ejecución de la política pública. A tal efecto, las entidades públicas y privadas que participan en el proceso deben tener un nivel mínimo de conocimiento y experiencia frente al fenómeno del lavado de activos, que asegure que son capaces de emitir una opinión razonablemente informada sobre el tema que es invitado a evaluar.

Para garantizar que la evaluación realizada en 2016 fuera lo más ajustada posible a la realizada en 2013, y así asegurar que los resultados fueran comparables, el Equipo Organizador decidió comenzar invitando a las mismas entidades que hicieron parte de la evaluación realizada en 2013. En consecuencia, la invitación se extendió en primer lugar a las siguientes entidades:

Unidad de Información y Análisis Financiero; Dirección de Investigación Criminal e Interpol –DIJIN-; Policía Fiscal y Aduanera –POLFA-; Fiscalía General de la Nación –FGN-; Ejército Nacional; Superintendencia Financiera; Dirección de Carabineros y Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, de la Policía Nacional; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia; Unidad de Restitución de Tierras; Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI; Cámara Colombiana de Infraestructura; Coldeportes; Coljuegos; Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN; Ecopetrol; Fedegan; Fedelonjas y Junta Central de Contadores.

Ahora bien, el marco regulatorio de la política de prevención de LA/FT ha cambiado desde la última ENR de 2013, en el sentido de expandirse para incluir nuevos sectores y sujetos obligados. Por esta razón, el Equipo Organizador decidió ampliar la cantidad de entidades invitadas para incluir a representantes de los nuevos sectores obligados. A tal efecto, se hizo un inventario de todos los sujetos obligados en Colombia a 31 de agosto de 2016.

Como corolario de este ejercicio, el Equipo Organizador resolvió invitar adicionalmente a las siguientes entidades: Superintendencia de Sociedades; Superintendencia Nacional de Salud; Superintendencia de Notariado y Registro; Superintendencia de Economía Solidaria; Consejo Superior de la Judicatura – Jueces Penales Especializado; Consejo Superior de la Judicatura – Jueces de Extinción de Dominio; Secretaría de Transparencia; Colegio Nacional de Abogados; Lonja de Propiedad Raíz; Camacol; Zona Franca de Bogotá; BASC; Universidad Javeriana; Universidad Nacional; Universidad de los Andes; Universidad Externado de Colombia.

Las entidades fueron distribuidas en cuatro (4) grupos temáticos, los cuales desarrollaron sus actividades como se muestra a continuación.

*Ilustración 1. Distribución de los grupos para la ENR 2016.*



Fuente: Propia

## 1.5. Grupo 1: Amenaza Nacional.

El Grupo 1 se encargó de la evaluación de la vulnerabilidad nacional, entendida como el conjunto de factores externos (entorno) que incrementan el nivel de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo al que está expuesto el país. Este Grupo estuvo integrado por las siguientes entidades:

- a) Unidad de Información y Análisis Financiero (LIDER DEL GRUPO).
- b) Ministerio de Justicia y del Derecho
- c) Policía Nacional.
- d) Fiscalía General de la Nación.
- e) Dirección Nacional de Inteligencia.
- f) Secretaría de Transparencia
- g) Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Para la evaluación de la amenaza nacional, el Grupo 1 utilizó dos plantillas:

- *Plantillas diseñadas en 2013 por la UIAF y el Banco Mundial para evaluar la vulnerabilidad nacional al riesgo de lavado de activos.*
- *Plantillas especialmente diseñadas en esta ocasión para evaluar la amenaza nacional al riesgo de financiación del terrorismo.*

Para la evaluación de la amenaza nacional, el Grupo 1 trabajó bajo una lógica sencilla: la amenaza de LA/FT es directamente proporcional a la **prevalencia** y **magnitud económica** de los delitos fuente, subyacentes o precedentes.

A tal efecto, se entiende por **prevalencia** la cantidad de casos nuevos del delito subyacente o precedente correspondiente, que tienen ocurrencia en la sociedad. La prevalencia del delito fuente o subyacente es determinante de la amenaza de LA/FT, independientemente de si llegan o no a conocimiento de las autoridades. En este sentido, la *cifra negra* de los delitos subyacentes de LA/FT tiene incidencia en la amenaza nacional de LA/FT.

Por su parte, la **magnitud económica** del delito fuente o subyacente hace referencia a la cuantía económica de los activos generados por él. Es decir, la cantidad de recursos generados por la actividad delictiva fuente de lavado de activos.

La lógica de la evaluación de la amenaza parte entonces, de una premisa sencilla; cuanto mayor sea la **prevalencia** y **magnitud económica** de los delitos precedentes o subyacentes de LA/FT, mayor será la amenaza nacional de LA/FT.

A manera de ejemplo, cuantos más delitos de narcotráfico se cometan y cuanto más dinero genere este delito, mayor será la amenaza nacional de LA/FT. Ello debe ser así, porque se entiende que los recursos generados por una actividad ilícita, como narcotráfico, serán sometidos, en algún porcentaje, a un proceso de lavado de activos, o destinados a financiar nuevas actividades delictivas de grupos terroristas u organizaciones criminales transnacionales.

Ahora bien, el problema de este enfoque es la cantidad de delitos fuente o precedente de LA/FT. Solo el artículo 323 del Código penal, al describir el delito de lavado de activos, incluye más de 50 delitos fuente o precedentes. Intentar hacer una estimación cuantitativa de la prevalencia y magnitud económica de cada uno de ellos sería un proyecto no sólo demasiado ambicioso, sino imposible para algunos delitos, dada la disponibilidad de información para algunos de ellos.

Para solventar esa dificultad, el Grupo 1 aplicó la misma racionalidad utilizada en la ENR - 2013. En esa oportunidad, el grupo que evaluó la amenaza no analizó la prevalencia y magnitud económica de todos los delitos. En aquella oportunidad las entidades participantes, aplicando su juicio de expertos, agrupó todos los delitos fuentes en cuatro (4) grandes categorías. Para esta edición de la ENR se siguió la misma racionalidad y, en consecuencia, los delitos subyacentes fueron agrupados en seis (6) grandes categorías:

- Narcotráfico
- Contrabando
- Tráfico de migrantes
- Minería ilegal
- Corrupción
- Extorsión

A juicio de los participantes, cada una de estas categorías corresponde a un fenómeno criminal de gran relevancia criminológica para Colombia, y además guarda relación de causalidad con los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo. En consecuencia, la evaluación de la amenaza nacional de LA/FT es un ejercicio que pasa principalmente por determinar y analizar la prevalencia y magnitud económica de cada uno de esos seis fenómenos criminales, para luego determinar en qué medida existe una

presión de contexto de amenaza de ingreso, manejo o aprovechamiento de activos ilícitos en la economía nacional.

#### **1.6. Grupo 2: Vulnerabilidad Nacional.**

El Grupo 2 se encargó de la evaluación de la vulnerabilidad nacional, entendida como el conjunto de factores internos que incrementan el nivel de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo al que está expuesto el país. Este Grupo estuvo integrado por las siguientes entidades:

- Ministerio de Justicia y el Derecho (LIDER DEL GRUPO).
- Unidad de Información y Análisis Financiero.
- Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Fiscalía General de la Nación
- Consejo Superior de la Judicatura.
- Superintendencia Financiera de Colombia
- Superintendencia Nacional de Salud
- Superintendencia de Sociedades

Para la evaluación de la vulnerabilidad nacional se utilizaron dos plantillas:

- *Las plantillas diseñadas en 2013 por la UIAF y el Banco Mundial para evaluar la vulnerabilidad nacional al riesgo de lavado de activos*
- *Las plantillas especialmente diseñadas en esta ocasión para evaluar la vulnerabilidad nacional al riesgo de financiación del terrorismo.*

Para evaluar la vulnerabilidad nacional, el Grupo 2 acordó que: las entidades participantes fueran diligenciando las plantillas y buscando información para justificar el score asignado a cada una de ellas. El Ministerio de Justicia y el Derecho iría recibiendo y consolidando la información remitida por las entidades; y los resultados serían discutidos y acordados en reuniones posteriores.

Respecto a lo acordado, las entidades participantes dieron respuesta preliminar a las plantillas y se verificó la información necesaria para dar sustento al score de riesgo asignados a cada variable de entrada. En aquellas variables en las cuales faltó información por diligenciar, se acordó usar la información contenida en los cuestionarios de cumplimiento técnico y de efectividad, que las entidades habían remitido para responder al



cuestionario enviado por los evaluadores del Fondo Monetario Internacional (FMI), en el proceso de evaluaciones mutuas del GAFILAT. La UIAF fue la encargada de preparar y consolidar los cuestionarios mencionados.

La justificación y la calificación de riesgo (score) asignado a cada una de las variables de entrada fue producto de los consensos alcanzados en el marco de una discusión amplia y constructiva, liderada por el Ministerio de Justicia y el Derecho, en la cual tomaron parte todas las entidades participantes en este Grupo.

### **1.7. Grupo 3: Vulnerabilidad del sector financiero.**

El Grupo 3 se encargó de la evaluación de la vulnerabilidad del sector financiero, entendida como el conjunto de factores internos que incrementan el nivel de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo al que está expuesto el sector financiero del país. Este Grupo estuvo integrado por las siguientes entidades:

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (LIDER DEL GRUPO); Unidad de Información y Análisis Financiero; Superintendencia Financiera de Colombia; Superintendencia de Economía Solidaria; Superintendencia de Sociedades; Asociación Bancaria de Colombia (ASOBANCARIA); DIAN; Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Credicor Cápital; Asociación de Fiduciarias de Colombia (ASOFIDUCIARIAS); Fiduprevisora S.A; Banco de Bogotá S.A; Acciones & Valores S.A. Comisionista de Bolsa; Banco Davivienda S.A; Banco BBVA S.A; FASECOLDA; Fundación Social; Seguros Bolívar S.A; Bolsa Mercantil S.A; Zurich Insurance Group S.A; Sociedad de Activos Especiales S.A.S.

Varias de las veintiún (21) entidades integrantes de este Grupo participaron con dos o más personas de sus áreas de prevención de LA/FT, de manera que este grupo contó con la participación de algo más de cincuenta y un (51) personas. Los participantes fueron divididos en cuatro (4) subgrupos así:

Ilustración 2. Distribución de subgrupos en el Grupo de Vulnerabilidad del sector financiero,



Fuente: Propia

La metodología de trabajo de este Grupo fue, en lo fundamental, similar a la del Grupo 2. En este sentido, el trabajo de cada uno de los subgrupos consistió en entregar a los participantes las plantillas de evaluación para que cada uno de ellos la diligenciara y recolectara toda la información que tuviera en su poder, que fuera útil para sustentar la calificación de riesgo (score), asignada a cada variable de entrada. El líder del grupo recolectó las plantillas diligenciadas con la información de soporte y abrió un debate amplio con las entidades participantes sobre la calificación de riesgo y su justificación, frente a cada una de las variables de entrada.

Una particularidad de este grupo fue la diferencia de perspectivas que se tuvieron con respecto del mismo punto; desde el supervisor y desde los sujetos obligados. La complejidad de la estructura del sistema financiero, la sofisticación de sus productos y la dimensión económica de sus transacciones (en términos de cuantía, frecuencia y volumen), hicieron que la forma de aproximarse al fenómeno del LA/FT por parte de cada uno de ellos fuera diferente; como lo fue igualmente, el enfoque que cada uno de ellos tenía en cuanto a la prevención de esos delitos.

Por esta razón, la justificación de cada una de las variables requirió diferenciar la perspectiva de los sujetos obligados y del supervisor. En el capítulo de resultado se verá que para cada variable de entrada se presenta la opinión de los sujetos obligados y la opinión de la Superintendencia Financiera por separado.

Para la evaluación de la vulnerabilidad del sector bancario se utilizó la siguiente plantilla: *Plantillas diseñadas en 2013 por la UIAF y el Banco Mundial para evaluar la vulnerabilidad del sector bancario al riesgo de lavado de activos.*

La vulnerabilidad del sector financiero a la financiación del terrorismo fue evaluada de manera transversal para los cuatro subgrupos. Es decir, se diseñó una sola plantilla que sirvió para evaluar de manera integral la vulnerabilidad de los cuatro subsectores a la financiación del terrorismo. A tal efecto, las plantillas utilizadas fueron especialmente diseñadas en esta ocasión, para evaluar la vulnerabilidad de los cuatro subsectores al riesgo de financiación del terrorismo. *Plantillas para evaluar la vulnerabilidad al riesgo de financiación del terrorismo en el sector financiero.*

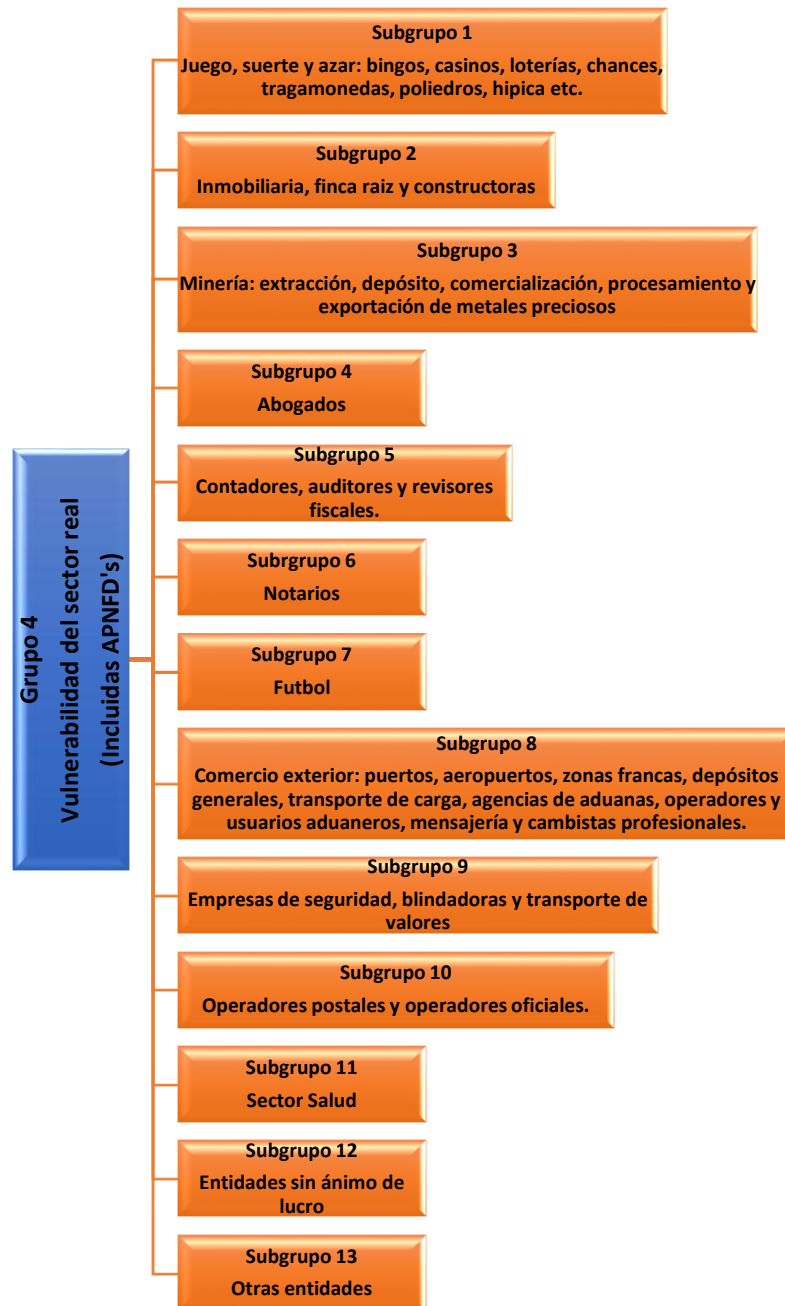
#### **1.8. Grupo 4: Vulnerabilidad del sector real (incluidas APNFD'S).**

El Grupo 4 se encargó de la evaluación de la vulnerabilidad del sector real, incluidas las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD's) por GAFI, entendida como el conjunto de factores internos que incrementan el nivel de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo al que está expuesto el sector real del país. Este Grupo estuvo integrado por las siguientes entidades:

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (LIDER DEL GRUPO); COLJUEGOS; Fedelonjas; Lonja de propiedad Raíz de Bogotá; Ministerio de Minas y Energía; Cerro Matoso SA; Ministerio de Justicia y el Derecho; Colegio de Abogados Rosaristas; Junta Central de Contadores; Superintendencia de Notariado y Registro; Unión de Notariado; COLDEPORTES; Ministerio de Transporte; Superintendencia de Puertos y Transportes; DIAN; Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Exterior – FITAC; COLFECAR; Superintendencia de Salud; Superintendencia de Economía Solidaria; Superintendencia de Sociedades; ECOPETROL.

Algunas de las veinte (20) entidades integrantes de este Grupo participaron con dos o más personas de sus áreas de prevención de LA/FT, de manera que este grupo contó con la participación de algo más de treinta y ocho (38) personas. Los participantes fueron divididos en trece (13) subgrupos así:

Ilustración 3. Distribución de subgrupos en el Grupo de vulnerabilidad de APNFD's



Fuente: Propia

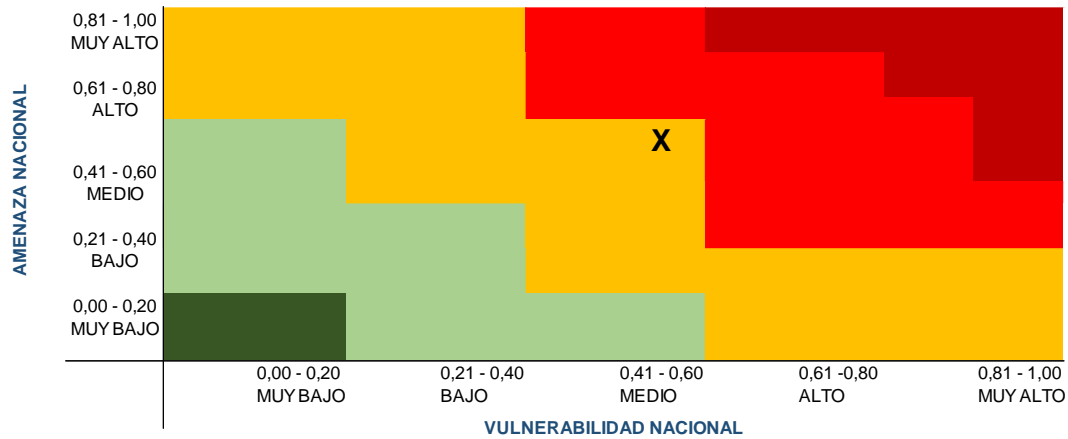
La evaluación de la vulnerabilidad del sector real colombiano tuvo una particularidad, dada por el hecho de que en la ENR – 2013 no se diseñaron ni utilizaron plantillas para este sector. En aquella oportunidad, la evaluación de la vulnerabilidad del sector real se basó exclusivamente en un análisis de agregados macroeconómicos, a través de unas matrices diseñadas para tal efecto. En esta oportunidad, el Equipo Organizador decidió ampliar y profundizar la evaluación de la vulnerabilidad de este sector, en el entendido que las tipologías de lavado de activos y financiación del terrorismo, recientemente detectadas, mostraban una tendencia de las organizaciones criminales a utilizar empresas del sector real para el manejo, ocultamiento, movimiento y aprovechamiento de recursos de origen o destinación ilícita. Fue así que se diseñó una plantilla para evaluar la vulnerabilidad del sector real: *Plantilla para evaluación de vulnerabilidad en el sector APNFD's*.

## 2. RIESGO NACIONAL DE LAFT.

El resultado de la ENR 2016 es que Colombia tiene un nivel de riesgo país de lavado de activos y financiación del terrorismo de **0,57**, lo cual corresponde a un nivel de riesgo **MEDIO**.

Esta calificación es el producto de un nivel de amenaza nacional de **0,73**, que equivale a un nivel **ALTO**, y un nivel de vulnerabilidad nacional de **0,42**, que equivale a un nivel **MEDIO**.

Ilustración 4. Mapa de calor que muestra el nivel de riesgo país de Colombia según la ENR - 2016.



Fuente: Resultado de la ENR - 2016

### 3. AMENAZA

VARIABLE	SCORE
AMENAZA NACIONAL	0,73
LAVADO DE ACTIVOS	0,77
Narcotráfico	0,90
Contrabando	0,80
Tráfico de migrantes	0,50
Minería ilegal	0,80
Corrupción	0,80
Extorsión	0,80
FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO	0,70

### 3.1. Amenaza de lavado de activos.

VARIABLE	SCORE
AMENAZA DE LAVADO	0,77
Narcotráfico	0,90
Contrabando	0,80
Tráfico de migrantes	0,50
Minería ilegal	0,80
Corrupción	0,80
Extorsión	0,80

El Artículo 323 del Código Penal lista todos los delitos subyacentes de lavado de activos. Para este ejercicio de la ENR 2016 los delitos fuente listados en el Código Penal del país se agruparon en seis grandes categorías; Narcotráfico, Contrabando, Tráfico de migrantes, Minería ilegal, Corrupción y Extorsión.

La razón para agrupar estos delitos está basada en la dificultad para cuantificar la prevalencia y magnitud económica de los delitos subyacentes, debido a la disponibilidad de información.

Adicionalmente, con el objetivo de mantener la línea base para cuantificar ambas mediciones, se tomaron como referencia aquellos delitos analizados en ENR 2013, y se añadieron 2 tipos penales más, considerando el impacto que estos nuevos delitos han causado en la sociedad, en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo. La anterior selección se realizó con base en el juicio de expertos de los integrantes del Grupo 1 - Amenaza Nacional.

### 3.2. Amenaza de financiación del terrorismo.

VARIABLE	SCORE
AMENAZA DE FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO	0,70

De acuerdo con la Ley 1621 de 2013, entre los organismos que llevan a cabo la función de inteligencia y contrainteligencia se encuentran dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional organizada para tal fin. La inteligencia y contrainteligencia considera

también la participación (operativa y financiera) de grupos terroristas internacionales con influencias en el país.

Los organismos de inteligencia del Estado que hicieron parte de la Evaluación Nacional de Riesgo consideraron, a partir de su conocimiento y experiencia como expertos en materia de seguridad del Estado, que el nivel de amenaza de financiación del terrorismo que enfrenta el país es **Media/Alta**, aclarando que el país está en un proceso de transición, y que se espera que en los próximos años, se observe una disminución sustancial en la medida en que se vayan implementando los compromisos derivados del Acuerdo de Paz.

#### 4. VULNERABILIDAD

El cálculo de la vulnerabilidad del país fue producto de la agregación de los resultados de las variables de entrada para la vulnerabilidad nacional, las variables de vulnerabilidad del sector financiero y las variables de vulnerabilidad del sector real (APNFD's), tal como se muestra en la siguiente gráfica:



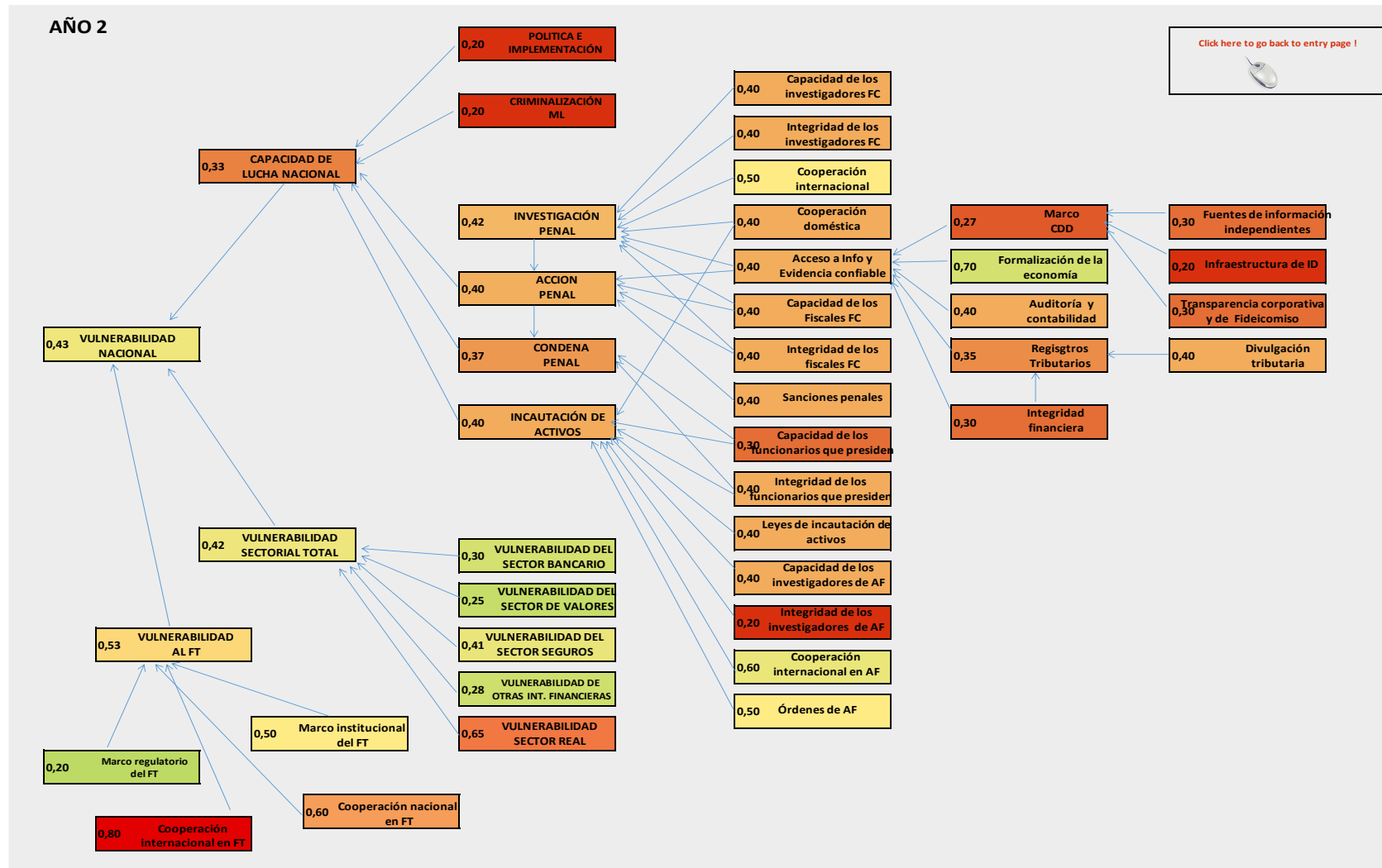


Ilustración 5. Árbol de agregación y sub-agregación de variables de entrada y factores de evaluación de la vulnerabilidad nacional.

Fuente: ENR 2016

#### 4.1. Vulnerabilidad Nacional

El resultado de la evaluación de las variables de entrada para la vulnerabilidad nacional arrojó los siguientes resultados:

*Tabla 4. Resultado de la evaluación de las variables de entrada de vulnerabilidad nacional.*

VARIABLE	SCORE
Política de implementación.	0,2
Criminalización del lavado de activos.	0,2
Capacidad de los investigadores de delitos financieros.	0,4
Integridad e independencia de los investigadores de delitos financieros.	0,4
Cooperación internacional en materia penal.	0,5
Integridad e independencia de los fiscales de delitos financieros.	0,4
Capacidad de los fiscales de delitos financieros.	0,5
Cooperación doméstica.	0,4
Integridad e independencia de los funcionarios que presiden.	0,4
Capacidad de los funcionarios que presiden.	0,3
Sanciones penales.	0,4
Leyes de incautación de activos	0,4
Capacidad de los investigadores de incautación de activos.	0,4
Integridad e independencia de los funcionarios de incautación de activos.	0,2
Órdenes de incautación de activos.	0,5
Cooperación internacional en la incautación de activos.	0,6
Normas y prácticas de auditoría y contabilidad.	0,4
Infraestructura de la identificación del cliente.	0,2
Disponibilidad de fuentes de información independientes.	0,3
Transparencia corporativa y fiduciaria.	0,3
Divulgación tributaria.	0,4
Integridad financiera.	0,3
Formalización de la economía.	0,7
Marco regulatorio de la financiación del terrorismo.	0,2
Marco institucional para la represión de la financiación del terrorismo.	0,5
Coordinación y cooperación interinstitucional para combatir la financiación del terrorismo.	0,6
Coordinación y cooperación internacional para combatir la financiación del terrorismo.	0,8

Fuente: Resultado de la ENR - 2016

Tabla 5. Agregación de resultados de las evaluaciones de vulnerabilidad sectoriales.

SECTOR	PESOS	VE	PRODUCTOS	FT	SCORE	VULNERABILIDAD
SECTOR BANCARIO	4	0,12	0,61	0,18	0,30	1,22
SECTOR VALORES	1	0,11	0,45	0,18	0,25	0,25
SECTOR SEGUROS	2	0,15	0,15	0,18	0,16	0,32
OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS (FIDUCIARIO)	3	0,12	0,54	0,18	0,28	0,84
SECTOR REAL - APNFD's	5	0,65	0,65	0,65	0,65	3,25
	15				0,33	<b>0,39</b>

Fuente: Resultado de la ENR – 2016

Donde:

PESO: Es el peso asignado a cada sector en el modelo de evaluación.

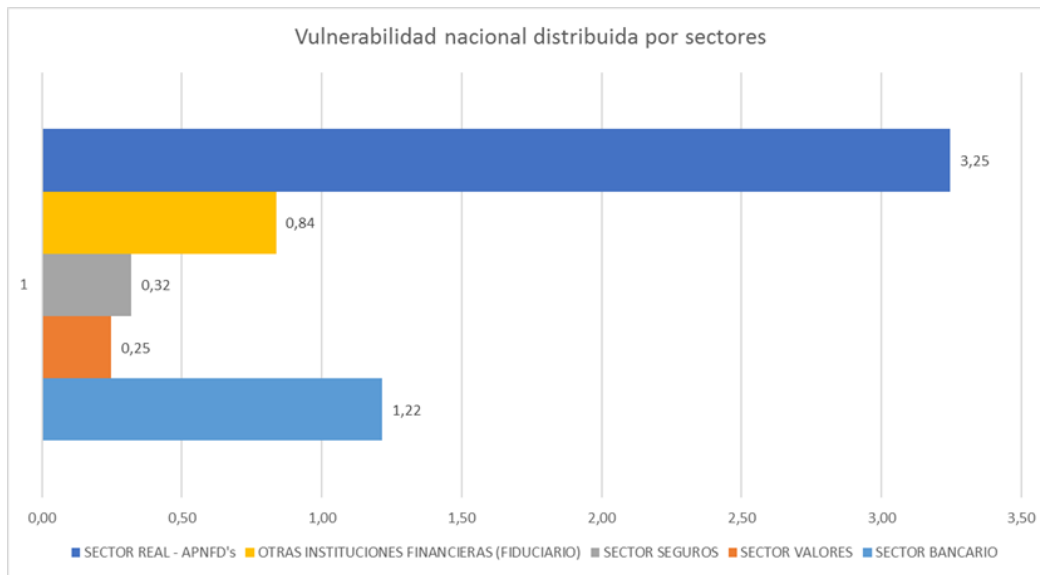
VE: Variable de entrada. Es el resultado de la evaluación de las variables de entrada definidas para cada sector y subsector.

PRODUCTOS: Es el resultado de la evaluación de la vulnerabilidad de los productos financieros seleccionados.

FT: Es el resultado de la evaluación de la vulnerabilidad a la financiación del terrorismo.

VULNERABILIDAD: Es el resultado del promedio ponderado entre VAR ENTR, VUL X PRO y FT. Utilizando como valor de ponderación PESO.

Ilustración 6. Vulnerabilidad nacional distribuida por sectores.



Fuente: Resultado de la ENR – 2016.

#### 4.2. Vulnerabilidad del Sector Financiero

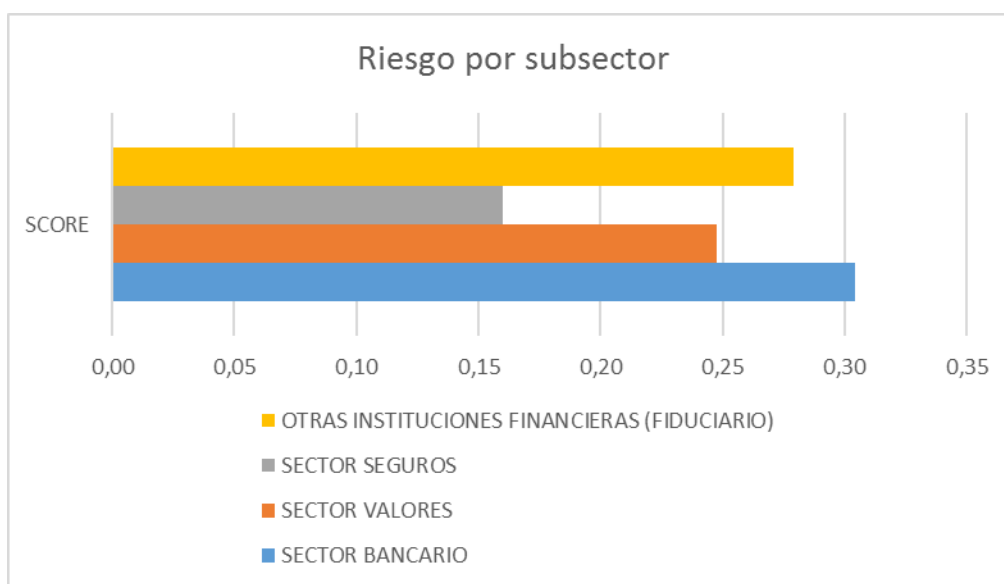
La evaluación de la vulnerabilidad del sector financiero arrojó los siguientes resultados:

Tabla 6. Resultado de la evaluación de vulnerabilidad para cada subsector del sector financiero.

SECTOR	VARIABLES DE ENTRADA	VULN DE PRODUCTOS	VULN AL FT	SCORE
SECTOR BANCARIO	0,12	0,61	0,18	0,30
SECTOR VALORES	0,11	0,45	0,18	0,25
SECTOR SEGUROS	0,15	0,15	0,18	0,16
OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS (FIDUCIARIO)	0,12	0,54	0,18	0,28

Fuente: Resultado de la ENR – 2016

Ilustración 7. La participación porcentual de cada subsector en el riesgo del sector.



Fuente: Resultado de la ENR - 2016

#### 4.3. Vulnerabilidad del Sector Real (Incluidas APNFD's)

Tabla 7. Resultado de la evaluación de la vulnerabilidad para cada subsector del sector real (APNFD's)

SUBSECTOR	Score consolidado
JUEGO, SUERTE Y AZAR: BINGOS, CASINOS, LOTERIAS, CHANCES, TRAGAMONEDAS, PLIEDROS, HIPICA ETC.	0,56
INMOBILIARIAS - FINCA RAIZ - CONSTRUCTORAS	0,72
MINERÍA: EXTRACCIÓN, DEPOSITO, COMERCIALIZACIÓN, PROCESAMIENTO Y EXPORTACIÓN DE METALES PRECIOSOS	0,82
ABOGADOS	0,9
CONTADORES, REVISORES FISCALES, AUDITORES	0,9
NOTARIOS	0,4
FUTBOL Y OTROS DEPORTES	0,68
PUERTOS, AEROPUERTOS, ZONAS FRANCAS, DEPÓSITOS, TRANSPORTE DE CARGA, AGENCIAS DE ADUANAS, OPERADORES Y USUARIOS ADUANEROS, EMPRESAS DE MENSAJERÍA, CAMBISTAS PROFESIONALES	0,46

SUBSECTOR	Score consolidado
EMPRESAS DE SEGURIDAD, EMPRESAS BLINDADORAS Y EMPRESAS DE TRANSPORTE DE VALORES	0,44
OPERADORES POSTALES OFICIALES Y OPERADORES POSTALES DE PAGO	0,4
SECTOR SALUD	0,7
ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO	0,8
OTRAS EMRESAS DEL SECTOR REAL	0,66
<b>TOTAL</b>	<b>0,65</b>

Fuente: Resultado de la ENR - 2016

Ilustración 8. Resultado de la evaluación de la vulnerabilidad para cada subsector del sector real (APNFD's)



Fuente: Resultado de la ENR - 2016

El estudio comparativo de las cinco variables en los trece subsectores arrojó los siguientes resultados:

Tabla 8 Resultado de la evaluación de la vulnerabilidad para cada subsector del sector real (APNFD's)

SUBSECTOR	V1	V2	V3	V4	V5	TOTAL
JUEGO, SUERTE Y AZAR: BINGOS, CASINOS, LOTERIAS, CHANCES, TRAGAMONEDAS, PLIEDROS, HIPICA ETC.	0,5	0,7	0,8	0,4	0,4	0,56
INMOBILIARIAS - FINCA RAIZ – CONSTRUCTORAS	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,72
MINERÍA: EXTRACCIÓN, DEPOSITO, COMERCIALIZACIÓN, PROCESAMIENTO Y EXPORTACIÓN DE METALES PRECIOSOS	0,9	0,9	0,9	0,6	0,8	0,82
ABOGADOS	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
CONTADORES, REVISORES FISCALES, AUDITORES	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
NOTARIOS	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
FUTBOL Y OTROS DEPORTES	0,4	0,7	0,7	0,8	0,8	0,68
PUERTOS, AEROPUERTOS, ZONAS FRANCAS, DEPÓSITOS, TRANSPORTE DE CARGA, AGENCIAS DE ADUANAS, OPERADORES Y USUARIOS ADUANEROS, EMPRESAS DE MENSAJERÍA, CAMBISTAS PROFESIONALES	0,5	0,3	0,4	0,5	0,6	0,46
EMPRESAS DE SEGURIDAD, EMPRESAS BLINDADORAS Y EMPRESAS DE TRANSPORTE DE VALORES	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,44
OPERADORES POSTALES OFICIALES Y OPERADORES POSTALES DE PAGO	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
SECTOR SALUD	0,4	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7
ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO	0,9	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
OTRAS EMRESAS DEL SECTOR REAL	0,4	0,6	0,7	0,9	0,7	0,66
<b>TOTAL</b>	<b>0,58</b>	<b>0,63</b>	<b>0,68</b>	<b>0,67</b>	<b>0,68</b>	<b>0,65</b>

Fuente: Resultado de la ENR - 2016

Donde

<b>Descripción</b>	<b>Referencia</b>
Marco regulatorio específico para detectar, prevenir y reportar operaciones sospechosas de la/ft	V1
Apropiada supervisión en materia de prevención de la/ft	V2
Gestión del riesgo de la/ft	V3
Monitoreo y control de operaciones	V4
Conocimiento del fenómeno de la/ft	V5

## **5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

La ENR de lavado de activos y financiación del terrorismo 2016 permitió identificar múltiples oportunidades de mejora del sistema de lucha contra el LA/FT colombiano. Estas oportunidades de mejora identificadas se convierten en una importante guía para fijar nuevos lineamientos de política pública en materia de lucha contra el LA/FT. Estos lineamientos pueden desarrollarse a partir de las recomendaciones que se hacen en este documento, para mejorar del sistema, en los aspectos identificados.

Para efectos de claridad en la exposición, las recomendaciones de política pública se han organizado en cuatro grandes categorías:

- Recomendaciones en materia de diseño y ejecución de la política pública contra el LA/FT.
- Recomendaciones en materia de detección, prevención y reporte de operaciones sospechosas de LA/FT.
- Recomendaciones en materia de investigación, juzgamiento y sanción de casos de LA/FT.
- Recomendaciones en materia de persecución de activos ilícitos.

A continuación, se explican cada una de estas recomendaciones:

### **5.1. Recomendaciones en materia de diseño y ejecución de política pública contra el LA/FT.**

#### **Recomendación 1: Sistema de Seguimiento Estadístico.**

Uno de los grandes desafíos en esta ENR fue la identificación, ubicación y recolección de la información necesaria, para evaluar la vulnerabilidad o amenaza. A pesar de que en esta



ENR 2016 se utilizaron las mismas variables de entrada de la ENR 2013, inicialmente no existía absoluta claridad sobre la información requerida para realizar la ENR, y fue necesario hacer un inventario preliminar de ella. Luego fue necesario revisar las fuentes de información; ¿qué entidades podrían suministrar la información?; ¿dónde podría obtenerse?; ¿qué tan confiables son esas fuentes?

Además de una buena metodología se necesita contar con la información necesaria, suficiente y confiable, para aplicarla. Si la información que alimenta las herramientas metodológicas no es la necesaria, no es completa o no es confiable, los resultados obtenidos no son los adecuados.

Por esta razón, Colombia necesita prioritariamente fortalecer el Sistema de Seguimiento Estadístico previsto en el artículo 13 del Decreto 3420 de 2004, que funciona desde 2005 a cargo de la UIAF. A tal efecto, es indispensable tener perfectamente identificada la información que se requiere para evaluar el riesgo nacional LA/FT, y asignar a algún área o departamento dentro de la UIAF la responsabilidad de obtener y centralizar esa información y mantenerla actualizada, organizada y parametrizada. Es decir, se necesita ajustar las variables que actualmente componen el sistema, para que respondan a las necesidades de información de los diferentes actores y tomadores de decisión.

Por supuesto, se trata de una actividad dispendiosa, que consume una gran cantidad de recurso humano, tecnológico y financiero. Por esta razón, se requiere que la UIAF sea dotada con el presupuesto que el diseño, implementación y mantenimiento del Sistema de Seguimiento Estadístico requiere. De hecho, sería muy útil poder destinar recursos a la adquisición o desarrollo de alguna solución tecnológica que permita lograr este mejoramiento de manera robusta. A tal efecto, debería evaluarse la posibilidad de financiar ese proyecto, con recursos provenientes de la extinción del derecho de dominio.

## **Recomendación 2: Evaluación y monitoreo sectorial**

A partir de las conclusiones de esta ENR, el Ministerio de Justicia y el Derecho y la UIAF deberían identificar las oportunidades de mejoramiento del sistema contra el LA/FT en cada sector o subsector de la economía, y elaborar una propuesta de política sectorial. Esta política sectorial debería ser llevada, discutida y aprobada por la CCICLA, para que el comité respectivo haga seguimiento a su ejecución.

Ahora bien, al interior de la CCICLA debería elaborarse un *PROTOCOLO DE MONITOREO SECTORIAL*; **sería** muy útil que al interior de la CCICLA se desarrollaran rutinas de trabajo, similares a las de los supervisores, para evaluar el cumplimiento de la política pública sectorial en materia de lucha contra el LA/FT.

Dado que la CCICLA no tiene recursos propios, y depende de la buena voluntad de las entidades que lo conforman, cobra todo el sentido la aplicación del Enfoque Basado en el Riesgo que prevé la Recomendación 1 de GAFI. Y es que, a partir de las conclusiones sectoriales de esta ENR 2016, la CCICLA tome elementos de juicio suficientes para establecer cuáles son los sectores o subsectores más vulnerables al LA/FT. Luego es hacia esos sectores a los cuales debe dirigir sus recursos. Por consiguiente, la CCICLA no necesita avocarse de inmediato al diseño de una política pública para todos los sectores de la economía. Ella debe priorizar los sectores más vulnerables, desarrollar para éstos una política sectorial y destinar recursos para monitorear su ejecución a través de rutinas de trabajo desarrolladas a partir de un Protocolo de Monitoreo Sectorial.

### **Recomendación 3: Articulación interinstitucional a nivel operativo.**

La CCICLA desarrolla una labor de coordinación interinstitucional a un nivel de políticas públicas. Los comités operativos de este organismo fortalecerían la coordinación y cooperación interinstitucional a un nivel estratégico, entendido como la coordinación y cooperación a nivel de la identificación y unificación de objetivos misionales de las entidades que conforman el sistema anti LA/FT de Colombia.

Lo anterior no significa que no haya coordinación o cooperación alguna entre organismos. Las entidades participantes reconocen que hay nivel de diálogo, coordinación y cooperación entre diferentes entidades y organismos, como ocurren entre la UIAF, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Judicial; coordinación y cooperación que tiene lugar a nivel operativo, y que se da en el marco de los convenios interadministrativos suscritos entre esas entidades.

Colombia debe avanzar hacia un modelo fortalecido de cooperación y coordinación interinstitucional. Para ello debe, en primer lugar, revisar los artículos 8 y 9 del Decreto 3420 de 2004, en orden a clarificar quiénes son los integrantes del Comité Operativo de Investigación y Juzgamiento. A tal efecto, debe tenerse en cuenta que el DAS y la DNE son entidades que ya no existen y otras entidades asumieron algunas de sus funciones; adicionalmente, la Fiscalía General de la Nación ha surtido una reestructuración y cuenta con otras unidades; así como, la Policía Nacional, además de la DIJIN, cuenta con otras dependencias que tienen funciones de policía judicial como son la DIRAN y POLFA.

Una vez aclarado lo anterior, debe hacerse el esfuerzo de robustecer el Comité Operativo de Investigación y Juzgamiento existente dentro de la CCICLA, dándole la posibilidad de crear instancias de articulación permanentes, con rutinas de trabajo que permitan asegurar el funcionamiento apropiado del sistema contra el LA/FT. Estas instancias podrían consistir en la conformación de *Grupos Operativos Interinstitucionales* o *Fuerzas de Tareas Conjuntas*, similares a los que existen en otros países, integrados por funcionarios de las

entidades involucradas que tienen dedicación permanente y exclusiva para el intercambio de información y para prestar apoyo operativo, técnico u ofrecer cualquier otra clase de asistencia o cooperación que se requiera entre ellas. Ellos serían conformados, dirigidos y supervisados por el Comité de la CCICLA que los conformó.

Para asegurar que el sistema funcione articuladamente a todos los niveles, esos grupos o fuerzas deberían estar integrados por entidades que hacen parte del componente de detección, prevención y reporte, así como por entidades que hagan parte del componente de investigación, juzgamiento y sanción.

De otra parte, la Secretaría Técnica o el Presidente del Comité Operativo de Investigación y Juzgamiento debería comunicar el cronograma trimestral o semestral de trabajo y notificar, particularmente al Ministerio de Defensa Nacional, las convocatorias que efectúe, para facilitar la articulación interinstitucional entre el sector defensa y el sector judicial.

Además, estos grupos o fuerzas deberían rendir informes de gestión a la CCICLA y actuar bajo los lineamientos de los comités operativos, para asegurar que la articulación no solo sea entre entidades, sino también entre los niveles estratégicos, tácticos y operativos de la lucha contra el LA/FT.

Se sabe que hoy en Colombia existen centros integrados de inteligencia contra las bandas criminales (C2BACRIM), contra las finanzas de las organizaciones criminales (C3FTD – en proceso de conformación), etc., pero estos centros funcionan como escenarios para el intercambio de información de inteligencia, dentro de la comunidad de inteligencia, de manera que a ésta no pueden ni deben vincularse otras entidades que no hagan parte de dicha comunidad. Por eso la propuesta es la creación de un grupo o fuerza de tarea más amplio, más operativo y más judicial.

## **5.2. Recomendaciones en materia de detección, prevención y reporte de operaciones de LA/FT.**

### **Recomendación 4: Marco jurídico unificado en materia de gestión del riesgo LA/FT.**

Debido a la diversidad y cantidad de normas vigentes en la actualidad, el Ministerio de Justicia y el Derecho y la UIAF vienen trabajando en la redacción de una norma marco en materia de prevención de LA/FT, cuyo objetivo es sentar las bases comunes para la detección, prevención y reporte de operaciones sospechosas en todos los sectores de la economía. Esto, por supuesto, sin perjuicio de que cada sector pueda luego desarrollar la norma marco con reglas específicas aplicables exclusivamente a sus vigilados.

Pues bien, esta ENR 2016 dejó claro que la expedición de esa norma es prioritaria; que se necesita con premura para el avance del Sistema. Entre otras cosas, porque puede resolver algunos vacíos normativos existentes relacionados con algunas normas sectoriales. Por ejemplo, aquellas que aún no han adoptado el enfoque basado en el riesgo.

#### **Recomendación 5: Fortalecimiento de las capacidades de supervisión.**

En Colombia la supervisión en materia de prevención del LA/FT está distribuida entre multiplicidad de entidades, cada una de ellas con fortalezas y debilidades diversas. Hay supervisores con grandes capacidades, y otros que apenas están acopiando los recursos, el conocimiento y la experiencia para supervisar apropiadamente a sus vigilados.

El Ministerio de Justicia y el Derecho, en el marco de la CCICLA, debería diseñar y ejecutar un proyecto para el fortalecimiento y homogenización de las capacidades de los supervisores en Colombia en materia de prevención del LA/FT. El primer paso es hacer el diagnóstico de la capacidad instalada que tiene cada uno de los supervisores. A continuación, debería abrirse un diálogo entre ellos para definir, cuáles son las capacidades mínimas que se requieren para hacer una supervisión apropiada en materia de prevención del LA/FT, en cualquier sector de la economía. Luego de ello debería hacerse un plan de mejoramiento para cada uno de los supervisores. Dichos planes deberían contemplar la posibilidad de un aprendizaje cruzado entre supervisores, a través de socialización de conocimiento y experiencias en mesas de trabajo conjuntas. Los planes deberían estar integrados a la política sectorial a la que se hizo referencia en la Recomendación 2, y su ejecución debería ser parte de la evaluación y monitoreo sectorial permanente que se explicó allí.

Por supuesto, cualquier plan de mejoramiento supone recursos. Por tal razón, se recomienda la expedición de un decreto que autorice en la norma marco que se expida sobre prevención del lavado de activos a las superintendencias y demás supervisores, a asignar recursos a esa actividad. Asimismo, se disponga la asignación de recursos adicionales en la medida en que sea requerido..

#### **Recomendación 6: Fortalecimiento de las capacidades de detección de los sujetos obligados.**

Una de las piedras angulares de cualquier sistema de prevención del LA/FT es la detección de operaciones sospechosas, pues no puede prevenirse lo que no se ve. Para lograr una buena capacidad de detección, las personas deben contar con dos herramientas:

- Un sistema, método o técnica de monitoreo y control de operaciones.

- Un catálogo de señales de alerta que permita detectar operaciones inusuales.

Frente a lo primero, la ENR 2016 dejó ver claramente que las empresas del sector real de la economía (APNFD's) experimentan algunas dificultades en materia de monitoreo y control a falta de sistemas, métodos o técnicas apropiadas para el efecto. En contraposición, el sector financiero es diferente, porque allí la industria tiene más antigüedad y ha avanzado más, al punto de que lo más normal es que las instituciones financieras tengan tecnologías (software y hardware) sofisticadas para hacer control y monitoreo automático de sus operaciones. En el sector real es distinto. Allí la industria aún está desarrollándose, y las tecnologías diseñadas para el sector financiero no siempre se pueden adaptar a las necesidades de otras industrias.

Si las empresas del sector real no tienen buenos sistemas de monitoreo y control de operaciones el reporte de operaciones sospechosas a la UIAF no será eficiente. Luego, la más afectada con esta debilidad es esta Unidad, porque al final es esta entidad la que deja de recibir la información que podría llevarla a identificar las grandes estructuras de LA/FT en el país.

#### **Recomendación 7: Tipologías y señales de alerta.**

Ahora bien, cualquiera sea el modelo de monitoreo y control de operaciones que se utilice, las empresas necesitan un catálogo de señales de alerta para la detección de operaciones inusuales. Actualmente, algunas resoluciones de la UIAF proporcionan a sus destinatarios un catálogo básico y sencillo de alertas para su sector. Este tipo de herramientas debería existir para todos los sectores de la economía.

La recomendación en este punto es que la UIAF:

- ✓ Primero, actualice su compilación de tipologías de lavado de activos.
- ✓ La complemente con tipologías de FT.
- ✓ Para cada una de las tipologías identificadas se incluya un catálogo básico de señales de alerta.

#### **Recomendación 8: Georreferenciación del riesgo LA/FT**

La mayoría de las normas vigentes en materia de gestión del riesgo LA/FT en Colombia exigen a sus destinatarios la segmentación del riesgo. Uno de los factores básicos de segmentación del riesgo es el jurisdiccional (regional). Se supone que los sujetos obligados deben segmentar el riesgo en función de las jurisdicciones en que operan, para poner más controles en las jurisdicciones más riesgosas.

El Estado ya avanza en una evaluación regional de riesgo LA/FT. Esta ENR 2016 hizo evidente la necesidad de que esa evaluación sea socializada y actualizada permanentemente.

La entidad que podría hacer esa tarea es la UIAF, por la naturaleza de sus capacidades. Sin embargo, mantener actualizada esa información no sólo es dispendiosa sino también costoso, más aun si a ello se suma la sentida necesidad de administrar el Sistema de Seguimiento Estadístico al que se hizo referencia en la Recomendación 1. Por consiguiente, es necesario que la UIAF cuente con los recursos que necesita para cumplir estas tareas.

### **5.3. Recomendaciones en materia de investigación, juzgamiento y sanción de casos de LA/FT.**

#### **Recomendación 9: Mesa de trabajo sobre financiación del terrorismo.**

A pesar de los avances de Colombia en materia de lucha contra el terrorismo y su financiación, la cantidad de investigaciones, juicios y sentencias por financiación del terrorismo en Colombia ha avanzado lentamente.

Para mejorar la efectiva atención del fenómeno se recomienda realizar una mesa de trabajo privada de **alto nivel**, sometida a todas las garantías de confidencialidad, con las entidades involucradas en la persecución penal del delito de financiación del terrorismo. Por ejemplo, esta propuesta se podría incluir en la agenda de la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC), para que se ejecute en el marco del C3FTD, que lidera la FGN y la UIAF. O también podrían hacerse en el marco del Comité de Investigación y Juzgamiento de la CCICLA.

Se trataría de una mesa de trabajo de un día, con la participación de las cabezas del Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional, la UIAF, la DIJIN y la Fiscalía General de la Nación. La idea es que al menos por un día, y al más alto nivel, se pueda hablar y reflexionar abiertamente sobre el fenómeno de la financiación del terrorismo. Ese día, los funcionarios del nivel técnico de las entidades participantes compartan la información estratégica que posean sobre este fenómeno en Colombia, para que las cabezas de las entidades puedan adquirir los elementos de juicio necesarios para fijar lineamientos de acción dirigidas a combatirlo.

Al final de ese día, debería suscribirse un acuerdo o convenio interadministrativo que contenga las conclusiones y acuerdos alcanzados ese día por las cabezas de las entidades, para combatir la financiación del terrorismo en Colombia.

#### 5.4. Recomendaciones en materia de persecución de activos ilícitos.

##### Recomendación 10: Reglamentación de la extinción de dominio.

En la actualidad, se está debatiendo en el Congreso de la República la reforma al Código de extinción de dominio con el fin de imprimirle celeridad al proceso, incluir causales más amplias a la enajenación temprana y a la justicia premial. Sin embargo, es importante señalar que hay aspectos de la aplicación de la extinción de dominio que aún no han sido reglamentados. Aspectos muy técnicos, de mucho detalle o que deben ajustarse con frecuencia sólo pueden y deben regularse a través de resoluciones o circulares, para que el funcionamiento de la extinción de dominio sea dinámico y ajustado a las necesidades cambiantes de los operadores del sistema de justicia. Por esta razón, se recomienda que el Fiscal General de la Nación:

- Emita un protocolo de investigación que desarrolle e institucionalice el conocimiento sobre la forma de aplicar nuevas técnicas de investigación en casos de extinción de dominio. Así mismo, que articulen la extinción de dominio y el comiso.
- Emita una directiva definiendo la metodología y los criterios para la priorización de casos de extinción de dominio. La directiva sobre priorización existente actualmente está concebida para la priorización de casos penales, y no está ajustada a la realidad de la extinción de dominio. Esta directiva debe ser emitida tanto por el Fiscal General de la Nación como por el Consejo Superior de la Judicatura, para asegurar que jueces y fiscales estén coordinados en materia de priorización
- Emita una resolución estableciendo las reglas específicas para el aseguramiento, administración y destinación de bienes afectados con fines de extinción de dominio. Si bien ya existe un decreto reglamentario en materia de administración de bienes (Decreto 2136 de 2015), aun se necesita un instructivo al alcance de los operadores judiciales (Policía Judicial, jueces y fiscales), acerca de cómo funcionan en la práctica esos mecanismos y cómo resolver los problemas más comunes en esa materia. Sobre todo, cómo se articula la administración de bienes en extinción de dominio a cargo de la Sociedad de Activos Especiales, SAE, con la administración de bienes en comiso a cargo del Fondo Especial de Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación.
- Suscriba un acuerdo o convenio interadministrativo con la UIAF, la DIJIN y la SAE, creando un Comité de Articulación Interinstitucional para solucionar los problemas de articulación entre las cuatro entidades en materia de extinción de dominio. Si bien hoy hay coordinación y cooperación permanente con esos organismos, la misma no es de tipo operativo. Se necesita crear los escenarios para que la articulación entre esas

entidades sea de tipo colaborativo, en la definición y obtención de objetivos estratégicos operacionalizables (no a nivel de política pública, porque para ello está la CCICLA).

- Fortalezca la celebración de acuerdos o tratados para la asistencia y cooperación internacional, específicamente en materia de persecución de activos ilícitos, con los países con los que se tiene más relación en casos de extinción de dominio.

### **Recomendación 11: Fiscalías especializadas en todo el territorio nacional.**

Aún hay muchas Seccionales en las cuales el fiscal encargado de la extinción de dominio es un fiscal especializado en narcotráfico, en secuestro, en extorsión o en cualquier otra materia diferente. Por más de que su cargo sea “Fiscal Especializado”, lo cierto es que ese funcionario no es especialista en extinción de dominio sino en otra materia, y eso le resta eficacia a la institución.

Por esta razón, es necesario que todas las Direcciones Seccionales de Fiscalías tengan al menos un fiscal especializado en extinción de dominio. Un funcionario que realmente esté entrenado en la materia y tenga experiencia específica en este tema, con dedicación exclusiva a la persecución de activos ilícitos. Hoy en día, los procesos no se le asignen a un fiscal especializado “Promiscuo”, quien además de adelantar procesos penales por toda clase de delitos, muchos de ellos especialmente graves y que les demandan toda su atención, también se ocupa de procesos de extinción de dominio.

### **Recomendación 12: Creación de jueces de conocimiento y de garantías especializados en todos los distritos judiciales del país.**

A pesar de que la Ley 1708 creó la jurisdicción de extinción de dominio y dispuso que debían existir jueces y tribunales dedicados de forma exclusiva y especializada a esa materia, el Consejo Superior de la Judicatura solo ha nombrado 11 jueces en todo el territorio nacional. Además, el cambio de jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la aplicación del control de garantías, determinaría la existencia de jueces de control de garantías especializados en extinción de dominio.

Es importante y urgente que se proceda a nombrar todos los jueces **especializados** que se requieran, tanto de conocimiento como de garantías, para conformar verdaderamente la **JURISDICCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO** que creó la Ley 1708 de 2014.



### **Recomendación 13: Creación de un cuerpo de policía judicial especializado con cobertura en todo el territorio nacional.**

Si bien hoy existe una Dirección Nacional de Policía Judicial Especializada en Extinción de Dominio, lo cierto es que ella solo funciona en el nivel central en Bogotá. La gran mayoría de las seccionales del país no tienen Policía Judicial especializada en extinción de dominio.

En lo que respecta a la DIJIN, el Grupo de Extinción de Dominio especializado de la Policía Nacional está sólo en Bogotá, y en las SIJINES (seccionales) no siempre hay investigadores especializados para hacer persecución de activos ilícitos.

Al respecto es importante precisar, que la Policía Nacional en el marco de sus funciones de policía judicial para la lucha contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo (LAFT) cuenta no sólo con la DIJIN, sino también con otros cuerpos investigativos como la DIRAN, POLFA, DIASE y DICAR (esta última aborda la problemática de minería criminal, que si bien no es delito fuente de LA, sí es delito subyacente y dinamiza el sistema de economía criminal de Grupos Armados Organizados y Delincuenciales). No obstante, nótese que esos cuerpos están enfocados principalmente en prestar apoyo operativo y técnico científico a la labor de investigación **penal** que adelanta la Fiscalía General de la Nación, y la persecución de activos ilícitos no es el foco de sus esfuerzos.

Por estas razones, es fundamental especializar policías judiciales, ya sean de la DIJIN o del CTI, en todos los distritos y circuitos judiciales del país.

### **Recomendación 14: SICNEXT.**

Es de vital importancia que la Fiscalía General de la Nación adquiera los recursos y herramientas físicas, humanas, técnicas y tecnológicas apropiadas para aplicar la extinción de dominio. Las Direcciones de Fiscalía y de Policía Judicial especializadas en extinción de dominio necesitan prontamente tener accesos a recursos y tecnologías de la información.

La información es la materia prima de la investigación criminal moderna, y la capacidad de obtener y procesar esa información hace la diferencia. Por tal razón, esas direcciones requieren prioritariamente que sus funcionarios tengan acceso a recursos y tecnologías como:

- Un sistema informático misional para extinción de dominio (SICNEXT);
- Un sistema de consulta de proveedores que ofrezcan acceso a búsquedas masivas en listas restrictivas internacionales y de información negativa en fuentes abiertas;
- Un software para hacer minería de datos, minería de textos y minería de redes;
- Interfaces para consultar bases de datos públicas y privadas de otras entidades, etc.

### **Recomendación 15: Capacitación masiva a todos los operadores judiciales.**

Se recomienda que el Ministerio de Justicia y el Derecho diseñe un Plan Nacional de capacitación en materia de extinción de dominio, que articule los esfuerzos que vienen haciendo en esa materia la Escuela Judicial Lara Bonilla, la Institución Universitaria de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. El objetivo es que esa capacitación llegue a todos los operadores judiciales, incluyendo funcionarios de las jurisdicciones civil, contencioso-administrativa y constitucional.

De cara al posconflicto esta capacitación se vuelve fundamental, pues con ella podrían resolverse algunos de los problemas de articulación existente entre el comiso, la extinción de dominio ordinaria, la extinción de dominio de justicia y paz, la jurisdicción de restitución de tierras y el mecanismo que se cree para la persecución de los activos ilícitos de las FARC.

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Distribución de los grupos para la ENR 2016. ....	11
Ilustración 2. Distribución de subgrupos en el Grupo de Vulnerabilidad del sector financiero,.....	16
Ilustración 3. Distribución de subgrupos en el Grupo de vulnerabilidad de APNFD's .....	18
Ilustración 4. Mapa de calor que muestra el nivel de riesgo país de Colombia según la ENR - 2016.....	20
Ilustración 5. Árbol de agregación y sub-agregación de variables de entrada y factores de evaluación de la vulnerabilidad nacional. ....	23
Ilustración 6. Vulnerabilidad nacional distribuida por sectores. ....	26
Ilustración 7. La participación porcentual de cada subsector en el riesgo del sector. ....	27
Ilustración 8. Resultado de la evaluación de la vulnerabilidad para cada subsector del sector real (APNFD's).....	28

## Índice de Tablas

Tabla 1. Calendario de actividades de la ENR 2016. ....	5
Tabla 2. Escala de calificación para la ENR 2016. ....	8
Tabla 3. Pesos específicos de cada sector en el cálculo de la vulnerabilidad nacional .....	9
Tabla 4. Resultado de la evaluación de las variables de entrada de vulnerabilidad nacional. ....	24
Tabla 5. Agregación de resultados de las evaluaciones de vulnerabilidad sectoriales. .....	25
Tabla 6. Resultado de la evaluación de vulnerabilidad para cada subsector del sector financiero. ....	26
Tabla 7. Resultado de la evaluación de la vulnerabilidad para cada subsector del sector real (APNFD's) .....	27
Tabla 8 Resultado de la evaluación de la vulnerabilidad para cada subsector del sector real (APNFD's) .....	29