

Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva



ASOBANCARIA

Construyendo
la **Confianza** y **Solidez** del sector financiero

Asobancaria

Presidente Ejecutivo
Santiago Castro Gómez

Vicepresidente Técnico
Alejandro Vera Sandoval

Directora Financiera y de Riesgos
Liz M. Bejarano Castillo

Profesional Junior
Julián Mesa Caballero

Profesional en Práctica
Camilo Díaz Medina

Edición

Directora Financiera y de Riesgos
Liz M. Bejarano Castillo

Profesional Junior
Julián Mesa Caballero

Profesional en Práctica
Camilo Díaz Medina

Diseño
Babel Group

Impresión

Primera Edición, septiembre de 2020
ISBN: 978-958-9040-81-2
Derechos de Autor Reservados © Asobancaria

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	13
Colombia en la región: un comparativo de la regulación sobre lavado de activos en latinoamérica Juan Pablo Rodríguez Cárdenas	
CAPÍTULO II	59
Impacto económico del lavado de activos Pedro Medellín Torres, Andrés Nicolás Herrera, María Medellín Esguerra y Leyner Mosquera Perea	
CAPÍTULO III	85
Corrupción y lavado de activos Hernando Hernández Quintero	
CAPÍTULO IV	109
Ciberdelincuencia y Ciberlavado: la nueva oferta al servicio del crimen organizado Coronel (RA) Fredy Bautista García	
CAPÍTULO V	135
Evasión fiscal y lavado de activos René Castro Vaca	
CAPÍTULO VI	153
Análisis jurídico-práctico del injusto de financiación al terrorismo en Colombia Ana Catalina Noguera Toro, Mónica Andrea Pardo Acevedo, Santiago Vázquez Betancur y Diego Zácipa	
CAPÍTULO VII	175
Financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva: prevención y acción Alberto Manuel Ávila	
CAPÍTULO VIII	203
El sistema antilavado colombiano: dinámico y efectivo (SDE) Javier Alberto Gutiérrez López	
ACERCA DE LOS AUTORES	225

Presentación

El Lavado de Activos es un fenómeno de inmensas magnitudes, por medio del cual billones de dólares adquiridos de formas ilícitas buscan ser ingresados al sistema económico bajo la apariencia de legalidad, ocultando su origen real. Se estima que la industria del crimen organizado genera ingresos totales cercanos al 3,6% del PIB mundial, de los cuales aproximadamente el 70% busca ser lavado a través del sistema financiero. Si bien diversos estudios difieren en estos valores, todos coinciden en que este fenómeno es un problema de grandes dimensiones para la economía mundial debido a los altos costos sociales y económicos que genera como por ejemplo, desequilibrios en materia fiscal y cambiaria, imperfecciones en los mercados financieros y de bienes y servicios, y efectos negativos sobre el gasto público y los ingresos de las empresas y los hogares, lo cual atenta contra el crecimiento y desarrollo de los países, afectando el bienestar de todos sus ciudadanos.

Relacionado con esa conducta delictiva, aunque no necesariamente conexas, se encuentran los delitos de Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, en los cuales los dineros de origen legal o ilegal son destinados por parte de distintos actores a la comisión de actividades terroristas atentando, ya no contra el bienestar o el desarrollo, sino contra el bien máspreciado de todos los seres humanos, la vida misma; poniendo en riesgo la soberanía de los Estados, desestabilizando la democracia y amenazando por completo nuestras formas de vida.

Bajo dicho escenario, este libro nace como parte del compromiso del sector bancario para comprender, coadyuvar y fortalecer la lucha contra estos delitos financieros y las estructuras del crimen organizado, en la medida en que se definen y evidencian los efectos devastadores que su materialización puede tener sobre la economía y la sociedad. Adicionalmente, ratifica las intenciones del sector por seguir construyendo conocimiento de alto valor que le permita a todos los actores involucrados, tanto públicos como privados, trabajar en la consolidación de un sistema financiero más sólido, ético y transparente.

En este sentido, quiero agradecer a los autores: a la Fiscalía General de la Nación; a la Unidad de Información y Análisis Financiero; a Rics Management; a los investigadores de la Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia y la Escuela Superior de Administración Pública; al Coronel (RA) Fredy Bautista García; y a Innovating Politics, que han apoyado esta iniciativa con sus artículos, contribuyendo a generar discusiones de valor y brindando herramientas que aportan al mejoramiento de la gestión de estos riesgos.

Santiago Castro Gómez
Presidente

Introducción

Uno de los efectos no deseados de la globalización financiera ha sido el diseño de mecanismos más complejos y elaborados para cometer los delitos de Lavado de Activos (LA), Financiación del Terrorismo (FT) y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FPADM). Estas conductas punibles, si bien cuentan con características distintas en cuanto a sus formas de proceder y los flujos de dinero asociados, generan afectaciones serias sobre las economías de los países y su ordenamiento social, y a su vez atentan contra la seguridad nacional y la vida misma de los ciudadanos.

Por esta razón, desde hace años las naciones han buscado estrategias para luchar contra estos flagelos, en particular, desde el sistema financiero, donde se reconocen los esfuerzos preliminares del Gobierno de los Estados Unidos a través del *Bank Secrecy Act* (la Ley de Secreto Bancario) de 1970, por medio de la cual se reguló la obligación de reportar transacciones en efectivo desde cierto monto; seguido del nacimiento del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en 1974 que regula la industria bancaria y que en 1988 emitió su Declaración de Principios en los que considera el riesgo de LA como una manifestación del riesgo operativo al que están expuestas las entidades financieras.

Posteriormente, con la promulgación de la Convención de Viena de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, se instó a los países a tipificar como delito la conversión de los bienes o dineros de procedencia asociada al narcotráfico, y al acrecentarse dicho fenómeno fue necesaria la creación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en 1989 para hacerle frente a los flujos ilícitos producto del delito. Dicha institución emitió las 40 Recomendaciones para prevenir el lavado de dinero en 1990, las cuales se han ido revisando y fortaleciendo hasta llegar a su versión actual publicada en 2018, en la cual se amplía la responsabilidad de contar con una regulación Anti-Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) para las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFDs).

El GAFI evalúa el cumplimiento de estas recomendaciones por parte de las distintas naciones como una forma de supervisar sus sistemas ALA/CFT. A partir de los resultados de esta evaluación, se identifican las oportunidades de mejora para todas las entidades involucradas en la cadena de prevención, detección, investigación y juzgamiento de estos fenómenos, de modo que los Gobiernos puedan formular, de manera conjunta, un plan de acción que tenga como objetivo, no solo mejorar en aquellas recomendaciones en las que no se obtuvieron las máximas calificaciones, sino en la prevención y mitigación de los efectos derivados de estos delitos que afectan el desarrollo económico, político, social y la seguridad de las naciones.

Bajo dicho contexto, este libro aborda los delitos de LA, FT y FPADM desde una perspectiva exploratoria y analítica, a través de los diferentes capítulos se: (i) realiza un análisis comparativo de la regulación sobre LA en Colombia con sus pares regionales; (ii) presenta un modelo para analizar los impactos de este delito en la economía; (iii) analiza la relación existente entre el LA y algunos de sus delitos asociados como la corrupción y la evasión fiscal; (iv) introducen

algunas consideraciones sobre las nuevas modalidades cibernéticas del delito y actividades criminales relacionadas; (v) realiza una primera aproximación a la FPADM y sus mecanismos de prevención; (vi) analiza desde una perspectiva jurídico-práctica el delito de la FT en el país; y (vii) analiza la evolución del sistema ALA colombiano.

En consecuencia, este documento tiene como objetivo recopilar distintos artículos de expertos que aportan su visión sobre las discusiones que actualmente tienen una mayor relevancia entre los actores en la lucha contra el crimen financiero. A la vez que busca resaltar y difundir la importancia de gestionar estos riesgos al interior de las entidades financieras y a nivel nacional para propender por un sistema económico más sólido, ético y transparente.

En el primer capítulo, realizado por Juan Pablo Rodríguez Cárdenas, CEO y Socio de Rics Management, se analizan aspectos relacionados con el régimen administrativo y penal del riesgo de LA de 16 países de Latinoamérica, con el fin de destacar los aciertos y deficiencias del marco jurídico local en relación con sus pares de la región.

El autor usa diversas fuentes como la clasificación basada en la metodología del *Basel AML Index* del Instituto de Gobernanza de Basilea, la lista del GAFI sobre jurisdicciones de alto riesgo y jurisdicciones en monitoreo, los Informes de Evaluación Mutua de la cuarta ronda y, las regulaciones de tipo administrativo y penal para examinar los componentes de la normatividad de cada jurisdicción.

El segundo capítulo, elaborado por Pedro Medellín Torres, Andrés Nicolás Herrera, María Medellín Esguerra y Leyner Mosquera Perea, investigadores de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Universidad de los Andes, presenta un modelo de equilibrio general en el cual se exploran, de forma teórica, los impactos de la actividad ilegal sobre la economía legal.

En este capítulo se evidencia cómo el fenómeno del LA se extiende a medida que aumenta el precio en los mercados ilegales y las ganancias en la productividad de las empresas que actúan en ellos; así como el mecanismo por el cual la intervención de política fiscal, el aumento en los impuestos a las ventas y a los ingresos laborales legales pueden afectar la producción legal e ilegal. En este sentido, se concluye que, si se desea introducir políticas de prevención del LA, se deben contemplar a los actores legales y los costos sociales de estas medidas.

El tercer capítulo, escrito por Hernando Hernández Quintero, profesor de la Universidad Externado de Colombia, contiene un análisis del vínculo existente entre la corrupción y el LA, así como sus impactos en el orden económico y social de los países, sus democracias, la libre competencia y la moral pública.

A través de este estudio el autor señala que hay una entrañable relación entre dichos fenómenos toda vez que, para quien se apodera de los recursos del Estado o realiza operaciones con entidades privadas a partir de ventajas derivadas de actos irregulares, resulta indispensable buscar la forma de dar apariencia de legalidad a dichos bienes manchados por el delito. A partir de esto y para contrarrestar la materialización de estos delitos, se presentan una serie de acciones que deben adoptarse para prevenir, detectar y sancionar la corrupción y el LA.

En el cuarto capítulo, escrito por el Coronel (RA) Fredy Bautista García, experto en ciberseguridad, se describen distintos productos y servicios que ofrecen los ciberdelincuentes y cómo estos se asocian con redes criminales para garantizar la legalización de sus ganancias ilícitas, en ocasiones, a través de la realización de operaciones con criptoactivos. También se evidencia cómo los grupos terroristas utilizan diferentes servicios tecnológicos para fomentar campañas de propaganda y conseguir financiación.

Finalmente, dicho estudio llama la atención acerca de la creciente relación entre el crimen organizado asociado al cibercrimen y el LA, haciendo hincapié en la rápida y constante evolución de los mecanismos utilizados para este fin a través de su adaptación a la tecnología y a la utilización de diferentes canales virtuales, lo que resalta la importancia de diseñar esquemas que permitan mitigar la materialización de este riesgo.

El quinto capítulo, elaborado por René Castro Vaca socio de Rics Management, ahonda en el papel de los flujos financieros ilícitos en el LA y la evasión fiscal, en el cual se realiza el movimiento transfronterizo del dinero obtenido ilegalmente con el objetivo de encubrir el origen de estos fondos y ocultar la riqueza de las autoridades fiscales de un país.

En este escenario, los defraudadores usan mecanismos como la facturación falsa, la defraudación en el reporte de exportaciones o la creación de compañías fantasma para evadir sus obligaciones tributarias y, en ocasiones, encubrir el origen ilícito de las ganancias adquiridas, para su posterior disfrute o reinversión con apariencia de legalidad. Al respecto, el texto ofrece una serie de recomendaciones para los Gobiernos e instituciones financieras que permiten detectar los casos de evasión fiscal y LA, las cuales requieren de un esfuerzo mancomunado por parte de las autoridades gubernamentales, la sociedad civil, las autoridades tributarias y judiciales, y los entes de investigación.

El sexto capítulo, escrito por Ana Catalina Noguera Toro, Mónica Andrea Pardo Acevedo, Santiago Vásquez Betancur y Diego Zácipa, funcionarios de la Fiscalía General de la Nación; aborda el delito de terrorismo y su financiación, analizando su conceptualización y tipificación en el derecho internacional y en la jurisdicción local. Posteriormente, presenta algunas tipologías para su financiación y cómo avanza la lucha contra este delito en Colombia.

En este aparte, los autores presentan una serie de herramientas y señales de alerta que permiten reconocer la posible realización de una operación de FT, así como la importancia de fortalecer institucionalmente a los organismos que luchan contra la comisión de este delito y aunar esfuerzos con las entidades financieras para prevenir el delito y sus vulneraciones a la seguridad pública, los Derechos Humanos y la seguridad de los Estados.

El séptimo capítulo, de autoría de Alberto Manuel Ávila, Líder Estratega de Innovating Politics, profundiza en la prevención de la FPADM, un tema novedoso y poco tratado, pero con consecuencias nefastas. En este, el autor llama la atención sobre la importancia de considerar y mitigar esta amenaza que se ha observado distante a través de los años desde la región, en tanto se constituye en un riesgo para la existencia misma.

El autor presenta los conceptos fundamentales para entender este tema y dimensionar sus riesgos asociados. Adicionalmente, sintetiza los distintos tratados internacionales que se han convenido al respecto y analiza las regulaciones existentes de Estados Unidos y la Unión Europea, con el fin de extraer herramientas e insumos que puedan ser aplicados en una normativa local sobre la materia y proveer una serie de elementos que considera fundamentales para el diseño de un programa de prevención de este delito.

Por último, el octavo capítulo elaborado por Javier Alberto Gutiérrez López, Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) analiza la evolución y situación actual del sistema ALA/CFT del país desde su concepción. En este se examinan los elementos que componen dicho sistema y cómo estos se han ido transformando y perfeccionando a lo largo de los años para llegar a la implementación del Sistema Dinámico y Efectivo (SDE).

El texto describe las características de este sistema, con el fin de facilitar la clara identificación de las redes del crimen organizado, las personas naturales y jurídicas involucradas y los vínculos entre ellas, para combatir así las principales amenazas del país. Finalmente, se presenta una perspectiva de los retos futuros a los que se enfrenta este sistema de cara a los desafíos cambiantes de la convergencia criminal y a la velocidad con la que opera el delito.

En resumen, este libro es un aporte en la prevención del LA, FT y la FPADM en el que se ofrecen valiosas reflexiones para los lectores sobre la convergencia de estos fenómenos con otras actividades delictivas y los principales retos que se enfrentan en la materia. El sector bancario reconoce la importancia de su participación en este proceso, y ratifica su compromiso de trabajar continua y coordinadamente con actores del sector público, Estados y organismos internacionales en la prevención de estos delitos. Por esta razón, desde Asobancaria impulsaremos, de la mano del Gobierno Nacional, todas las iniciativas y medidas que permitan prevenir con rigor la penetración de dineros de origen ilícito en los diferentes sectores de la economía de forma eficiente y eficaz.

CAPÍTULO 1

Colombia en la región: un comparativo de la regulación sobre lavado de activos en latinoamérica

Autor: Juan Pablo Rodríguez Cárdenas

Resumen

La lucha contra el crimen organizado, y en específico contra el lavado de activos implica el trabajo mancomunado de los sujetos obligados, los supervisores, las unidades de inteligencia financiera, las autoridades de investigación penal, la policía judicial, los jueces penales, y en algunas jurisdicciones, los organismos encargados de la aplicación de la regulación sobre extinción de dominio, con el fin de gestionar este riesgo, al que se le ha sumado el de financiación del terrorismo y, recientemente, el de financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. En este capítulo se mostrarán aspectos relacionados con el régimen administrativo y penal del riesgo de lavado de activos de 16 países de Latinoamérica y se compararán con Colombia con el fin de destacar los aciertos y deficiencias del marco jurídico local en relación con sus pares de la región.

I. Introducción

El lavado de activos (LA) fue primero un fenómeno criminal que una conducta delictiva, y de ello dan cuenta los instrumentos internacionales y las normas sobre la materia en la región, que primero dirigieron sus esfuerzos por tipificar como delito el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, conducta delictiva que es popularmente conocida como narcotráfico; y luego, al percatarse de las inmensas ganancias que generaba esta práctica ilegal, vieron la necesidad de elevar a la categoría de delito las múltiples formas de darle apariencia de legalidad a los recursos, dineros, bienes o activos que eran producto del tráfico de drogas.

Ante las cantidades exorbitantes de dinero que producía el narcotráfico, uno de los sectores económicos en riesgo de ser usado para el LA, siempre fue el sector bancario, ya que dichos recursos podían ser canalizados a través de los diferentes productos y servicios que este ofrece; pero dicho riesgo se amplió a otras industrias como la aseguradora, la fiduciaria, la cooperativa y la bursátil, dejando expuesto al sector financiero.

La lucha contra este flagelo empezó probablemente con la *Bank Secrecy Act* (la Ley de Secreto Bancario de los Estados Unidos) de 1970 por medio de la cual se reguló la obligación de reportar transacciones en efectivo desde cierto monto; y se reforzó en 1974 cuando nació el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea que regula la industria bancaria. Este organismo en 1988 emitió su Declaración de Principios¹ en los que considera el riesgo de lavado de dinero (LD) como una manifestación del riesgo operativo.

Con la promulgación de la Convención de Viena de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 se instó a los países a tipificar como delito la conversión de los bienes o dineros de procedencia asociadas al narcotráfico, y al acrecentarse dicho fenómeno fue necesaria la creación del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en 1989 por parte del G7 (grupo conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) para hacerle frente a los flujos ilícitos producto del narcotráfico. Este, emitió las 40 Recomendaciones para prevenir el lavado de dinero en 1990, las cuales fueron revisadas en 1996. Se incluyeron 8

Recomendaciones sobre financiación del terrorismo en 2001 con ocasión de los lamentables atentados terroristas del 9/11 en Nueva York, y para 2003 se convirtieron en las 40 + 9 no solo para prevenir el lavado de dinero, sino también la financiación del terrorismo.

Recientemente, el GAFI en la versión de 2012 de las 40 Recomendaciones incluyó como sujetos obligados a las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFDs) para dar paso a la regulación Anti-Lavado de Activos (ALA) y Contra la Financiación del Terrorismo (CFT) en el denominado sector real de la economía. Para su más reciente revisión en 2018, el GAFI modificó su Recomendación 15 que se refiere a nuevas tecnologías y reconoció la importancia de la gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (RLA/FT) sobre los activos virtuales y los proveedores de activos virtuales.

El narcotráfico no es el único delito del que provienen los recursos sucios que luego eran “lavados”, por lo que se hizo necesario acuñar la denominación de delitos fuente, precedentes, determinantes, predicados o graves; entendidos como conductas delictivas de las que vienen los recursos, bienes, activos o dineros a los cuales se les da apariencia de legalidad, y que tienen una importancia capital a la hora de judicializar un caso de LA y de probar su ocurrencia. Por esta razón, tanto la Convención de Palermo de la ONU contra la delincuencia organizada de 2000, como la Convención de Mérida de la ONU contra la corrupción de 2003, instan a los países a tipificar el delito de blanqueo de capitales cuando los bienes, recursos, activos o dineros provengan de delitos graves, es decir, aquellos que tengan pena de prisión mayor que cuatro años.

En el caso de la financiación del terrorismo (FT) los delitos fuente, precedentes, determinantes, predicados o graves, serán todos aquellos que generen recursos, bienes, activos o dinero para sostener, mantener y financiar a los grupos terroristas, a los terroristas y para la comisión de actos de terrorismo. Normalmente, la lista de delitos fuente de LA es más corta que la lista de delitos fuente de FT y es necesario tener en cuenta que esta última también puede nutrirse de recursos, bienes, activos o dineros de origen legal.

En consecuencia, es necesario regular la prevención del LA/FT desde el punto de vista administrativo por parte de los supervisores y reguladores de los diferentes sectores económicos; así como tipificar como delito el LA/FT para castigar la comisión de estas conductas delictivas.

Con el fin de comparar la situación de Colombia con la región, se va a presentar la situación de Latinoamérica usando varias fuentes, la clasificación basada en la metodología del *Basel AML Index*², que es un *ranking* de evaluación de riesgo de LA/FT que se publica por parte del *Basel Institute on Governance* desde 2012; la lista del GAFI sobre jurisdicciones de alto riesgo y jurisdicciones en monitoreo; la herramienta de investigación *Know Your Country*, los Informes de Evaluación Mutua de los países que han sido evaluados que mide la efectividad de los modelos con 11 resultados inmediatos y el cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones, más las regulaciones de tipo administrativo y penal de la región.

De acuerdo con la metodología del *Basel AML Index*, el puntaje más cercano a 0 significa menor riesgo de LA/FT y más cercano a 10 quiere decir mayor riesgo de LA/FT. A continuación, se presenta el top 10 de menor y mayor riesgo, para luego mostrar la situación de Latinoamérica.

¹ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (1988). Prevención del uso criminal del sistema bancario para el propósito de lavado de activos. BIS. Recuperado de: <https://www.bis.org/publ/bcbssc137.pdf>

² Toda la información relacionada con el *Basel AML Index*, su metodología y el resultado de sus mediciones en el siguiente enlace: <https://www.baselgovernance.org/basel-aml-index>

TABLA 1

Top 10 países con menor riesgo de LA/FT

País	Ranking	Puntaje General
Estonia	141	2.36
Andorra	140	2.83
Finlandia	139	2.97
Bulgaria	138	3.12
Islas Cook	137	3.13
Noruega	136	3.19
Nueva Zelanda	135	3.24
Suecia	134	3.32
Eslovenia	133	3.35
Dinamarca	132	3.46

Fuente: Instituto de Basilea sobre la Gobernanza (2020)

En los países de menor riesgo de LA/FT no hay ninguno latinoamericano.

TABLA 2

Top 10 países con mayor riesgo de LA/FT

País	Ranking	Puntaje General
Afghanistan*	1	8.16
Haití	2	8.15
Birmania	3	7.86
Laos*	4	7.82
Mozambique*	5	7.81
Islas Caimán	6	7.64
Sierra Leona*	7	7.51
Senegal	8	7.3
Kenia*	9	7.18
Yemen*	10	7.12

Fuente: Instituto de Basilea sobre la Gobernanza (2020)

En los países de mayor riesgo de LA/FT solo hay uno de la región, Haití, posicionándose en el segundo lugar con un puntaje de 8,15. Aquellos países marcados con asterisco no han sido objeto de la Cuarta Ronda de Evaluaciones del GAFI.

En la siguiente tabla se presentan las calificaciones de los 33 países de Latinoamérica y el Caribe, vale la pena recordar que aquellos marcados con asterisco no han sido objeto de la Cuarta Ronda de Evaluaciones del GAFI.

TABLA 3

Latinoamérica y el Caribe

País	Ranking	Puntaje General
Haiti	2	8.15
Islas Caimán	6	7.64
Nicaragua	16	6.78
Venezuela*	20	6.56
Paraguay*	24	6.45
Bahamas	25	6.43
Bolivia*	31	6.2
Jamaica	34	5.99
Panamá	36	5.96
Barbados	40	5.87
Belice*	46	5.64
Honduras	50	5.54
Guyana*	55	5.4
Islas Turcas y Caicos	57	5.35
Aruba*	58	5.34
México	68	5.2
Guatemala	72	5.1
Argentina	74	5.08
Antigua y Barbuda	75	5.07
República Dominicana	77	5.05
Brasil*	78	5.02
Ecuador*	84	4.89
El Salvador*	86	4.87
Costa Rica	90	4.76
Trinidad y Tobago	91	4.75
Colombia	95	4.62
Perú	104	4.53
San Vicente y las Granadinas *	105	4.48
Santa Lucía	113	4.25
Granada*	115	4.12
Uruguay	121	3.94
Dominica*	123	3.88
Chile*	125	3.82

Fuente: Instituto de Basilea sobre la Gobernanza (2020)

Luego de este Top 33 de la región, se evidencia que Colombia ocupó el lugar veintiséis, después de Trinidad y Tobago y antes de Perú, siendo para el caso suramericano, los mejor calificados Uruguay y Chile y los peores Venezuela y Paraguay.

Para entender este resultado se debe señalar que la metodología se basa en fuentes públicas de información como el GAFI, Transparencia Internacional, el Fondo Monetario Internacional y el Foro Económico Mundial, junto con 15 indicadores que se dividen en 5 aspectos fundamentales, tales como la calidad del marco legal ALA/CFT; soborno y corrupción; transparencia financiera y mejores prácticas; transparencia pública y rendición de cuentas; y, riesgo legal y político. Adicionalmente, dicho índice para 2020 tuvo en cuenta, por un lado, los datos del Foro Económico Mundial sobre independencia judicial y el Informe sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos, y por el otro se excluyeron los datos sobre el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial que dejó de proporcionar datos sobre la regulación de las bolsas de valores en 2018 y se disminuyó el peso del Informe de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos de los Estados Unidos.

No puede perderse de vista que además del *ranking* del Instituto de Basilea sobre la Gobernanza, el GAFI³ cuenta con una lista de jurisdicciones no cooperantes o de alto riesgo, dentro de las cuales se encuentran Panamá y Nicaragua, como únicos países designados en la región.

Finalmente, se presenta este cuadro de las jurisdicciones que han atendido la Cuarta Ronda del GAFI de acuerdo con la metodología respectiva⁴, con referencia únicamente a los resultados inmediatos⁵ (3, 4, 5, y 7) y las recomendaciones de cumplimiento técnico⁶ (3, 6, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28) relacionadas, desde el punto de vista de la regulación administrativa, con supervisión; sujetos obligados del sector financiero y APNFDs; PEPs y beneficiario final; y desde la óptica de la normatividad penal, la tipificación del LA y sus delitos fuente, así:

TABLA 4

Latinoamérica y el Caribe

Jurisdicción	Tipo de Reporte	Fecha del Reporte	Evaluador	I03	I04	I05	I07	R.3	R.6	R.22	R.23	R.24	R.25	R.26	R.27	R.28
Colombia	MER	Nov/18	GAFILAT	ME	ME	ME	LE	LC	PC	PC	PC	PC	LC	LC	LC	PC
Costa Rica	MER + FUR	Oct/18	GAFILAT	ME	ME	LE	ME	C	LC	PC	LC	LC	LC	LC	LC	NC
República Dominicana	MER + FUR	Sep/19	GAFILAT	LE	ME	ME	ME	C	LC	LC	C	LC	LC	PC	C	LC
Guatemala	MER + FUR	Oct/18	CFATF/GAFILAT	ME	ME	ME	SE	LC	PC	PC	PC	LC	LC	C	LC	PC
Honduras	MER	Ene/17	GAFILAT	ME	ME	LE	ME	LC	LC	LC	PC	NC	LC	LC	C	PC
México	MER	Ene/18	FMI/FATF/GAFILAT	ME	LE	ME	LE	C	C	PC	NC	PC	LC	LC	LC	PC
Nicaragua	MER + FUR	Ene/19	GAFILAT	LE	ME	LE	ME	LC	LC	PC	PC	PC	LC	LC	LC	PC
Panamá	MER + FUR	Ago/19	GAFILAT	ME	ME	LE	ME	LC	LC	LC	LC	PC	PC	LC	LC	LC
Perú	MER	Feb/19	GAFILAT	ME	ME	LE	LE	C	LC	LC	LC	PC	PC	LC	C	LC
Uruguay	MER	Ene/20	GAFILAT	ME	ME	ME	ME	LC	LC	LC	LC	LC	LC	C	C	LC

Fuente: Tomado del reporte consolidado del GAFI de la Cuarta Ronda de evaluación. (2020)

³ La lista de jurisdicciones monitoreadas por el GAFI se puede ver en: <https://www.fatf-gafi.org/countries/#other-monitored-jurisdictions>

⁴ Para mayor información en la metodología usada por el GAFI ver: <http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>

⁵ Las calificaciones de efectividad tienen los siguientes niveles y convenciones: (i) Alto nivel de efectividad (HE): el resultado inmediato es alcanzado en muy gran medida, se necesitan mejoras menores; (ii) nivel de efectividad sustancial (SE): el resultado inmediato es alcanzado en gran medida, se necesitan mejoras moderadas; (iii) nivel de efectividad moderado (ME): el resultado inmediato es alcanzado en cierta medida, son necesarias mejoras importantes; y (iv) nivel de efectividad bajo (LE): el resultado inmediato no es logrado o es alcanzado en una medida insignificante, son necesarias mejoras fundamentales.

⁶ Las clasificaciones de cumplimiento técnico tienen los siguientes niveles y convenciones: (i) cumplido (C): no hay deficiencias en el cumplimiento; (ii) cumplido en gran medida (LC): las deficiencias son mínimas; (iii) parcialmente cumplido (PC): las deficiencias son moderadas; (iv) incumplido (NC): las deficiencias son significativas; y (v) No aplica (NA): el requerimiento no aplica dadas las características estructurales, legales o institucionales del país.

II. Advertencia previa

Los sistemas jurídicos son diferentes en cada jurisdicción, por esta razón se encuentran casos como el colombiano en el que la regulación administrativa ALA/CFT en una sola norma regula a toda la industria financiera, pero el sector no financiero tiene varios supervisores y por tanto varias regulaciones, y en el caso de la regulación penal sobre LA/FT es necesario acudir al Código Penal. Está el caso panameño en el que una sola norma integra la regulación administrativa para el sector financiero y no financiero y la regulación penal. Y está el caso uruguayo en el que la regulación administrativa está diseminada en varias normas ya que hay varios supervisores para el sector bancario, valores, entre otros.

Lo propio ocurre con los Supervisores y las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), ya que en algunos casos existen Superintendencias para varios sectores de la economía como el caso colombiano, y en otros, se deben crear para el sector no financiero como el caso de Panamá, o se deja en manos de la UIF como sucede en Guatemala, o de las Oficinas de Impuestos como ocurre en México y República Dominicana.

Recientemente ha adquirido importancia al riesgo de Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FPADM) que en algunos casos es incluido en la regulación sobre ALA/CFT.

Para el caso del enfoque basado en riesgo, es posible que las diferentes jurisdicciones apliquen la Norma 31000 sobre Gestión de Riesgo de la Organización Internacional para la Normalización (ISO, por sus siglas en inglés) a través de sus entidades de certificación o de normas técnicas, como el caso uruguayo o colombiano, pero pueden existir documentos metodológicos sobre riesgo de LA/FT específicos, como el caso guatemalteco y mexicano.

III. Alcance, limitaciones y relevancia

Como se mencionó en el apartado anterior, aunque el fenómeno de la lucha contra el LA/FT es el factor común, los sistemas jurídicos de los países son diferentes, lo cual justifica este artículo, en tanto, el presente documento indicará para los países de Latinoamérica de habla hispana los aspectos de mayor impacto que han tenido en la gestión del riesgos de LA/FT, como son, desde el punto de vista administrativo, el catálogo de sujetos obligados para ver el nivel de cobertura de la regulación; la definición de Persona Expuesta Políticamente para ver el alcance sobre esta categoría de contrapartes que pueden tener los sujetos obligados; la definición de beneficiario final para conocer los porcentajes de revelación de información societaria y el enfoque basado en riesgo con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI.

En lo que tiene que ver con el derecho penal económico, solo se centrará en la definición del delito de LA y sus delitos fuente para conocer las diferentes conductas delictivas tipificadas que generan recursos ilícitos en las diferentes jurisdicciones lo que contrasta con el caso colombiano que tiene una lista taxativa o cerrada.

IV. La herramienta del *Know your country*

Es una herramienta de investigación global Antilavado de Dinero que contiene información de diferentes países y explica si han sido sancionados, si hacen parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI, y el nivel de riesgo de acuerdo los informes de la Unión Europea⁷ y de Estados Unidos⁸.

V. Regulación administrativa y penal de la región

Para darle un orden al comparativo regional sobre LA/FT se hará referencia a cada país, en orden ascendente por nivel de riesgo de LA/FT, mencionado tanto la regulación administrativa como la regulación penal, haciendo hincapié en aspectos centrales de la regulación prudencial como los sujetos obligados, la definición de beneficiario final y de personas expuestas políticamente (PEPs), el enfoque basado en riesgos de LA/FT y la tipificación del delito de LA y sus delitos fuente.



1. Chile

De acuerdo con la herramienta *Know Your Country*⁹ Chile no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. No obstante, se clasifica en riesgo alto superior, debido a que no hace parte de la Lista Blanca de la Unión Europea. Además, cuenta con un nivel de riesgo medio en relación con el cumplimiento de las recomendaciones del GAFI y la evaluación de riesgo de LA del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

• Regulación administrativa

En Chile, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras fue reemplazada por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). Asimismo, la Ley 19.913 de 2003 creó la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y la regulación sobre la prevención del LA/FT, esta última perfeccionada por la Ley 20.119 de 2006 y complementada por la Ley 20.818 de 2015.

La Ley 19.913 de 2003 enlista como sujetos obligados tanto del sector financiero como del sector real a los bancos e instituciones financieras; las empresas de factoraje; las empresas de arrendamiento financiero; las empresas de securitización; las administradoras generales de fondos y sociedades que administren fondos de inversión privados; las casas de cambio y otras entidades que estén facultadas para recibir moneda extranjera; las emisoras u operadoras de tarjetas de crédito, tarjetas de pago con provisión de fondos o cualquier otro sistema similar a los referidos medios de pago; las empresas de transferencia y transporte de valores y dinero; las bolsas de valores y las bolsas de productos, así como cualquier otra bolsa que en el futuro esté sujeta a la supervisión de la Superintendencia de Valores y Seguros; los corredores de bolsa; los agentes de valores; las compañías de seguros; los administradores de fondos mutuos;

⁷ Comisión Europea. (13 de febrero de 2019). *La Comisión Europea adopta una nueva lista de terceros países con mecanismos débiles de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo*. Comunicado de Prensa. Estrasburgo. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_781

⁸ INCSR. (Marzo 2020). *International Narcotics Control Strategy Report*. Lavado de Activos. Vol. II. Departamento de Estado de los Estados Unidos. Recuperado de: <https://www.state.gov/2020-incsr-volume-ii-money-laundering-and-financial-crimes-as-submitted-to-congress/>

⁹ Para mayor información puede ver: <https://www.knowyourcountry.com/chile1111>

los operadores de mercados de futuros y de opciones; las sociedades administradoras y los usuarios de zonas francas; los casinos, salas de juego e hipódromos; entre otros.

Por otra parte, la Unidad de Análisis Financiero (UAF) define a las PEPs como “*chilenos o extranjeros que desempeñan o hayan desempeñado funciones públicas destacadas en un país, hasta a lo menos un año de finalizado el ejercicio de las mismas (...)*” (Circular 49, 2017, p.5).

Asimismo, establece al beneficiario final como “*La(s) persona(s) natural(es) que finalmente posee, directa o indirectamente, a través de sociedades u otros mecanismos, una participación igual o mayor al 10 % del capital o de los derechos a voto de una persona o estructuras jurídicas determinada (...)*” (Circular 57, 2017, p.2).

En cuanto al enfoque basado en riesgo, se cuenta con un modelo para formular e implementar un sistema de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que corresponde al Oficio Circular 20 de 2015 del Ministerio de Hacienda, según el cual se deben identificar y evaluar los riesgos LA/FT, tener roles y responsabilidades, contar políticas y procedimientos de prevención y detección y diseñar un sistema de monitoreo.

• Regulación penal

El artículo 27 de la Ley 19.913 de 2003 tipifica el delito de LA y determina los siguientes delitos precedentes: (i) el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; (ii) el terrorismo; (iii) el tráfico de armas; (iv) los delitos del mercado de valores; (v) los delitos de Ley General de Bancos; (vi) los delitos sobre la Ordenanza de Aduanas; y (vii) los delitos sobre propiedad intelectual.



2. Uruguay

Según la herramienta *Know Your Country Uruguay*¹⁰ no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. Sin embargo, tiene riesgo alto superior por tratarse de un Centro Financiero *offshore*. De igual forma, es una jurisdicción de riesgo medio de acuerdo con la evaluación de riesgo de LA del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

• Regulación administrativa

La supervisión ALA/CFT del sector financiero está a cargo de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la cual depende de la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF) y ésta a su vez del Banco Central de Uruguay (BCU); para el caso de las APNFD, su regulación está a cargo de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT), creada por la Ley 19.355 de 2015, ambos organismos ejercen la función de regular, monitorear y supervisar el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT de los sujetos obligados. La regulación administrativa general está dispuesta en la Ley 19.574 de 2017 (Ley Integral contra el Lavado de Activos), pero existen otras normas de otros supervisores a las cuales no se va a referir.

¹⁰ Para mayor información ver: <https://www.knowyourcountry.com/uruguay1111>

Para el caso del sector financiero, los sujetos obligados son los bancos públicos, bancos internacionales, las cooperativas, corredores de bolsa, agentes de valores, administradores de fondos de inversión, bolsa de valores, asesores de inversión, casas de cambio, administradoras de fondos de pensiones y aseguradoras.

La Ley 19.574 de 2017 enlista como sujetos obligados no financieros a los casinos; las inmobiliarias; constructoras; los abogados únicamente cuando actúen a nombre y por cuenta de sus clientes; los escribanos; los rematadores; las personas físicas o jurídicas dedicadas a la intermediación o mediación en operaciones de compraventa de antigüedades, obras de arte, y metales y piedras preciosas; los explotadores y usuarios directos e indirectos de zonas francas; los proveedores de servicios societarios, fideicomisos; las asociaciones civiles, fundaciones, partidos políticos, agrupaciones y en general, cualquier organización sin fines de lucro con o sin personería jurídica; y los contadores públicos.

Por otra parte, se define a las PEPs como “aquellas personas que desempeñan o han desempeñado en los últimos cinco años funciones públicas de importancia en el país o en el extranjero o una función de jerarquía en un organismo internacional(...)” (Ley 19.574, 2017, artículo 20).

Asimismo, establece al beneficiario final como “persona física que, directa o indirectamente, posea como mínimo el 15% del capital o su equivalente, o de los derechos de voto, o que por otros medios ejerza el control final sobre una entidad, considerándose tal una persona jurídica(...)” (Ley 19.484, 2017, artículo 22). Cabe señalar, que mediante esta Ley se instauró el registro de beneficiario final en el BCU, bajo el resguardo de la UIAF, esta información puede ser compartida a requerimiento con las autoridades competentes.

Por su parte, La Ley 19.574 de 2017 aplica un enfoque basado en riesgo para los sujetos obligados, y en esa medida, las regulaciones sectoriales para los diferentes sujetos obligados disponen procedimientos para administrar y mitigar riesgos de LA/FT, como el caso de la debida diligencia aplicada en función del nivel de riesgo del cliente, la relación de negocios, el producto u operación, la cual se aplica en tres niveles: simple, tradicional e intensificada.

Es importante señalar que el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT) acogió la ISO 31000 de 2018 sobre Gestión del Riesgo y los sujetos obligados la usan como referente para el cumplimiento de la regulación ALA/CFT.

• Regulación penal

Los artículos 30, 31, 32 y 33 de la Ley 19.574 de 2017, tipifican el delito de lavado de activos. A su vez, esta Ley define como delitos precedentes el narcotráfico y delitos conexos; crímenes de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad; terrorismo; financiamiento del terrorismo; contrabando; tráfico ilícito de armas, explosivos, municiones o material destinado a su producción; tráfico ilícito de órganos, tejidos y medicamentos; tráfico ilícito y trata de personas; extorsión; secuestro; proxenetismo; tráfico ilícito de sustancias nucleares; tráfico ilícito de obras de arte, animales o materiales tóxicos; estafa; apropiación indebida; los delitos contra la Administración Pública, quiebra fraudulenta; entre otros.



3. Perú

De acuerdo con la herramienta *Know Your Country*¹¹ Perú no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. No obstante, se encuentra clasificada con riesgo alto superior por no ser parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes y por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en la lista Internacional de Control de Narcóticos.

• Regulación administrativa

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) tiene dentro de su estructura a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que fue creada por la Ley 27.693 de 2002. Adicionalmente, el país cuenta con un Plan Nacional Contra el LA/FT que nació en 2011 y en la actualidad cursa su periodo 2018 a 2021. Asimismo, dispone de una Política Nacional y de la Comisión Ejecutiva Multisectorial contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAF) creada por el Decreto Supremo 018 de 2017-JUS.

El sector financiero de Perú tiene como supervisores en materia de ALA/CFT a la SBS, la UIF, la Superintendencia de Mercado de Valores (SMV) y el MTC; estos determinan como sujetos obligados a bancos; empresas de seguros de reaseguros; corredores de seguros; las sociedades de agentes de bolsa; sociedades intermediarias de valores; sociedades administradoras de fondos de inversión; fondos mutuos; empresas de préstamos y empeños; servicios postal de remesa y giros postales; compraventa de divisas; las instituciones de compensación y liquidación de valores; empresas de transporte, custodia y administración de numerario; empresas de servicios de canje; empresas de factoring; empresas afianzadoras y de garantías; empresas emisoras de tarjetas de crédito y débito; compra y venta de divisas; la Caja Municipal de Crédito Popular; las bolsas de valores; bancos de inversión; empresas de arrendamiento financiero; empresas administradoras hipotecarias; procesadores de tarjetas de crédito y débito; empresas emisoras de dinero electrónico; administradoras de fondos de pensiones; empresas de transferencias de fondos; empresas de transferencias de fondos colectivos; cajas rurales de ahorro y crédito; sociedades titularizadoras; organizaciones sin fines de lucro que otorgan préstamos; y Empresas de Desarrollo de Pequeña y Microempresa (EDPYMES).

Las APNFDs tienen como supervisores a la UIF, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y los colegios de abogados y de contadores públicos. Vale la pena señalar, que se establece como sujetos obligados a los casinos y tragamonedas; los agentes inmobiliarios; las inmobiliarias y constructoras; comercio de joyas, metales y piedras preciosas; notarios públicos; empresas mineras; agentes de aduanas; organizaciones sin fines de lucro; martilleros públicos; agencias de viajes y turismo; comercializadoras de oro; establecimientos de hospedaje; laboratorios y empresas que producen y comercializan insumos químicos y bienes fiscalizados; comercio de objetos de arte; empresas que distribuyen, transportan y comercializan insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal, bajo control y fiscalización de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT); compraventa o importaciones de armas y municiones; administradores de bienes, empresas y

¹¹ Para mayor información ver: <https://www.knowyourcountry.com/peru1111>

consorcios; comercio de antigüedades; comercio de monedas; juegos de lotería; fabricación y comercialización de materiales explosivos; agentes inmobiliarios; financiación colectiva o participativa a través de plataformas virtuales; y los hipódromos.

Por otra parte, la SBS define a las PEPs como “*personas naturales, nacionales o extranjeras, que cumplen o que en los últimos cinco (5) años hayan cumplido funciones públicas destacadas en el territorio nacional o extranjero (...)*” (Resolución 2660, 2015, artículo 2).

Asimismo, establece al beneficiario final como “*persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción y/o que posee o ejerce el control efectivo final sobre un cliente o persona jurídica a favor de la cual se realiza una operación (...)*” (Resolución 2660, 2015, artículo 2).

En cuanto al enfoque basado en riesgo, la Resolución 2660 dispuso en el Reglamento de Gestión del Riesgo de LA/FT conceptos como factores de riesgo; comité de riesgos LA/FT; calificación de riesgos de LA/FT para clientes; identificación y evaluación de riesgos de LA/FT; indicadores clave de riesgos de LA/FT; tratamiento de los riesgos de LA/FT; formación de segmentos y análisis de escenarios; y régimen de debida diligencia, simple, general y reforzado.

• Regulación penal

Los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 1106 de 2012 tipifican el delito de LA. Mientras que el artículo 10 de este Decreto, establece como los delitos fuente de LA la minería ilegal, el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, la financiación del terrorismo, los delitos contra la administración pública, el secuestro, el proxenetismo, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, el tráfico ilícito de migrantes, los delitos tributarios, la extorsión, el robo y los delitos aduaneros.



4. Colombia

Según la herramienta *Know Your Country*¹² Colombia no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. Sin embargo, tiene riesgo alto superior como consecuencia de no ser parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes y por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en la lista Internacional de Control de Narcóticos.

• Regulación administrativa

En el caso de las medidas administrativas contra el lavado de activos, como lo menciona Rodríguez y Galvis (2018)¹³ se empezó en 1992 con el Acuerdo sobre el papel del sistema financiero en la detección, prevención y represión de movimientos de capitales ilícitos, el cual inspiró la regulación de los artículos 102 al 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993), estos a su vez, fueron la base del Sistema Integral de Prevención de

Lavado de Activos (SIPLA) de la Superintendencia Bancaria, que posteriormente se convirtió en 2005 en la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Esta normativa estuvo vigente hasta diciembre de 2007 cuando se presentó el Proyecto de Circular Externa del Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT) por la cual nació la Circular Externa 026 de 2008 y cambió el paradigma de la lucha contra el LA/FT con un enfoque basado en riesgo.

Asimismo, Colombia dispone de una Política Pública sobre la lucha contra el LA/FT, la cual fue expedida mediante el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)¹⁴ 3793 de 2013. Este ha permitido coordinar esfuerzos del sector público y el sector privado. Existen sujetos obligados que deben cumplir con una regulación de un supervisor respectivo y hay sujetos de reporte que deben cumplir solo con reportes objetivos y subjetivos a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) sin necesidad de tener un modelo ALA/CFT.

Aunque en varias regulaciones sobre ALA/CFT se plasmaron varias definiciones de PEPs, el artículo 2.1.4.2.3 del Decreto 1674 de 2016 enlista las categorías de estas personas para esta jurisdicción. De la misma forma, el numeral 1.2. de la Circular Externa SARLAFT de la SFC determina las características del beneficiario final.

Luego del nacimiento del SARLAFT con la Circular Externa 026 de 2008 de la SFC, la mayoría de las normas de otros supervisores también giraron hacia enfoques basados en riesgo derivado de la aplicación de las 40 Recomendaciones del GAFI, tanto que en el país se aplica la Norma Técnica 5254 de 2006 sobre gestión del riesgo. La Circular Externa 055 de 2016 que es la norma vigente de la SFC para el SARLAFT dispone aspectos como la prevención y el control; etapas como la identificación, medición, control y monitoreo; elementos; factores de riesgo como los clientes y usuarios, productos, canales de distribución y jurisdicciones; segmentación; riesgos asociados; riesgo inherente; y riesgo residual.

• Regulación penal

La regulación tipificó el delito de LA como “*Receptación, legalización y ocultamiento de bienes provenientes de actividades ilegales. El que fuera de los casos de concurso en el delito oculte, asegure, transforme, invierta, transfiera, custodie, transporte, administre o adquiera el objeto material o el producto del mismo o les dé a los bienes provenientes de dicha actividad apariencia de legalidad o los legalice, incurrirá en pena de prisión de tres a ocho años (...)*” (Código Penal, artículo 177).

Entre tanto, el artículo 9 de la Ley 365 de 1997 tipificó las modalidades del LA, la omisión de control, las circunstancias específicas de agravación, la imposición de penas accesorias, por medio de la modificación a los artículos 247A-1, 247B-1, 247C-1, 247D-1 del Código Penal.

De igual manera, la Ley 599 de 2000 estableció las siguientes modalidades de tipificación del LA sobre el bien jurídico del orden económico social en el Código Penal: (i) Lavado de activos (artículo 323); (ii) Circunstancias específicas de agravación (artículo 324); (iii) Omisión de control (artículo

¹² Para mayor información ver: <https://www.knowyourcountry.com/colombia1111>

¹³ Rodríguez, J., & Galvis, I. (2008). Aproximación a los instrumentos administrativos para la prevención y el control del lavado de activos en Colombia. Cuadernos De Contabilidad, 9 (24). Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuacont/article/view/3246>

¹⁴ Departamento Nacional de Planeación (2018). Documento Conpes. Política Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo. Bogotá. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3793.pdf>

325); (iv) Omisión de reportes sobre transacciones en efectivo, movilización o almacenamiento de dinero en efectivo (artículo 325A); (v) Omisión de control en el sector de la salud (artículo 22); (vi) Testaferrato (artículo 326); y (vii) Enriquecimiento ilícito de particulares (artículo 327).



5. Costa Rica

En la herramienta *Know Your Country*¹⁵ Costa Rica no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. No obstante, se encuentra clasificada con riesgo alto superior por no hacer parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes y por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en la lista Internacional de Control de Narcóticos.

• Regulación administrativa

La Ley 8204 de 2001 sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo es el marco normativo junto con su Reglamento de 2012 (Decreto Ejecutivo 36948). La lucha contra el LAV/FT está a cargo del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que recibe los ROS de parte de los sujetos obligados.

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) emite la normativa relacionada con la prevención de LAV/FT, cuyo cumplimiento debe ser supervisado y fiscalizado por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), la Superintendencia General de Seguros (SUGESE) y la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL).

Para el caso del sector financiero, los sujetos obligados de la SUGEF son los Grupos Financieros, las Entidades Bancarias, las Cooperativas, las Casas de Cambio y las Mutuales; de la SUGEVAL son los Puestos de Bolsa, las Sociedades de Fondos, los Emisores, los Custodios, y los Grupos Financieros; de la SUPEN las Operadoras de Pensiones y los Fondos Especiales; y de la SUGESE las Sociedades Agencia de Seguros, las Sociedades Corredoras de Seguros, los Corredores de Seguros, las Aseguradoras, los Grupos Financieros, los Operadores de Seguros Autoexpedibles y los Agentes de Seguro.

En lo que respecta a las APNFDs, estas se encuentran supervisadas por la SUGEF, la cual define como actividades económicas vigiladas a los desarrolladores inmobiliarios; la compraventa de bienes inmuebles; la fabricación, venta y distribución de armas; la venta de joyas, piedras y materiales preciosos; la compraventa de obras de arte; la compraventa de vehículos nuevos o usados; los casinos físicos; los casinos virtuales; las apuestas electrónicas o por cualquier otro medio; las operadoras de tarjetas de crédito que no formen parte de un grupo financiero; los abogados y contadores públicos que ejerzan la profesión en forma liberal; los medios Alternativos de transferencias financieras; las personas físicas o jurídicas acreedores de operaciones crediticias de cualquier índole; y cualquier otra actividad que establezca la UIF, mediante resolución fundada.

¹⁵ Para más información ver: <https://www.knowyourcountry.com/costarica1111>

El Reglamento General sobre Legislación contra el Narcotráfico, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales, Financiamiento al Terrorismo y Delincuencia Organizada define a las PEP como “aquellas personas que de conformidad con la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, deben rendir declaración jurada sobre su situación patrimonial ante la Controlaría General de la República por ocupar cargos públicos destacados(...)” (Decreto Ejecutivo 36948, 2012, artículo 22).

Asimismo, la regulación sobre ALA/CFT establece al beneficiario final como: “cualquier persona física que finalmente posee o controla a un cliente y/o la persona física en cuyo nombre se realiza una transacción o contrato, o recibe los beneficios asociados. Incluye a las personas que ejercen el control efectivo final, sobre una persona jurídica, fideicomisos y otras estructuras jurídicas (...)” (Ley N° 8204, 2010, artículo 2).

Sobre esta última norma mencionada, se encuentra el enfoque basado en riesgo al indicarse conceptos como evaluación del riesgo del sujeto obligado; categorización y perfil del riesgo de clientes; metodología para la clasificación de riesgo de los clientes; criterios o variables para el análisis y descripción del perfil de riesgo del cliente; y clientes de alto riesgo. Cabe señalar, que la SUGEF expidió el Acuerdo 02 de 2010 (actualizado en 2017) referente al Reglamento sobre la Administración Integral de Riesgos.

• Regulación penal

La regulación tipificó el delito de legitimación de capitales de la siguiente forma: “será sancionado con pena de prisión de ocho (8) a veinte (20) años: Quien adquiera, convierta o transmita bienes de interés económico, sabiendo que estos se originan en un delito que, dentro de su rango de penas, puede ser sancionado con pena de prisión de cuatro (4) años o más, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir el origen ilícito, o para ayudarle a la persona que haya participado en las infracciones, a eludir las consecuencias legales de sus actos; (...)” (Ley 8204, 1995, artículo 69).

De acuerdo con esta disposición son delitos fuente todos aquellos que tengan pena de prisión de 4 años o más y que produzcan bienes, recursos, activos o dinero.



6. Salvador

En la herramienta *Know Your Country*¹⁶ El Salvador no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. Sin embargo, tiene riesgo alto superior como consecuencia de no ser parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes, por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en la lista Internacional de Control de Narcóticos y estar suspendido del conjunto de UIF del Grupo Egmont.

¹⁶ Para más información ver: <https://www.knowyourcountry.com/elsal1111>

• Regulación administrativa

La normatividad de El Salvador está fundamentada en el Decreto Legislativo 498 de 1998 (Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos), el Reglamento de la Ley (Decreto 02 de 2000), el Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera (UIF) para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos (Acuerdo 085 de 2013 de la Fiscalía General de la República - FGR) y en las Normas Técnicas para la Gestión de Riesgos de Lavado de Dinero y de Activos y de Financiamiento al Terrorismo (NRP-08 de 2013) del Banco Central de Reserva (BCR) de El Salvador. Vale la pena resaltar, que a diferencia de otras Unidades de Inteligencia Financiera que están dentro de los supervisores bancarios o son independientes, la de este país está dentro de la FGR.

Los sujetos obligados señalados en el artículo 2 de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos integran tanto los del sector financiero como del no financiero, y dentro de ellos se encuentran, toda sociedad, empresa o entidad de cualquier tipo, nacional o extranjera, que integre una institución, grupo o conglomerado financiero supervisado y regulado por la superintendencia del sistema financiero; micro-financieras, cajas de crédito e intermediarias financieras no bancarias; importadores o exportadores de productos e insumos agropecuarios, y de vehículos nuevos o usados; sociedades emisoras de tarjetas de crédito, co-emisores y grupos relacionados; personas naturales y jurídicas que realicen transferencias sistemáticas o sustanciales de fondos, incluidas las casas de empeño y demás que otorgan préstamos; casinos y casas de juego; comercializadores de metales y piedras preciosas; empresas e intermediarios de bienes raíces; agencias de viajes, empresas de transporte aéreo, terrestre y marítimo; personas naturales y jurídicas que se dediquen al envío y recepción de encomiendas y remesas; entre otros.

En la NRP-08 de 2013 los sujetos obligados son los Bancos constituidos en El Salvador, sus oficinas en el extranjero y sus subsidiarias; las sucursales y oficinas de bancos extranjeros establecidos en el país; las sociedades que de conformidad con la ley de bancos integran los conglomerados financieros, o que la Superintendencia los declare como tales, lo que incluye tanto a sus sociedades controladoras como a sus sociedades miembro; las instituciones administradoras de fondos de pensiones; las sociedades de seguros, sus sucursales en el extranjero y las sucursales de sociedades de seguros extranjeras establecidas en el país; las bolsas de valores, las casas de corredores de bolsas, las sociedades especializadas en depósito y custodia de valores y los almacenes generales de depósitos; los bancos cooperativos, las sociedades de ahorro y crédito y las federaciones reguladas por la ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito; las sociedades de garantía recíproca y sus reafinanzadoras locales; las sociedades que ofrecen servicios complementarios a los servicios financieros de los integrantes del sistema financiero, en particular aquella en las que participen como inversionistas; las sociedades administradoras u operadoras de sistemas de pagos y de liquidación de valores; el Fondo Social para la Vivienda y el Fondo Nacional de Vivienda Popular; el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada; entre otros.

Por su parte, la normativa también define las PEPs como *“aquellas personas naturales identificadas al inicio o en el transcurso de la relación contractual, nacionales o extranjeras que desempeñan o han desempeñado funciones públicas en nuestro país, o en su país de origen, así como sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad o afinidad, compañeros de vida y sus asociados comerciales o de negocios (...)”* (NRP-08, 2013, artículo 3).

Asimismo, se establece al beneficiario final como *“la persona natural que finalmente posee o controla a un cliente y/o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas que ejercen control efectivo final sobre una persona u otra estructura jurídica (...)”* (NRP-08, 2013, artículo 3).

En cuanto al enfoque basado en riesgo, El Salvador cuenta con el Instructivo para la Identificación, Análisis y Gestión de Riesgos de 2007, la Norma de Gestión Integral de Riesgo NPB4-47 de 2011 y con la NRP-08 de 2013. De esta última, se destacan aspectos como factores de riesgo; riesgos asociados; etapas del proceso de gestión; identificación; medición; control y mitigación; monitoreo y comunicación; debida diligencia y debida diligencia ampliada; entre otros.

• Regulación penal

Por otra parte, se tipifica el delito del LA como *“El que depositare, retirare, convirtiere o transfiriere fondos, bienes o derechos relacionados que procedan directa o indirectamente de actividades delictivas, para ocultar o encubrir su origen ilícito, o ayudar a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos a quien haya participado en la comisión de dichas actividades delictivas, dentro o fuera del país, será sancionado con prisión de cinco a quince años y multa de cincuenta a dos mil quinientos salarios mínimos mensuales vigentes(...)”* (Decreto legislativo, 1998, artículos 4 y 5).

Adicionalmente, se establece en el capítulo IV de la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas como delitos fuente el comercio de personas; la administración fraudulenta; el hurto y robo de vehículos; el secuestro; la extorsión; el enriquecimiento ilícito; las negociaciones ilícitas; el Peculado; el soborno; el comercio ilegal y depósito de armas; la evasión de impuestos; el Contrabando de mercadería; el prevaricato; la estafa; y, todo acto de encubrimiento y legalización de dinero o bienes procedentes de actividades delictivas.



7. Ecuador

Según la herramienta *Know Your Country*¹⁷ Ecuador no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. No obstante, cuenta con riesgo alto superior por no ser parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes y por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

¹⁷ Para más información ver: <https://www.knowyourcountry.com/ecuador1111>

• Regulación administrativa

La regulación administrativa de Ecuador empezó con la Resolución 1683 de 2010 de la Junta Bancaria; luego se promulgó la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos de 2016, la cual creó la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas; y el Reglamento General de dicha norma (Decreto 1331 de 2017).

La UAFE es la entidad encargada de organizar, articular y generar acciones en torno a la prevención, detección y erradicación del lavado de activos y financiamiento del delito y de recibir de los sujetos obligados los reportes de operaciones inusuales injustificadas.

La lucha contra el lavado de activos en Ecuador está a cargo de la Superintendencia de Bancos (SBS) para el sector financiero, y en el caso de las APNFDs la supervisión depende de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS).

La Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos de 2016 señaló como sujetos obligados del sector financiero y no financiero a las instituciones del sistema financiero y de seguros; las filiales extranjeras bajo control de las instituciones del sistema financiero ecuatoriano; las bolsas y casas de valores; las administradoras de fondos y fideicomisos; las cooperativas, fundaciones y organismos no gubernamentales; las personas naturales y jurídicas que se dediquen en forma habitual a la comercialización de vehículos, embarcaciones, naves y aeronaves; las empresas dedicadas al servicio de transferencia nacional o internacional de dinero o valores, transporte nacional e internacional de encomiendas o paquetes postales, correos y correos paralelos, incluyendo sus operadores, agentes y agencias; entre otros.

El Reglamento General de 2017 definió a las PEPs como “*aquellas personas naturales, nacionales o extranjeras, que desempeñan o han desempeñado funciones públicas destacadas en el Ecuador o en el extranjero en representación del país, hasta un año (1) después de haber culminado el cargo que originó tal calidad (...)*” (Decreto 1331, 2017, artículo 42). Cabe señalar que El Sistema para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SISLAFT) de la UAFE, publica mensualmente la Lista de PEPs actualizada para que sea usada por los sujetos obligados en los procedimientos de debida diligencia.

Asimismo, la Junta Bancaria establece al beneficiario final como “*toda persona natural o jurídica que, sin tener necesariamente la condición de cliente, es la destinataria de los recursos o bienes objeto del contrato, o se encuentra autorizada para disponer de los mismos*” (Resolución 1683, 2010). Esta misma Resolución, menciona el enfoque basado en riesgo cuando reguló las Normas de Prevención de Lavado de Activos para las Instituciones del Sistema Financiero de la Junta Bancaria y estableció aspectos como factores de riesgo; etapas de prevención de lavado de activos; segmentación; perfiles de riesgo; clientes de alto riesgo; grado de exposición del riesgo y; matriz de riesgo. Y las Normas para las Instituciones del Sistema Financiero sobre Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Otros Delitos de la SBS de 2013 establece aspectos como actividades de alto riesgo; criterios de riesgo; categorías de riesgo; debida diligencia normal; debida diligencia simple; debida diligencia reforzada y; método de reconocido valor técnico.

• Regulación penal

La normativa ecuatoriana tipificó el delito de LA mediante el artículo 317 del Código Orgánico Integral Penal. De igual forma, considera como delitos fuente cualquier conducta delictiva que provengan de los recursos ilícitos y destaca el tráfico ilegal de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, defraudación tributaria, enriquecimiento privado no justificado, peculado, asociación ilícita, concusión, tráfico de influencias y usura; tal y como se deduce del Informe de Gestión Anual 2018 de la UAFE¹⁸.



8. República Dominicana

De acuerdo con la herramienta *Know Your Country*¹⁹ República Dominicana no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. Sin embargo, tiene riesgo alto superior por no hacer parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes, por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en la lista de Control de Narcóticos Internacional.

• Regulación administrativa

La Unidad de Análisis Financiero (UAF) fue creada por la Ley 72 de 2002 conocida como la Ley sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas (unidad adscrita al Ministerio de Hacienda) y se convirtió en un organismo técnico del Comité Nacional Contra el Lavado de Activos (CONCLA) desde 2005. La referida Norma de 2002 fue derogada por la Ley 155 de 2017. La regulación administrativa vigente se encuentra establecida en la Circular 003 de 2018 de la Superintendencia de Bancos (SIB).

Los supervisores en materia de ALA/CFT son la SIB, la Superintendencia de Valores (SIV), la Superintendencia de Seguros (SIS), el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP), la Dirección de Casinos y Juegos de Azar y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

Los sujetos obligados en el sector financiero son los bancos; las entidades de intermediación financiera; los intermediarios de valores; las personas que intermedien en el canje, cambio de divisas y la remesa de divisas; el Banco Central de la República Dominicana; las fiduciarias; las Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito; las compañías de seguros, de reaseguro y corredores de seguro; las sociedades administradoras de fondos de inversión; las sociedades titularizadoras; los puestos de bolsa e intermediarios de valores; el Depósito Centralizado de Valores; y los emisores de valores de oferta pública que se reserven la colocación primaria.

Entre tanto, las APNFDs están catalogadas por los casinos de juego, juego de azar, bancas de lotería o apuestas y concesionarios de lotería y juego de azar; las empresas de factoraje; los agentes inmobiliarios; los comerciantes de metales preciosos, piedras preciosas y joyas;

¹⁸ UAFE (2019). Informe de Gestión Anual. Ejercicio 2018. Recuperado de: <https://www.uafe.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202018%20final.pdf>

¹⁹ Para mayor información ver: <https://www.knowyourcountry.com/domrep1111>

los abogados, notarios, contadores, y otros profesionales jurídicos; las empresas o personas físicas que de forma habitual se dediquen a la compra y venta de vehículos, de armas de fuego, barcos y aviones, vehículos de motor; las casas de empeños; y las empresas constructoras.

La normativa también define las PEP como “cualquier individuo que desempeña o ha desempeñado, durante los últimos tres (3) años altas funciones públicas, por elección o nombramientos ejecutivos, en un país extranjero o en territorio nacional, incluyendo altos funcionarios de organizaciones internacionales. Incluye, pero no se limita a, jefes de estado o de gobierno, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales o funcionarios (...)” (Ley 155, 2017, artículo 2).

Asimismo, establece al beneficiario final como “persona física que ejerce el control efectivo final sobre una persona jurídica o tenga como mínimo el 20% de capital de la persona jurídica, incluyendo a la persona física en beneficio de quien o quienes se lleva a cabo una transacción (...)” (Ley 155, 2017, artículo 4).

La República Dominicana desde la Ley 155 de 2017 se ajustó a un enfoque basado en riesgo que aplica para los sujetos obligados tanto del sector financiero como del sector no financiero y dentro del que se destacan aspectos como la debida diligencia simple, normal y ampliada; supervisión basada en riesgo; programa de cumplimiento; gestión de riesgos. Para el caso particular del sector financiero la Circular 003 de 2018 de la SIB estableció el Instructivo sobre Prevención del Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, norma en la cual se debe tener en cuenta disposiciones sobre clientes de alto riesgo; comité de gestión integral de riesgos; factores de riesgo; gestión de riesgos; gestión integral de riesgos; plan de contingencia ante eventos de riesgo de LA/FT/FPADM; etapas de la metodología de gestión de eventos potenciales de riesgo LA/FT/FPADM, identificación de eventos potenciales de riesgo, medición de eventos potenciales de riesgo; control de eventos potenciales de riesgo; monitoreo de eventos potenciales de riesgo; segmentación; y plan anual de gestión.

• Regulación penal

Entre tanto, se tipifica el delito del LA como:

“La persona que convierta, transfiera o transporte bienes, a sabiendas de que son el producto de cualquiera de los delitos precedentes, con el propósito de ocultar, disimular o encubrir la naturaleza, el origen, la localización, la disposición, el movimiento o la propiedad real de bienes o derechos sobre bienes. Dicha persona será sancionada con una pena de diez a veinte años de prisión mayor, multa de doscientos a cuatrocientos salarios mínimos, el decomiso de todos los bienes ilícitos, valores, instrumentos y derechos sobre ellos, así como la inhabilitación permanente para desempeñar funciones, prestar servicios o ser contratado por entidades de intermediación financiera, participantes del mercado de valores, y entidades públicas (...)” (Ley 155, 2017, artículo 3).

El numeral 11 del artículo 2 de la Ley 155 de 2017 enumera los delitos precedentes o determinantes del delito de lavado de activos, dentro de los que se encuentran el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas, cualquier infracción relacionada con el terrorismo y el financiamiento al terrorismo, tráfico ilícito de seres humanos (incluyendo inmigrantes ilegales), trata de personas (incluyendo la explotación sexual de menores), pornografía infantil, proxenetismo, tráfico ilícito de órganos humanos, tráfico ilícito de armas, secuestro, extorsión (incluyendo aquellas relacionadas con las grabaciones y filmicas electrónicas realizadas por personas físicas o morales), falsificación de monedas, valores o títulos, estafa contra el Estado, desfalco, concusión, cohecho, soborno, tráfico de influencia, prevaricación y delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, soborno transnacional, delito tributario, estafa agravada, contrabando, piratería, piratería de productos, delito contra la propiedad intelectual, delito de medio ambiente, testaferrato, sicariato, enriquecimiento no justificado, falsificación de documentos públicos, falsificación y adulteración de medicamentos, alimentos y bebidas, tráfico ilícito de mercancías, obras de arte, joyas y esculturas, y robo agravado, delitos financieros, crímenes y delitos de alta tecnología, uso indebido de información confidencial o privilegiada, y manipulación del mercado. Asimismo, se considera como infracción precedente o determinante, toda infracción grave sancionable con una pena punible no menor de tres (3) años.



9. Argentina

Según la herramienta *Know Your Country*²⁰ Argentina no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. No obstante, tiene riesgo alto superior como consecuencia de no ser parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes y por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

• Regulación administrativa

En Argentina la regulación administrativa comienza con la Ley 25.246 de 2000 y es reglamentada por el Decreto 290 de 2007 a la que le siguió la Agenda Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo y el Programa de Coordinación Nacional para el Combate del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo creado por el Decreto 360 de 2016 a instancias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La regulación administrativa sobre LA/FT tiene como supervisores en la materia al Banco Central de la República Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Superintendencia de Seguros de la Nación, la Comisión Nacional de Valores, la Inspección General de Justicia, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia; cabe señalar que los sujetos obligados de estas entidades deben reportar las operaciones sospechosas a la Unidad de Información Financiera (UIF).

²⁰ Para mayor información ver: <https://www.knowyourcountry.com/argentinaaaq>

La Ley 25.246 de 2000 en su artículo 20 enumera como sujetos obligados a las entidades financieras; las casas de cambio; los juegos de azar; los intermediarios del mercado de valores; las personas jurídicas autorizadas por la Comisión Nacional de Valores para actuar en el marco de sistemas de financiamiento colectivo a través del uso de portales web u otros medios análogos y demás personas jurídicas registradas en el citado organismo a cargo de la apertura del legajo e identificación del perfil del cliente para invertir en el ámbito del mercado de capitales; los registros públicos de comercio, los organismos representativos de fiscalización y control de personas jurídicas, los registros de la propiedad inmueble, los registros de la propiedad automotor, los registros prendarios, los registros de embarcaciones de todo tipo y los registros de aeronaves; la compraventa de obras de arte, antigüedades u otros bienes suntuarios, inversión filatélica o numismática, o a la exportación, importación, elaboración o industrialización de joyas o bienes con metales o piedras preciosas; las empresas aseguradoras; las empresas emisoras de cheques de viajero u operadoras de tarjetas de crédito o de compra; las empresas dedicadas al transporte de caudales; las empresas prestatarias o concesionarias de servicios postales que realicen operaciones de giros de divisas o de traslado de distintos tipos de moneda o billete; los escribanos públicos; los despachantes de aduana; los organismos de la Administración Pública y entidades descentralizadas y/o autárquicas que ejercen funciones regulatorias, de control, supervisión y/o superintendencia sobre actividades económicas y/o negocios jurídicos y/o sobre sujetos de derecho, individuales o colectivos: el Banco Central de la República Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Superintendencia de Seguros de la Nación, la Comisión Nacional de Valores, la Inspección General de Justicia, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia; entre otros.

Por otro lado, la UIF establece "son consideradas Personas Expuestas Políticamente por cercanía o afinidad, todos aquellos sujetos que posean vínculos personales o jurídicos con quienes cumplan, o hayan cumplido, las funciones establecidas en los artículos 1° a 4° de la presente (...)" (Resolución 134, 2018, artículo 1).

Adicionalmente, define a los propietarios o beneficiario finales como "Toda persona que controla o puede controlar, directa o indirectamente, una persona jurídica o estructura legal sin personería jurídica, y/o que posee, al menos, el veinte por ciento (20%) del capital o de los derechos de voto, o que por otros medios ejerce su control final, de forma directa o indirecta(...)" (Resolución 76, 2019, artículo 2).

En relación al enfoque basado en riesgo, la Resolución 76 de 2019 de la UIF establece los Lineamientos de Gestión de Riesgos de LA/FT, dentro de los que se encuentran la autoevaluación de riesgos; debida diligencia continuada; debida diligencia reforzada; debida diligencia simplificada; declaración de tolerancia al riesgo de LA/FT; efectividad del sistema de prevención de LA/FT; sistema de prevención de LA/FT; tolerancia al riesgo de LA/FT; factores de riesgo; mitigación de riesgos; política de aceptación de clientes; declaración de tolerancia al riesgo de LA/FT; comité de prevención de LA/FT; y segmentación de clientes.

• Regulación penal

La normativa tipificó el lavado de dinero de la siguiente forma "será reprimido con prisión de tres (3) a diez (10) años y multa de dos (2) a diez (10) veces del monto de la operación, el que convirtiere, transfiriere, administrare, vendiere, gravare, disimulare o de cualquier otro modo pusiere en circulación en el mercado, bienes provenientes de un ilícito penal, con la consecuencia posible de que el origen de los bienes originarios o los subrogantes adquieran la apariencia de un origen lícito, y siempre que su valor supere la suma de pesos trescientos mil (\$ 300.000), sea en un solo acto o por la reiteración de hechos diversos vinculados entre sí (...)" (Código Penal, artículo 303).

Por su parte, los delitos fuente del lavado de activos está consagrados en el artículo 6 de la Ley 25.246 de 2000, dentro de los que se encuentran los delitos relacionados con el tráfico y comercialización ilícita de estupefacientes; los delitos de contrabando de armas y contrabando de estupefacientes; los delitos relacionados con las actividades de una asociación ilícita calificada o de una asociación ilícita terrorista; los delitos cometidos por asociaciones ilícitas organizadas para cometer delitos por fines políticos o raciales; los delitos de fraude contra la administración pública; los delitos contra la Administración Pública; los delitos de prostitución de menores y pornografía infantil; los delitos de financiación del terrorismo; la extorsión; los delitos tributarios; y la trata de personas.



10. Guatemala

Según la herramienta *Know Your Country*²¹ Guatemala no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. Sin embargo, se clasifica con riesgo alto superior por no hacer parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes, por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en la lista Internacional de Control de Narcóticos.

• Regulación administrativa

La UIF de Guatemala se llama Intendencia de Verificación Especial (IVE) y pertenece a la Superintendencia de Bancos (SIB) y se encarga del cumplimiento de la regulación para la prevención, detección del LA/FT, dejando en manos de la IVE la supervisión de las APNFDs.

En Guatemala dentro de los sujetos obligados se encuentran, el Banco de Guatemala, los bancos del sistema; las sociedades financieras; las casas de cambio; las personas individuales o jurídicas que se dediquen al corretaje o a la intermediación en la negociación de valores; los emisores y operadores de tarjetas de crédito; las entidades fuera de plaza (off-shore); las empresas que se dediquen a la transferencia sistemática o sustancial de fondos y/o movilización de capitales; las compañías de seguros y fianzas; las empresas que se dediquen a realizar operaciones sistemáticas o sustanciales de canje de cheques; el Instituto de Fomento

²¹ Para mayor información ver: <https://www.knowyourcountry.com/guatemala1111>

de Hipotecas Aseguradas; las entidades que se dedican a factoraje; las entidades que se dedican al arrendamiento financiero; los almacenes generales de depósito y las cooperativas que realicen operaciones de ahorro y crédito, independientemente de su denominación; las entidades autorizadas por el Ministerio de Gobernación para realizar loterías, rifas y similares, independientemente de la denominación que utilicen; las personas jurídicas sin fines de lucro, sin importar su denominación, que reciban, administren o ejecuten fondos del Estado y/o reciban o envíen fondos del o hacia el extranjero; los intermediarios de seguros, las actividades de promoción inmobiliaria o compraventa de inmuebles; las actividades de compraventa de vehículos automotores, terrestres, marítimos o aéreos; las actividades relacionadas con el comercio de joyas, piedras y metales preciosos; las actividades relacionadas con el comercio de objetos de arte y antigüedades; entre otros.

Por su parte, la SIB define las PEP como “aquellas que desempeñan o hayan desempeñado un cargo público relevante en Guatemala o en otro país, o aquella que tiene o se le ha confiado una función prominente en una organización internacional, así como, los dirigentes de partidos políticos nacionales y de otro país que por su perfil están expuestos a riesgos inherentes a su nivel o posición jerárquica” (Listado de Cargos de PEPs, 2018).

Para tal efecto, la SIB tiene una lista de cargos que incluyen las personas del organismo ejecutivo, legislativo y judicial, otras instituciones del Estado, gobiernos locales e instituciones municipales, partidos políticos y el Parlamento Centroamericano.

Conforme con el artículo 21 de la Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos, Decreto 67 de 2001 y el artículo 12 de su Reglamento contenido en Acuerdo Gubernativo 118 de 2002 y los Oficios IVE: 4471 de 2014, 562 de 2015 y el Instructivo para Compleción del Formulario de Declaración de Beneficiarios Finales y Funcionarios de Alto Nivel el porcentaje es del 10% y se define como “aquella(s) persona(s) individual(es) que tenga(n) posesión o control de un cliente (constituido como persona o estructura jurídica). Esta definición incluye también a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona o estructura jurídica”.

Respecto al enfoque basado en riesgo, la IVE expidió la Guía de Administración del Riesgo de Lavado de Dinero u otros Activos y de Financiamiento del Terrorismo que incluye aspectos sobre segmentación, factores de riesgo, riesgos asociados, mitigadores de riesgo, riesgo inherente, riesgo residual, metodología de gestión del riesgo LA/FT, matriz de riesgo, identificación de riesgos de LA/FT, medición de riesgos de LA/FT, control de riesgos de LA/FT, monitoreo de los riesgos de LA/FT y un Programa de Cumplimiento.

Guatemala cuenta con una Comisión Presidencial de Coordinación de los Esfuerzos Contra el Lavado de Dinero u otros Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (COPRECLAF), la cual fue creada mediante Acuerdo Gubernativo 132 de 2010 y modificada por el Acuerdo Gubernativo 145 de 2014. Esta Comisión tiene por objeto coordinar los esfuerzos entre las instituciones del Estado que participan dentro de la estructura de prevención, control, vigilancia y sanción de los delitos de LD/FT, así como del financiamiento de la PADM, con el propósito de coadyuvar al efectivo cumplimiento de la ley y tratados internacionales aprobados y ratificados por el Estado de Guatemala, dentro de un sistema nacional de prevención, control, vigilancia y sanción, respetando la competencia y autonomía de cada institución.

• Regulación penal

La normativa señala “Comete el delito de lavado de dinero u otros activos quien por sí, o por interpósita persona: Invierta, convierta, transfiera o realice cualquier transacción financiera con bienes o dinero, sabiendo, o que por razón de su cargo, empleo, oficio o profesión esté obligado a saber, que los mismos son producto, proceden o se originan de la comisión de un delito; Adquiera, posea, administre, tenga o utilice bienes o dinero sabiendo, o que por razón de su cargo, empleo, oficio o profesión esté obligado a saber, que los mismos son producto, proceden o se originan de la comisión de un delito” (Decreto No 67, 2001, artículo 2).



11. México

Según la herramienta *Know Your Country*²² México no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. No obstante, tiene riesgo alto superior como consecuencia de no ser parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes y por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en la lista de Internacional de Control de Narcóticos.

• Regulación administrativa

La regulación administrativa se encuentra contemplada en la Ley Federal Para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIOROI) de 2012 y determina las actividades vulnerables al riesgo de LA/FT tanto en el sector financiero como en el sector no financiero.

Los reportes objetivos y subjetivos deben hacerse por parte de los sujetos obligados a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que depende de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Los sujetos obligados de México del sector financiero son los Almacenes Generales de Depósito; los Asesores en Inversiones; las Casas de Bolsa; las Casas de Cambio; los Centros Cambiarios; la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; los Fondos de Inversión; las Instituciones de Tecnología Financiera; las Instituciones de Banca Múltiple; las Instituciones de Banca de Desarrollo; las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Entidades Reguladas; las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Entidades No Reguladas; las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; las Sociedades Financieras Populares; los Transmisores de Dinero; las Uniones de Crédito; los Agentes de Seguros; los Agentes de Fianzas; las Sociedades Mutualistas de Seguros y las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

Para el caso del sector no financiero la supervisión está a cargo del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y dentro de los sujetos obligados se encuentran los Juegos y Sorteos; las Tarjetas de Servicio y Crédito; las Tarjetas de Prepago y Cupones; las Tarjetas de Devolución y Recompensas; los Cheques de Viajero; el Mutuo, Préstamo o Crédito; el Blindaje; los Metales

²² Para mayor información ver <https://www.knowyourcountry.com/mexico1111>

y Joyas; las Obras de Arte; los Vehículos; el Traslado o Custodia de Valores; los Donativos; el Comercio Exterior; los Inmuebles; el Arrendamiento de Inmuebles; el Desarrollo Inmobiliario; los Servicios Profesionales; los Notarios y Corredores Públicos; los Servidores Públicos y los Activos Virtuales.

Entre tanto el Cargo Público define las PEPs como *“aquel empleo o comisión que desempeñe una persona en los Entes Públicos, en el ámbito federal, estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”* Dentro de la lista de cargos en el ámbito federal y estatal están los cargos relacionados con el poder ejecutivo, legislativo y judicial, la administración pública descentralizada, los organismos autónomos y los partidos políticos.

La normativa también establece al beneficiario final como *“la persona o grupo de personas que por medio de otra o de cualquier acto, obtiene el beneficio derivado de éstos y es quien, en última instancia, ejerce los derechos de uso, goce, disfrute, aprovechamiento o disposición de un bien o servicio, o ejerce el control de aquella persona moral que, en su carácter de cliente o usuario, lleve a cabo actos u operaciones con quien realice actividades vulnerables (...)”* (Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, 2012, artículo 3). Cabe señalar, que la SHCP emitió los Lineamientos para la Identificación del Propietario Real de 2017, a su vez las Disposiciones de Carácter General señalan un umbral del 25%.

En cuanto al enfoque basado en riesgo, a partir de 2016, la CNBV certifica en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (PLD/FT) a auditores, oficiales de cumplimiento y demás profesionales en la referida materia que presten sus servicios a las entidades y a las personas sujetas a la supervisión de la CNBV, con el fin de verificar el cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que derivan de ellas.

México tiene una Guía para la Elaboración de una Metodología de Evaluación de Riesgos en Materia de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo de 2019 de la CNBV en la que se destacan aspectos como elementos de riesgo, indicadores, metodología de evaluación de riesgos, identificación, medición, mitigantes, entre otros.

• Regulación penal

En México el delito de lavado de dinero tiene como delitos fuente cualquier conducta de la regulación penal. De igual forma, la regulación señala que *“impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita (...)”* (Código Penal Federal, artículos 400 Bis y 400 Bis 1).



12. Honduras

Según la herramienta *Know Your Country*²³ Honduras no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. Sin embargo, tiene riesgo alto superior por no hacer parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes y por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en la lista de Internacional de Control de Narcóticos.

• Regulación administrativa

La normatividad sobre la materia empezó con el Decreto 45 de 2002 (luego fue modificado por el Decreto 03 de 2008), el cual creó la Unidad de Información Financiera (UIF) como una dependencia de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS). Posteriormente, se emitió el Decreto ejecutivo 024 de 2004, el cual creó la Comisión Interinstitucional para la Prevención del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (CIPLAFT) y se expidió la Ley Especial Contra el Lavado de Activos por medio del Decreto Ejecutivo 144 de 2014, cuyo Reglamento del Régimen de Obligaciones, Medidas de Control y Deberes de las Instituciones Supervisadas en relación con la Ley Especial Contra el Lavado de Activos nació con la Circular 019 de 2016 de la CNBS. Finalmente para 2019, se dispuso de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos, Financiamiento al Terrorismo y Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ALAFTPADM). Entre tanto, las APNFDs cuentan con la Ley para la Regulación de Actividades y Profesiones no Financieras Designadas, regulada por el Decreto 131 de 2014.

La CNBS tiene como sujetos obligados a los bancos comerciales; las aseguradoras; las sociedades financieras; las casas de bolsa; las casas de cambio; las remesadoras; almacenes; el fondo público de pensiones; las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero; las clasificadoras de riesgo; las procesadoras de tarjetas de crédito; los bancos de segundo piso; los bancos estatales; las centrales de riesgo privadas; las oficinas de representación; las administradoras de garantía recíproca; la bolsa de valores; las emisoras de tarjetas de crédito y los fondos de pensiones privados.

Para el caso de las APNFDs la Resolución GA 552 de 2015 dejó su supervisión en manos de la Superintendencia de Sociedades Mercantiles y que luego quedó en manos de la UIF y actualmente está en manos de la Unidad de Registro y Monitoreo para la Prevención de LA/FT (URMOPRELAFT) de la CNBS, que según el artículo 18 de la Ley Especial Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo enuncia los sectores APNFD considerados como sujetos obligados a las entidades que prestan servicios financieros internacionales que operan en el territorio nacional no sujetas a supervisión por el Banco Central de Honduras (BCH) o por la CNBS; las empresas que son prestatarias o concesionarias de servicios postales o de encomiendas que realicen operaciones de giros de divisas o de traslados de distintos tipos de caudales, valores o dinero; las operaciones que se dediquen en forma habitual a la explotación de juegos de azar, tales como: casinos, tragamonedas, bingos y loterías, de manera tradicional o electrónica, entre otros; las personas naturales o jurídicas que presten servicios de transferencia y/o envío de dinero; las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la actividad habitual

²³ Para mayor información ver <https://www.knowyourcountry.com/honduras1111>

de arrendamiento, compra y venta de bienes raíces; las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la compra y venta de antigüedades, obras de arte, inversión filatélica u otros bienes suntuarios; las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la compra y venta de metales preciosos o la compra y venta, elaboración o industrialización de joyas o bienes elaborados con metales preciosos; las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la compra, venta, arrendamiento y distribución de automóviles de transporte terrestre, marítimo y aéreo; las personas naturales o jurídicas que se dediquen de forma habitual al servicio de préstamos no bancarios; las personas naturales o jurídicas que tengan como actividad el transporte o traslado de caudales, valores o dinero; las personas naturales o jurídicas que se dediquen al servicio de blindaje de vehículos e inmuebles; entre otros.

La Resolución 650 de 2010 de la UIF hace referencia a los PEPs, pero no incluye una definición, sino que se remite a la de la Recomendación 6 del GAFI y en el artículo 39 de la Circular 019 de 2016 de la CNBS que establece el procedimiento que los sujetos obligados deben aplicar a este tipo de clientes.

Para el efecto, el GAFI define a las PEPs extranjeras como “(...) individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes en otro país, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes” y define a las PEPs domésticas como “(...) individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes internamente, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes” (GAFI, 2012, p.128).

Entre tanto, la normativa establece al beneficiario final como “la persona natural que es la propietaria final o que controla a un cliente o la persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica” (Decreto 144, 2014, artículo 2).

El Reglamento del Régimen de Obligaciones, Medidas de Control y Deberes de las Instituciones Supervisadas que es la Circular 019 de 2016 de la CNBS implica un enfoque basado en riesgo para los sujetos obligados, cuando establece conceptos como apetito de riesgo; gestión del riesgo; gestión integral del riesgo; matriz de riesgo; riesgo; riesgo inherente; riesgo residual; evaluación de riesgo; medidas simplificadas, normales e incrementadas de debida diligencia; países de riesgo, identificación y evaluación de riesgo; factores de riesgo; calificación de riesgo para clientes; estructura e indicadores de riesgo; segmentación de los factores de riesgo; y evaluación nacional de riesgo.

• Regulación penal

En Honduras la regulación tipificó el delito de LA de la siguiente forma “*incurre en el delito de lavado de activos y debe ser sancionado con pena de seis (6) a quince (15) años de*

reclusión, quien por sí o por interpósita persona: adquiera, invierta, transforme, resguarde, administre, transporte, transfiera, conserve, encubra de apariencia de legalidad, legalice o impida la determinación del origen o la verdadera naturaleza, así como la ubicación, el destino, la propiedad de activos productos directos o indirectos de las actividades de tráfico ilícito de drogas, robo a instituciones financieras, estafas o fraudes financieros en las actividades de la administración del Estado a empresas privadas o particulares, financiamiento del terrorismo, cualesquiera otro que atenten contra la Administración Pública, la libertad y seguridad, los recursos naturales y el medio ambiente (...)” (Decreto 144, 2014, capítulo VI, artículo 36).

Dentro de las especies de lavado de activos en Honduras se encuentran catalogados como delito el testaferrato; asociación ilícita; delito de lavado de activo ejecutado por empleado o funcionario público; delito de lavado de activos omisivo; responsabilidad de los funcionarios o empleados de los sujetos obligados; y responsabilidad de la persona jurídica. Para el caso de los delitos fuente del lavado de activos se encuentran las actividades de tráfico ilícito de drogas; la trata de personas; el tráfico ilegal de armas; la falsificación de moneda; el tráfico de órganos humanos; el hurto o robo de vehículos automotores; el robo a instituciones financieras; las estafas o fraudes financieros en las actividades de la administración del Estado a empresas privadas o particulares; el secuestro; la extorsión; el financiamiento del terrorismo; el terrorismo; el tráfico de influencias y delitos conexos y cualesquiera otro que atenten contra la Administración Pública; la libertad y seguridad; los recursos naturales y el medio ambiente; o que no tengan causa o justificación económica o lícita de su procedencia.



13. Panamá

Según la herramienta *Know Your Country*²⁴ Panamá no es una jurisdicción sancionada. Sin embargo, hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI, además tiene riesgo alto superior por no ser parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes, por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en la lista Internacional de Control de Narcóticos y en la lista de la Unión Europea de jurisdicciones no cooperantes para propósitos fiscales. Adicionalmente, es considerado un Centro Financiero *offshore* e incumple los estándares de intercambio de información del Foro Global de la OCDE.

• Regulación administrativa

La normatividad está conformada por la Ley para Prevenir el Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (BC/FT/PADM), también conocida como la Ley 23 de 2015 y reglamentada por el Decreto Ejecutivo 363 de 2015.

Panamá cuenta con la Unidad de Análisis Financiero (UAF) adscrita al Ministerio de la Presidencia y la Comisión Nacional Contra el Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva que depende del Ministerio de Economía y Finanzas. Dentro de los supervisores para el sector financiero están la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP); la Superintendencia del

²⁴ Para mayor información ver <https://www.knowyourcountry.com/panama1111t>

Mercado de Valores (SMV); Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP); y el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP). Para el caso de las APNFDs está la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas que recientemente fue elevada a la categoría de superintendencia.

Para el sector financiero los sujetos obligados de la SBP son los bancos, las fiduciarias, las financieras, las compañías de leasing y factoring; de la SMV son las casas de valores, los asesores de inversiones, las sociedades de inversión, las calificadoras de riesgo, los proveedores de precios, las entidades autorreguladas y los fondos de pensiones; de la SSRP son las compañías de seguros, las compañías de reaseguros y las aseguradoras cautivas; y del IPACOOOP son las cooperativas de ahorro y crédito; las cooperativas de servicio múltiples e integral; las entidades auxiliares y las cooperativas de transporte. La Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros tiene como sujetos obligados a las compañías de sectores económicos como el inmobiliario y constructor; las zonas francas y comercio exterior; casinos y juegos de azar; las entidades financieras no bancarias; las entidades estatales y actividades profesionales como las de los abogados y contadores.

Por otra parte, la normativa define a las PEPs como “*personales nacionales o extranjeras que cumplen funciones públicas destacadas de alto nivel o con mando y jurisdicción en un Estado, como (pero sin limitarse) los jefes de Estados o de un gobierno, los políticos de alto perfil, los funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, los altos ejecutivos de empresa o corporaciones estatales, los funcionarios públicos que ocupen cargos de elección popular, entre otros que ejerzan la toma de decisiones en las entidades públicas (...)*” (Ley 23, 2015, artículo 4).

Asimismo, establece al beneficiario final como “*persona o personas naturales que posee, controla o ejerce influencia significativa sobre la relación de cuenta, relación contractual o de negocios o la persona natural en cuyo nombre o beneficio se realiza una transacción, lo cual incluye también a las personas naturales que ejercen control final sobre una persona jurídica, fideicomiso y otras estructuras jurídicas.*” (Ley 23, 2015, artículo 4). Cabe señalar, que el Decreto 363 de 2015 en el artículo 8 señala los porcentajes aplicables al beneficiario final y a los sujetos obligados del sector financiero, lo cuales se establecen en 10% y 25% para los APNFDs.

La Ley 23 de 2015 y el Decreto 363 de 2015 son la base legal del enfoque basado en riesgo de BC/FT/PADM, según el cual aparecen aspectos como la administración del riesgo de BC/FT/PADM; debida diligencia ampliada; debida diligencia simplificada; debida diligencia normal; mitigadores de riesgo; segmentación; y una evaluación independiente.

• Regulación penal

La normativa tipifica el delito de blanqueo de capitales de la siguiente manera “*Quien, personalmente o por interpuesta persona, reciba, deposite, negocie, transfiera o convierta dineros, títulos, valores, bienes u otros recursos financieros, previendo razonablemente que*

proceden de actividades relacionadas con el soborno internacional, los delitos contra el Derecho de Autor y Derechos Conexos, contra los Derechos de la Propiedad Industrial o contra la Humanidad, tráfico de drogas, asociación ilícita para cometer delitos relacionados con drogas, delitos financieros (...) con el objeto de ocultar, encubrir o disimular su origen ilícito, o ayude a eludir las consecuencias jurídicas de tales hechos punibles será sancionado con pena de cinco a doce años de prisión (...)” (Código Penal, artículos 254, 255, 256, 257 y 258).

Los delitos fuente del blanqueo de capitales son soborno internacional; los delitos contra el Derecho de Autor y Derechos Conexos; contra los Derechos de la Propiedad Industrial o contra la Humanidad; tráfico de drogas; asociación ilícita para cometer delitos relacionados con drogas; estafa calificada; delitos financieros; tráfico ilegal de armas; tráfico de personas; secuestro; extorsión; peculado; homicidio por precio o recompensa; contra el ambiente; corrupción de servidores públicos; enriquecimiento ilícito; actos de terrorismo; financiamiento de terrorismo; pornografía y corrupción de personas menores de edad; trata y explotación sexual comercial; y robo o tráfico internacional de vehículos. El delito de blanqueo de capitales fue modificado por la Ley 70 de 2019 y se incluyó el artículo 254 A en el que se sumaron como delitos fuente los delitos contra el tesoro nacional.



14. Bolivia

Según la herramienta *Know Your Country*²⁵ Bolivia no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. No obstante, tiene una clasificación de riesgo alto superior, como consecuencia de no ser parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes y por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos y en la lista Internacional de Control de Narcóticos.

• Regulación administrativa

La regulación administrativa de Bolivia sobre legitimación de ganancias ilícitas aparece en la Ley 004 de 2010 (Ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas), la cual fue modificada por la Ley 262 de 2012 (Régimen de congelamiento de fondos y otros activos de personas vinculadas con acciones de terrorismo y financiamiento del terrorismo). Asimismo, se deben tener en cuenta el Decreto Supremo 24771 de 1997 o Reglamento de la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF), modificado por el artículo 7 del Decreto Supremo 29681 de 2008 el inciso a) del artículo 2 del Decreto Supremo 0910 de 2011 que reglamenta el régimen de infracciones y los procedimientos para la determinación y aplicación de sanciones administrativas en lo concerniente a la Legitimación de Ganancias Ilícitas (LGI) por parte de la UIF; la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) y la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS).

²⁵ Para mayor información ver <https://www.knowyourcountry.com/bolivia1111>

Los sujetos obligados, tanto del sector financiero como del sector no financiero, son las personas jurídicas de carácter público o privado establecidas en el Reglamento de la UIF, dentro de las que se encuentra, las actividades de intermediación financiera y de servicios auxiliares financieros dentro de los que están el Banco de Desarrollo Productivo, el Banco Público, la Entidad Financiera Pública de Desarrollo; el Banco de Desarrollo Privado, el Banco Múltiple, el Banco PYME, la Cooperativa de Ahorro y Crédito, la Entidad Financiera de Vivienda, la Institución Financiera de Desarrollo y la Entidad Financiera Comunal; las actividades de intermediación en el mercado de valores y las relacionadas a dicho mercado; las actividades de las entidades aseguradoras, intermediarios y auxiliares de seguro; las personas colectivas o empresas unipersonales dedicadas a la compra y venta de divisas; las personas colectivas o empresas unipersonales dedicadas al envío y recibo de remesas de dinero; las personas colectivas o empresas unipersonales que tienen como actividad el transporte o traslado de dinero, valores y metales preciosos; los Notarios de Fe Pública con referencia a documentos relacionados a la compra y venta de bienes muebles sujetos a registro e inmuebles así como a la constitución de sociedades y modificación o disolución de las mismas. No obstante la existencia de sujetos obligados de las APNFDs, no hay supervisor para estas actividades económicas.

Por su parte, la UIF que regula el Manual de Procedimientos Operativos para la Detección, Prevención, Control y Reporte de Legitimación de Ganancias Ilícitas, Financiamiento de Terrorismo y/o Delitos Precedentes con Enfoque Basado en Gestión de Riesgo define la PEP como el *“boliviano o extranjero que ha alcanzado fama y notoriedad a nivel nacional o extranjero; en actividades científicas, profesionales, artísticas, culturales, deportivas y otras”* (Resolución 001, 2013, artículo 3, literal O).

De igual forma, se establece al beneficiario económico como *“Persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, con o sin fines de lucro que en última instancia son las propietarias o tienen el control de un cliente y/o de la persona en cuyo nombre se realiza una operación, también comprende a aquellas personas que ejercen el control efectivo sobre una persona jurídica o un acuerdo legal”* (Resolución 001, 2013, artículo 3, literal a).

En el capítulo VII sobre Gestión de Riesgo de Legitimación De Ganancias Ilícitas Financiamiento del Terrorismo y/o Delitos Precedentes (LGI/FT y/o DP) de la Resolución 001 de 2013 de la UIF se regularon aspectos como, gestión de riesgo de LGI/FT y/o DP; etapas de la gestión de riesgo de LGI/FT y/o DP; riesgo inherente; riesgo residual; riesgos asociados; identificación de factores de riesgo; metodologías para la identificación de factores de riesgo; riesgo cliente; riesgo de productos y servicios; riesgo de canales de distribución; riesgo geográfico; medición o evaluación del riesgo; control del riesgo de LGI/FT y/o DP; monitoreo del Riesgo de LGI/FT y/o DP; Comité de Cumplimiento y Riesgo de LGI/FT y/o DP; países de mayor riesgo; debida diligencia intensificada; debida diligencia simplificada; debida diligencia continua; matriz de riesgo y segmentación.

No obstante, se debe tener en cuenta la Resolución 063 de 2019 de la UIF que reguló el Instructivo de Cumplimiento para las Entidades de Intermediación Financiera y dentro del que se encuentra la implementación de la gestión del riesgo de LGI/FT y/o DP y la metodología para la gestión del riesgo de LGI/FT y/o DP.

• Regulación penal

La normativa tipificó el delito de legitimación de ganancias ilícitas de la siguiente forma *“el que a sabiendas, convierta o transfiera bienes, recursos o derechos, vinculados a delitos de: fabricación, transporte, comercialización o tráfico ilícito de sustancias controladas; contrabando; corrupción; organización criminal; asociación delictuosa; tráfico de migrantes; tráfico de armas; terrorismo; financiamiento del terrorismo; estafas y otras defraudaciones; (...) o el que adquiera, posea o utilice estos bienes, recursos o derechos, a sabiendas, en el momento, de su recepción, que son producto de los delitos señalados; será sancionado con privación de libertad de cinco (5) a diez (10) años, inhabilitación para el ejercicio de la función pública y/o cargos electos y multa de doscientos (200) a quinientos (500) días”* (Ley 004, 2010, artículo 185 Bis).

Los delitos fuente de la legitimación de ganancias ilícitas son la elaboración, tráfico ilícito de sustancias controladas; contrabando; corrupción; organizaciones criminales; asociaciones delictuosas; tráfico y trata de personas; tráfico de órganos humanos; y tráfico de armas; terrorismo; estafas y otras defraudaciones; corrupción de niña, niño y adolescente; proxenetismo; trata y tráfico de personas; receptación; receptación proveniente de delitos de corrupción; soborno; falsificación de moneda, billetes de banco, títulos al portador y documentos de crédito; falsificación de documentos en general; falsificación de sellos, papel sellado, timbres, marcas y contraseñas; delitos ambientales; asesinato; lesiones gravísimas; secuestro; reducción a la esclavitud o estado análogo; privación de libertad; coacción; vejaciones y torturas; robo; hurto; delitos tributarios; extorsión; infidencia económica; agio; y uso indebido de información privilegiada.



15. Paraguay

Según la herramienta *Know Your Country*²⁶ Paraguay no es una jurisdicción sancionada, ni hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI. Sin embargo, cuenta con riesgo alto superior por no hacer parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes, por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos e incumplir de forma parcial las recomendaciones del GAFI.

• Regulación administrativa

En el caso de las medidas administrativas contra el lavado de activos, la Ley 1.015 de 1997 creó la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) que por medio de la Resolución 070 de 2019 profirió el Reglamento de Prevención de LD/FT basado en un Sistema de Gestión de Riesgos para los Bancos y Financieras Supervisados por la Superintendencia de Bancos del B.C.P.

El Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) de Combate al Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, es una Política de Estado que tiene por objeto organizar las acciones de las instituciones competentes

²⁶ Para mayor información ver <https://www.knowyourcountry.com/paraguay1111>

para prevenir, detectar y reprimir eficazmente dichos delitos, para proteger la integridad del sistema económico y preservar el orden y la seguridad pública nacional que se instituyó por el Decreto 8.413 de 2012.

Como resultado de lo anterior, Paraguay reforzó su Sistema Nacional Anti Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) y por medio del Decreto 11.200 del 2013 se lanzó el Primer Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) para el combate al LA/FT/FP.

El Decreto 1.548 de 2018 por el cual creó el Consejo de Supervisores de Sujetos Obligados como un componente del Sistema ALA/CFT/FP que está conformado por las Superintendencia de Bancos (SIB), la Superintendencia de Seguros (SIS), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Comisión Nacional de Juegos de Azar (CONAJZAR), el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) y la SEPRELAD.

La Ley 3.783 de 2009 establece en su artículo 13 como sujetos obligados, tanto del sector financiero, como no financiero a los bancos; las financieras; las compañías de seguro; las casas de cambio; las sociedades y agencias de valores; las sociedades de inversión; las sociedades de mandato; las administradoras de fondos mutuos de inversión y de jubilación; las cooperativas; las inmobiliarias; las que explotan juegos de azar; las organizaciones sin fines de lucro; las casas de empeño; las entidades gubernamentales; las actividades y profesiones no financieras; las personas físicas o jurídicas que se dedique de manera habitual a la intermediación financiera; el comercio de joyas, piedras y metales preciosos; objetos de arte y antigüedades, a la inversión filatélica o numismática; y las que realicen actos de comercio en general, que impliquen transferencias de dinero o valores, sean éstas formales o informales.

Por su parte, la SEPRELAD define a las PEPs como *“personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes en otro país, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes (...)”* (Resolución 050, 2019, anexo I, artículo 1).

Entre tanto, el Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y el Registro Administrativo de Beneficiarios Finales del Paraguay establece al beneficiario final como *“personas físicas que, directa o indirectamente, posean una participación sustantiva o control final sobre la persona jurídica o estructura jurídica, o se beneficie de éstas, de manera que se enmarque por lo menos en una de las siguientes condiciones: i) Tenga participación sustantiva: la tenencia de acciones o participaciones en un porcentaje igual o mayor al 10% (diez por ciento) con respecto al capital total de la persona o estructura jurídica; ii) Controle más del 25% (veinticinco por ciento) del derecho de votación en la persona o estructura jurídica; iii) Gerentes, administradores o quienes frecuentemente usen o se beneficien de los activos que son propiedad de la persona o estructura jurídica o, en cuyo nombre o beneficio se realice una transacción de la persona o estructura jurídica; (...)”* (Ley 6646, 2019).

Con las Resoluciones 70 y 71 de 2019 la SEPRELAD crea el Reglamento de Prevención de LA/FT basado en un Sistema de Gestión de Riesgos para bancos y aseguradoras, según los cuales, se debe aplicar un sistema de prevención LA/FT; En cuanto al enfoque de riesgos en la normativa

se mencionan aspectos como los factores de riesgo; la evaluación de riesgos; la calificación de riesgos para clientes; la evaluación de riesgos para nuevos productos o servicios; la evaluación de riesgos para nuevas zonas geográficas; la autoevaluación de riesgos; el tratamiento de los riesgos; el régimen general de debida diligencia; el régimen simplificado de debida diligencia; el régimen ampliado de debida diligencia y el régimen especial de debida diligencia.

• Regulación penal

La normativa tipificó el lavado de dinero de la siguiente manera *“El que ocultara un objeto proveniente de: (i) un crimen; (ii) un hecho punible realizado por un miembro de una asociación criminal prevista en el artículo 239; o (iii) un hecho punible señalado en la Ley 1.340/88, artículos 37 al 45; o respecto de tal objeto disimulara su procedencia, frustrará o peligrará el conocimiento de su procedencia o ubicación, su hallazgo, su comiso, su comiso especial o su secuestro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años (...)”* (Código Penal, artículo 196).

La clausula de delitos fuente para el lavado de dinero en Paraguay es abierta, pero se pueden citar como ejemplo el narcotráfico; el contrabando de armas; la corrupción; el desfalco; los crímenes de guante blanco; la extorsión; la coima; el secuestro; y la piratería.



16. Nicaragua

Según la herramienta *Know Your Country*²⁷ Nicaragua es una jurisdicción sancionada por los Estados Unidos, hace parte de la lista de jurisdicciones no cooperantes del GAFI, tiene riesgo alto superior por no hacer parte de la lista blanca de la Unión Europea de jurisdicciones equivalentes, por aparecer en la lista del Departamento de Estado de los Estados Unidos, estar en la lista internacional de Control de Narcóticos e incumplir las recomendaciones del GAFI.

• Regulación administrativa

En el caso de las medidas administrativas contra el lavado de activos, se tienen como supervisores a la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SIBOIF) y la Comisión Nacional de Microfinanzas (CONAMI).

De acuerdo con la Ley 793 de 2012 se creó la Unidad de Análisis Financiero (UAF) con el fin de recibir de parte de los sujetos obligados los reportes de operaciones sospechosas y que ahora está regulada por la Ley 976 de 2018 a la que le siguió la promulgación de Ley 977 del mismo año conocida como la Ley Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

La SIBOIF y la CONAMI son supervisores del sector financiero dentro del que se encuentran como sujetos obligados los bancos; las sociedades financieras; las sociedades de seguros,

²⁷ Para mayor información ver <https://www.knowyourcountry.com/nicaragua1111>

reaseguros y fianzas e intermediarios de seguro; las sociedades de almacenes generales de depósito; las sociedades de bolsa de valores; las centrales de valores; los puestos de bolsa; las sociedades de compensación y liquidación; las sociedades administradoras de fondos; las sociedades de inversión; las sociedades de administración de fondos de pensión; las oficinas de representación de bancos y entidades financieras extranjeras; las instituciones financieras no bancarias; los grupos financieros; las instituciones intermedias de microfinanzas; y las instituciones de microfinanzas.

Y la UAF, supervisa en materia de prevención de LA/FT/FP, a las sociedades que al realizar las siguientes actividades no mantienen vínculos de propiedad, de administración, de uso de imagen corporativa o de control con bancos u otras instituciones financieras no bancarias reguladas como la emisión y administración de medios de pago, operaciones de factoraje; arrendamiento financiero; remesas; compraventa y/o cambio de moneda; y las microfinancieras que estén fuera de la regulación de la CONAMI.

Para el caso de las APNFDs se encuentran las casas de empeño y préstamo; los casinos; los corredores de bienes raíces; los comerciantes de metales preciosos y/o piedras preciosas, los comerciantes y distribuidores de vehículos nuevos y/o usados; los proveedores de servicios fiduciarios; las organizaciones sin fines de lucro; los contadores públicos autorizados (supervisados por el Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua); y cualquier otra persona natural o jurídica que, de conformidad con la presente Ley, sea designada como Sujeto Obligado o por la ley específica que la cree.

Entre tanto, la normativa también define las PEPs “*personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes internamente, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes. Las personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones prominentes por una organización internacional se refiere a quienes son miembros de la alta gerencia, es decir, directores, subdirectores y miembros de la Junta o funciones equivalentes*” (Ley 977, 2018, artículo 4).

Asimismo, establece al beneficiario final como “*(i) la persona o personas en cuyo nombre se realiza una operación; (ii) la persona o personas naturales que en último término tienen la propiedad o controlan a un cliente, incluyendo a la persona o personas naturales que ejercen la propiedad o control a través de una cadena de titularidad o de otros medios de control distintos del control directo(...)*” (Ley 977, 2018, artículo 4).

La Resolución 524 de 2008 de la SIBOIF que reguló la Gestión de Prevención de los Riesgos del Lavado de Dinero, Bienes o Activos y el Financiamiento al Terrorismo, traía aspectos como la debida diligencia estándar; debida diligencia intensificada; debida diligencia simplificada; y matrices de riesgo; era conocida como el Sistema Integral de Prevención y Administración de los Riesgos del Lavado de Dinero, Bienes o Activos y del Financiamiento al Terrorismo (SIPAR LD/FT). El modelo se actualizó a través de la Ley 977 de 2018 que trae disposiciones sobre el enfoque basado en riesgo; evaluaciones de riesgo individual de cliente; y países de alto riesgo que se complementa con las Resoluciones de la UAF 019 (aplica para los sujetos obligados del sector financiero) y 020 de 2019 (aplica para las APNFDs) en las que se regulan aspectos como gestión de riesgos LA/FT/FP; riesgo de LA/FT/FP; riesgo residual de LA/FT/FP;

evaluación individual de riesgos de LA/FT/FP; programa de prevención de los riesgos; Comité de Cumplimiento en Prevención del LA/FT/FP; Plan Operativo Anual; y Perfil Integral del Cliente.

• Regulación penal

La regulación tipificó el delito de lavado de dinero, bienes o activos, de la siguiente forma “*Quien a sabiendas o debiendo saber, por sí o por interpósita persona, realiza cualquiera de las siguientes actividades: adquiera, use, convierta, oculte, traslade, asegure, custodie, administre, capte, resguarde, intermedie, vendiere, gravare, donare, simule o extinga obligaciones, invierta, deposite o transfiera dinero, bienes o activos originarios o subrogantes provenientes de actividades ilícitas o cualquier otro acto con la finalidad de ocultar o encubrir su origen ilícito; (...) Las conductas anteriores son constitutivas de este delito cuando tengan como actividad ilícita precedente aquellas que estén sancionadas en su límite máximo superior con pena de cinco o más años de prisión. (...) El delito de lavado de dinero, bienes o activos es autónomo respecto de su delito precedente y será prevenido, investigado, enjuiciado, fallado o sentenciado por las autoridades competentes como tal, con relación a las actividades ilícitas de que pudiera provenir, para lo cual no se requerirá que se sustancie un proceso penal previo en relación a la actividad ilícita precedente*” (Ley 641, 2007, artículo 282).

En Nicaragua los delitos fuente del lavado de dinero, bienes o activos se remite a las conductas delictivas que generan lucro como el caso de la estafa; el financiamiento del terrorismo; la trata de personas; la explotación sexual; el tráfico de estupefacientes; el tráfico ilícito de armas; el tráfico ilícito de vehículos; el cohecho; falsificación de moneda; simulación de fármacos; contaminación de aguas; asesinato por precio; secuestro extorsivo; defraudación tributaria; extorsión; piratería; manipulación de precios del mercado de valores, entre otros.

VI. Conclusiones

Para finalizar, de acuerdo con los aspectos administrativos y penales que se resaltaron de las 16 jurisdicciones de Latinoamérica, desde la regulación, la supervisión y el enfoque basado en riesgo, se tiene que:

- Los países cuentan con políticas públicas ALA/CFT, comisiones o estrategias nacionales para luchar contra el flagelo que producen estos delitos.
- Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Nicaragua y Panamá fueron jurisdicciones evaluadas y quedaron en seguimiento, mientras que Colombia, Honduras, Perú y Uruguay pasaron la evaluación.
- El establecimiento de regímenes diferenciales de debida diligencia simple, normal y ampliada como en el caso uruguayo, panameño, peruano, ecuatoriano, salvadoreño o dominicano, es la regla general.
- Colombia resalta por ser la jurisdicción que más temprano empezó con el enfoque basado en riesgo y por catalogar como sujetos obligados ALA/CFT a sectores de la economía diferentes a las APNFDs designadas por GAFI.

En lo que hace a los sujetos obligados, tanto del sector financiero como de las denominadas APNFDs, en aspectos como PEPs, beneficiario final, el enfoque basado en riesgo, las OSFL y *fintech*, se tiene que:

- Únicamente en México y República Dominicana cuentan como supervisor en materia de ALA/CFT la oficina de impuestos y aduanas para el caso de las APNFDs ya que no es usual que existan reguladores del sector no financiero, excepto el caso de Colombia, Ecuador y Panamá que tiene Superintendencia de Sociedades y Superintendencia de Compañías y la Intendencia de Sujetos Obligados No Financieros, respectivamente.
- La creación de listas de cargos para PEPs como en Guatemala, Ecuador y Colombia puede facilitar la identificación de estas contrapartes, pero no todas las regulaciones les asignan un periodo de permanencia de tal calidad. Es excepcional el caso de Paraguay que considera como PEPs a las personas jurídicas.
- No todas las jurisdicciones mencionadas tienen un porcentaje para el beneficiario final, pero se destaca la creación del registro de beneficiarios finales como en Uruguay o las directrices que tiene México o Nicaragua.
- Colombia es el único país de Latinoamérica que limita la designación de una APNFD como sujeto obligado teniendo como criterio los ingresos totales, dejando por fuera de la supervisión ALA/CFT a compañías pequeñas.
- La necesidad de oficiales de cumplimiento, auditores de cumplimiento y consultores de cumplimiento certificados por la jurisdicción respectiva, es solo un caso aislado en México.
- Las normas prudenciales con enfoque basado en riesgo son más comunes, pero no tanto el uso de la segmentación o la definición que la norma de Ecuador hace del método de reconocido valor técnico. Se destaca la emisión de guías de gestión del riesgo LA/FT como ocurre en Guatemala y México; la necesidad de un Plan Anual de Cumplimiento que deben llevar a cabo los sujetos obligados venezolanos y nicaragüenses; la autoevaluación de riesgos de LA/FT en Argentina y Paraguay; la aplicación del concepto de tolerancia al riesgo de LA/FT presente en la regulación de Argentina; y la existencia de empresas de evaluación independiente para sujetos obligados como ocurre en Panamá.

Y para el caso de la tipificación del delito de lavado de activos y sus delitos fuente, se tiene que:

- Algunos países tienen una lista cerrada de delitos fuente y otros una cláusula abierta para cualquier conducta delictiva que genere recursos.
- Es novedoso ver la tipificación del delito de tráfico de sustancias nucleares como delito fuente de lavado de activos como ocurre en Uruguay.
- Se destaca el caso Chileno que tipifica la responsabilidad penal de la persona jurídica por delitos de lavado de activos.

TABLA 5

Latinoamérica y el Caribe

País	Regulación	Tipología	Normativa
Chile	Administrativa	Sujetos Obligados:	Ley 19.913 de 2003
		PEPs:	Circular 49 de la UAF de 2012, página 5
		Beneficiario Final:	Circular 57 de la UAF de 2017, página 2
		Enfoque Basado en Riesgo:	Circular 20 de 2015 del Ministerio de Hacienda
	Penal	Normativa:	Ley 19.913 de 2003, artículo 27
Uruguay	Administrativa	Sujetos Obligados:	Ley 19.574 de 2017
		PEPs:	Ley 19.574 de 2017, artículo 20
		Beneficiario Final:	Ley 19.484 de 2017, artículo 22
		Enfoque Basado en Riesgo:	Ley 19.574 de 2017
	Penal	Normativa:	Ley 19.574 de 2017, artículos 30, 31, 32 y 33
Perú	Administrativa	Sujetos Obligados:	-
		PEPs:	Resolución 2660 de 2015 de la SBS, artículo 2
		Beneficiario Final:	-
		Enfoque Basado en Riesgo:	La Resolución 2660 de 2015 de la SBS
	Penal	Normativa:	Decreto Legislativo 1106 de 2012, artículos 1, 2 y 3
Colombia	Administrativa	Sujetos Obligados:	Documento Conpes 3793 de 2013
		PEPs:	Decreto 1674 de 2016, artículo 2.1.4.2.3.
		Beneficiario Final:	CBJ, Parte I, Título IV, Capítulo VI, 2014, p.2
		Enfoque Basado en Riesgo:	Circular Externa 055 de 2016 de la SFC
		Penal	Normativa:
Costa Rica	Administrativa	Sujetos Obligados:	-
		PEPs:	Decreto Ejecutivo 36948 de 2012, artículo 22
		Beneficiario Final:	Ley 8.204 de 2010, artículo 2
		Enfoque Basado en Riesgo:	-
	Penal	Normativa:	Ley 8.204 de 1995, artículo 69
El Salvador	Administrativa	Sujetos Obligados:	Decreto Legislativo 1998, artículo 2
		PEPs:	Normas Técnicas para la Gestión de Riesgos de LA/FT (NPR-08 de 2013), artículo 3
		Beneficiario Final:	
	Penal	Normativa:	Decreto Legislativo 1998, artículo 4 y 5
Ecuador	Administrativa	Sujetos Obligados:	Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de LA/FT de 2016
		PEPs:	Decreto 1331 de 2017, artículo 42
		Beneficiario Final:	Resolución 1683 de 2010 de la Junta Bancaria
		Enfoque Basado en Riesgo:	Resolución 1683 de 2010 de la Junta Bancaria Normas para las Instituciones del Sistema Financiero sobre Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Otros Delitos de la SBS de 2013
	Penal	Normativa:	Código Orgánico Integral Penal, artículo 317
República Dominicana	Administrativa	Sujetos Obligados:	-
		PEPs:	Ley 155 de 2017, artículo 2
		Beneficiario Final:	Ley 155 de 2017, artículo 4
		Enfoque Basado en Riesgo:	Ley 155 de 2017
			Circular 003 de 2018 de la SIB
	Penal	Normativa:	Ley 155 de 2017, artículo 3 Ley 155 de 2017, artículo 2, numeral 11

País	Regulación	Tipología	Normativa
Argentina	Administrativa	Sujetos Obligados:	Ley 25246 de 2000, artículo 20
		PEPs:	Resolución 134 de 2018 de la UIF, artículo 1
		Beneficiario Final:	Resolución 76 de 2019 de la UIF, artículo 2
	Enfoque Basado en Riesgo:	Resolución 76 de 2019 de la UIF	
Penal	Normativa:	Ley 26.683 de 2011, artículo 303 Ley 25.246 de 2000, artículo 6	
	Guatemala	Administrativa	Sujetos Obligados:
PEPs:			Listado de Cargos de PEPS de 2018
Beneficiario Final:			-
Enfoque Basado en Riesgo:		Guía de Administración del Riesgo de Lavado de Dinero u otros Activos y de Financiamiento del Terrorismo, IVE Decreto No 67 de 2001, artículo 2	
Penal	Normativa:	-	
	México	Administrativa	Sujetos Obligados:
PEPs:			-
Beneficiario Final:			Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita de 2012, artículo 3
Enfoque Basado en Riesgo:		Guía para la Elaboración de una Metodología de Evaluación de Riesgos en Materia de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo de 2019 de la CNBV	
Penal	Normativa:	Código Penal Federal, artículos 400 Bis y 400 Bis 1	
	Honduras	Administrativa	Sujetos Obligados:
PEPs:			Recomendaciones del GAFI de 2012, p.128
Beneficiario Final:			Decreto 144 de 2014, artículo 2
Enfoque Basado en Riesgo:		Circular 019 de 2016 de la CNBS	
Penal	Normativa:	El Decreto 144 de 2014, capítulo VI, artículo 36	
	Panamá	Administrativa	Sujetos Obligados:
PEPs:			Ley 23 de 2015, artículo 4
Beneficiario Final:			Ley 23 de 2015, artículo 4
Enfoque Basado en Riesgo:		Ley 23 de 2015 Decreto 363 de 2015	
Penal	Normativa:	Código Penal, artículos 254, 255, 256, 257 y 258	
	Bolivia	Administrativa	Sujetos Obligados:
PEPs:			Resolución 001 de 2013 de la UIF
Beneficiario Final:			Resolución 001 de 2013 de la UIF
Enfoque Basado en Riesgo:		Resolución 001 de 2013 de la UIF, Capítulo VII	
Penal	Normativa:	Ley 004 de 2010, artículo 185	
	Paraguay	Administrativa	Sujetos Obligados:
PEPs:			Resolución 050 de 2019 de la SEPRELAD, artículo 1 del Anexo
Beneficiario Final:			Ley 6446 de 2019
Enfoque Basado en Riesgo:		Decreto 3142 de 2020 Resoluciones 70 y 71 de 2019 de la SEPRELAD	
Penal	Normativa:	Código Penal, artículo 196	
	Nicaragua	Administrativa	Sujetos Obligados:
PEPs:			Ley 977 de 2018, artículo 4
Beneficiario Final:			Ley 977 de 2018, artículo 4
Enfoque Basado en Riesgo:		Ley 977 de 2018 Resolución 019 y 020 de 2019 de la UAF	
Penal	Normativa:	Código Penal, artículo 282	

Fuente: Instituto de Basilea sobre la Gobernanza. (2020). *Elaboración de Asobancaria*.

Referencias bibliográficas

- Alba, R. & Ariel, M. (2005). *Programa y manual uniforme para la prevención del lavado de activos en américa latina*.
- Almengor Echavarría, A. (2009). *Lo que hay que saber sobre el lavado de dinero, el terrorismo y su financiamiento*.
- Asamblea General. (23 de diciembre de 2017). Ley integral contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo. [Ley N° 19.574]. Recuperado de: <http://www.ccea.org.uy/docs/BTD%202018/BTD%202018%20N%201/Ley%2019574.pdf>
- Asamblea General. (30 de enero de 2017). Ley de transparencia fiscal. [Ley N° 19.484]. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19484-2017>
- Asamblea Legislativa de la República del Salvador. (23 de diciembre de 1998). Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos. [Decreto N° 498]. D.O: [N° 240. Tomo N°341]. Recuperado de: https://web.oas.org/mla/en/Countries_Intro/Elsal_intro_text_esp_8.pdf
- Asamblea Legislativa Plurinacional. (30 de julio de 2012). Régimen de Congelamiento de Fondos y otros Activos de Personas Vinculadas con Acciones de Terrorismo y Financiamiento del Terrorismo. [Ley N° 262]. Recuperado de: <https://www.bcb.gob.bo/webdocs/normativa/2012%20-%20LEY%200262%20-%20Régimen%20Congelamiento%20Fondos%20Vinculados%20Terrorismo.pdf>
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (20 de julio de 2018). Ley contra el Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y el Financiamiento a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. [Ley N°977]. Recuperado de: https://www.uaf.gob.ni/images/Pdf/Leyes/Ley_N._977_Ley_Contra_el_LA-FT-FPADM.PDF
- Asamblea Nacional de la República de Panamá. (18 de mayo de 2007). Código Penal de la República de Panamá. [Ley N° 14]. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_pan_res_ane_act_corr_2.pdf
- Asamblea Nacional de la República de Panamá. (27 de abril de 2015). Ley N° 23 de 2015. D.O: [No 27768-B]. Recuperado de: <https://www.uaf.gob.pa/tmp/file/51/LEY%2023.pdf>
- Banco Central de Reserva del Salvador. (1 de diciembre de 2013). Normas Técnicas para la Gestión de los Riesgos de Lavado de Dinero y de Activos, y de Financiamiento al Terrorismo. [NPR – 08]. Recuperado de: <https://www.bolsadevalores.com.sv/index.php/marco-legal/normativas/normativa-general-y-reglamentos>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017) Regulación sobre beneficiarios finales en América Latina y el Caribe.

- Blanco Cordero, I. (2001). *El delito de blanqueo de capitales*. Aranzadi.
- Cano Castaño, M. (2002). *Modalidades del lavado de dinero y activos: prácticas contables para su detección y prevención*. ECOE.
- Cano Castaño, M. (2004). *Auditoría Forense en la investigación criminal de lavado de dinero y activos*. ECOE.
- Caro Coria, D. Et Al. (2013). *Compliance y prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo*. CEDPE.
- Chatain, P. (2009). *Preventing money laundering and terrorist financing a practical guide for bank supervisors*.
- Chavez, O. (2004). *Comentarios a la ley contra el delito de lavado de activos*.
- Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2000). Código Penal Colombiano. [Ley N° 599 de 2000]. D.O: N° 44.097. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html
- Congreso de la República de Guatemala. (11 de diciembre de 2001). Ley Contra el Lavado de Dinero y Otros Activos. [Decreto N° 67-2001]. Recuperado de: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic2_gtm_ley_lavado_dinero_act.pdf
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (17 de octubre de 2012). Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPIORPI_090318.pdf
- Congreso Nacional de la República de Honduras. (30 de abril de 2015). Decreto N° 144-2014. D.O: [La Gaceta N° 33,718] Recuperado de: <http://pplafit.cnbs.gob.hn/wp-content/uploads/2015/05/LEY-ESPECIAL-CONTRA-EL-LAVADO-DE-ACTIVOS-Decreto-No.-144-2014.pdf>
- Congreso Nacional de la República Dominicana. (1 de junio de 2017). Ley N° 155-17. G.O: [10886].
- Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. (22 de diciembre de 2010). Normativa para el Cumplimiento de la Ley 8204. [NCL 8204]. D.O: [La Gaceta No. 248]
- Garay Salamanca, L. Et Al. (2012). *Narcotráfico, corrupción y estados*. Debate.
- Garcia Gibson, R. (2009). *Prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo*. Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Hernández Quintero, H. (2002). *El lavado de activos*. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Hernández Quintero, H. (2014). *Responsabilidad penal de los funcionarios del sector financiero por el lavado de activos*. Universidad Externado de Colombia.
- Lozano, A. (2008). *SARALFT práctico*. Lozano.
- Martínez, W. Et Al. (2014). *Sistemas de prevención de lavado de activos y de financiación del terrorismo*. Legis.
- Ministerio de Hacienda. (18 de diciembre de 2003). Ley N° 19.913. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=219119&idVersion=2020-05-29>
- Naim, M. (2006). *Ilícito*. Debate.
- Palma Herrera, J. (2000). *Los delitos de blanqueo de capitales*, Edersa.
- Poder Ejecutivo. (17 de enero de 2012). *Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico, actividades conexas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada*. [Decreto Ejecutivo 36948]. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=71828
- Presidencia Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (14 de agosto de 1931). Código Penal Federal. Recuperado de: https://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Mexico/MX_CODIGO%20PENAL%20FEDERAL.pdf
- Presidencia de la República de Perú. (10 de abril de 2012). Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado. [Decreto Legislativo N° 1106]. Recuperado de: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01106.pdf>
- Presidencia de la República. (21 de octubre de 2016). Decreto 1674 de 2016. Recuperado de: https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/normatividad_sistema/decretos/decreto_1674_21_octubre_2016
- Ramírez Monagas, B. (2009). *Corrupción y guerras de cuarta generación*. BID & CO.
- Rebolledo, A. (2009). *Delincuencia Organizada Transnacional*. RCG. 2019.
- Rebolledo, A. (2019). *Prevención y control de legitimación de capitales y del financiamiento del terrorismo*. Vadell hermanos editores.
- Rodríguez Cardenas, J. Et Al. (2009). *Aproximación a los instrumentos administrativos para la prevención y el control del lavado de activos en Colombia*. Cuadernos De Contabilidad.

- Ruíz López, C. Et Al. (2015). *El lavado de activos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Secretaria de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes. (5 de septiembre de 2019). Resolución N° 50. Recuperado de: <http://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/resoluciones/resolucion-n-50-19-por-el-cual-se-aprueba-el-reglamento-de-identificacion-de-personas-expuestas-politicamente.pdf>
- Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (17 de junio de 2011). Ley 26.683. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183497/norma.htm>
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (14 de mayo de 2015). Resolución N° 2660 de 2016. Recuperado de: https://intranet2.sbs.gob.pe/dv_int_cn/1540/v2.0/Adjuntos/2660-2015.r.pdf
- Superintendencia Financiera de Colombia (diciembre de 2016). Circular Básica Jurídica. Parte I Instrucciones Generales Aplicables a las Entidades Vigiladas. Título IV. Deberes y Responsabilidades. Capítulo IV: Instrucciones Relativas a la Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo. Recuperado de: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/10083444>
- Unidad de Análisis Financiero. (12 de junio de 2017). Circular N° 57 de 2017. Recuperado de: https://www.uaf.cl/legislacion/norm_sector.aspx
- Unidad de Análisis Financiero. (3 de diciembre de 2012). Circular N° 049 de 2012. Recuperado de: <https://www.camvchile.cl/camv/docs/Circular%2049%20UAF.pdf>
- Unidad de Información Financiera. (21 de noviembre de 2018). Resolución 134/2018. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316668/norma.htm>
- Unidad de Información Financiera. (26 de julio de 2019). Resolución 76/2019. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/212233/20190729>

CAPÍTULO 2

Impacto económico del lavado de activos¹

Autores: **Pedro Medellín Torres**
Andrés Nicolás Herrera
María Medellín Esguerra
Leyner Mosquera Perea

I. Introducción

El auge del negocio del narcotráfico durante la década de 1980 llevó a varios autores a preguntarse sobre los efectos que este negocio tiene sobre la economía colombiana. Las discusiones abarcaron efectos cambiarios y de inversión por el mayor flujo de divisas; de empleo por el desplazamiento de mano de obra a actividades ilegales; e impacto político, producto del fortalecimiento de la corrupción. Una primera aproximación a esta pregunta fue la cuantificación de los recursos provenientes del narcotráfico como porcentaje del PIB, que fue abordada por una amplia gama de estudios empíricos y teóricos. La literatura ha establecido que el negocio de la cocaína representó ingresos equivalentes, entre 0,3 % y 12 % del PIB en su momento de mayor auge (Caballero & Amaya, 2011; Loayza, Villa, & Misas, 2019; Mejía & Rico, 2011; Steiner, 1996, 1997). Actualmente, hay estimaciones que varían entre 1% y 3 % del PIB, dependiendo de la metodología y el momento del tiempo en el que se realizó la estimación.

Sorprendentemente, solo fue hasta la última década que los análisis de la magnitud del negocio del narcotráfico en Colombia empezaron a incorporar el rol central del lavado de activos (LA). Sin esta pieza del rompecabezas, no era posible comprender exactamente cómo se insertaban los recursos ilegales en los mercados legales. Además, tampoco se tenía una imagen completa de los costos del narcotráfico en el desempeño económico del país, que es, recordemos, la razón por la que la pregunta de la magnitud es interesante.

En paralelo, durante los últimos veinte años hubo desarrollos acelerados en los diseños institucionales para la prevención de LA. Desde el establecimiento del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en 1989 y la publicación de sus 40 recomendaciones para combatir el lavado de activos, la comunidad internacional cuenta con un estándar cuyo cumplimiento ha sido evaluado en diferentes países, incluyendo Colombia. Esta organización ha permitido la centralización del conocimiento empírico sobre el LA, y actualmente existe mucha más información sobre las modalidades e incentivos que determinan la prevalencia de este crimen.

En Colombia, el desarrollo institucional local ha permitido entender los principales mecanismos y fuentes de riesgo de LA. En particular, sabemos que el crimen organizado utiliza los casinos, el mercado de giros postales, el contrabando de efectivo en cantidades, las transferencias electrónicas, las remesas, las divisas electrónicas y las tarjetas de débito como mecanismos para el blanqueo de dinero. Además, se han fortalecido los mecanismos de inteligencia financiera, a cargo de la UIAF, y el marco legal colombiano ha sido calificado como adecuado para perseguir el LA.

Aunque hay un mayor entendimiento práctico del funcionamiento del LA y de la importancia de mitigarlo para reducir las rentas ilegales, los gobiernos se enfrentan al dilema de implementar regulaciones efectivas que desincentiven el lavado y simultáneamente, eficientes, limitando los efectos colaterales sobre agentes legales en la economía. En particular, la pregunta de la eficacia requiere evaluar si los costos de las medidas adoptadas se compadecen con la magnitud del problema.

Este documento se suma a la literatura que vuelve sobre la pregunta del efecto económico de las actividades ilegales en Colombia, incluyendo no solo al narcotráfico, sino también al LA. Después de una revisión de la literatura a nivel internacional, resumimos las características principales de este delito en Colombia y los intentos que han existido para dimensionarlo, así como los efectos potenciales que tiene sobre la economía.

A continuación, presentamos un modelo de equilibrio general para Colombia que nos permite explorar las interacciones entre el crimen, el LA y los mercados legales. Los estudios metodológicamente más cercanos a este son los de Argentiero, Busato y Bagella (2008) y el de Loayza, Villa y Misas (2019). Nosotros complementamos sus resultados a partir de un modelo teórico alternativo, que además nos permite dilucidar los efectos de choques en mercados ilegales y la política fiscal sobre el costo total del LA.

Encontramos que el LA incrementa con los aumentos de precio en los mercados ilegales y las ganancias en la productividad de sus empresas. Estos factores permiten que los actores ilegales incrementen su nivel de empleo y los salarios que ofrecen a sus trabajadores, lo cual podría disminuir el valor de la producción legal como proporción del PIB. Evaluamos también cómo una intervención de política fiscal, aumentos en los impuestos a las ventas y a los ingresos laborales legales pueden afectar la producción legal e ilegal. Concluimos que el efecto sobre el sector legal es mayor y que el impuesto a las ventas resulta ligeramente más distorsivo que el impuesto a los ingresos laborales. Al mismo tiempo, las empresas legales pueden ganar en bienestar debido a que el gobierno tiene más recursos para perseguir el crimen. Las intervenciones de política deben encontrar un balance entre ambos efectos.

El resto del capítulo se organiza así: en la segunda sección, presentamos un resumen de los principales mecanismos por los que el crimen organizado y el LA afectan el crecimiento económico. El siguiente aparte presenta los conocimientos prácticos, teóricos y empíricos sobre el funcionamiento de este delito en Colombia. A continuación, presentamos el modelo y los análisis de equilibrio general, y en la quinta sección conclusiones.

II. El lavado de activos y sus efectos sobre la actividad económica

Según el GAFI, el LA es el proceso a través del cual se encubren los ingresos de una operación criminal. Esta busca “hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema financiero” (2020).

Como explican Suárez y Gutiérrez (2014), los primeros antecedentes institucionales en la lucha contra el lavado de activos se dieron en el contexto del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en 1975. A partir de 1980, y en el contexto de la lucha contra las drogas, se fortalecieron las medidas para atacar las finanzas de las organizaciones criminales transnacionales (Caballero & Amaya, 2011). Este esfuerzo se consolidaría institucionalmente con la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, promulgada por la Organización de Naciones Unidas (ONU). En este contexto, surge el GAFI como un ente intergubernamental con el mandato de fijar estándares y promover la implementación efectiva

¹ Los autores quisieran agradecer a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) por la invitación a participar en la elaboración de este capítulo. Nuestra especial gratitud a Francisco Sotomayor, por su valioso aporte en las etapas claves de este proyecto, fueron fundamentales sus ideas para la planeación y diseño de la investigación.

de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el LA. En 1990, GAFI estableció un estándar internacional de lucha contra este delito resumido en cuarenta recomendaciones, actualizadas en 1996, 2001, 2003, 2008 y 2012.

En sus inicios, los esfuerzos por identificar, investigar y penalizar el lavado de activos estaban motivados por la necesidad de incrementar los costos de las actividades ilegales, y en particular del tráfico de drogas. Como ilustra Masciandaro (1999, 2007), los criminales deben incurrir en un costo de blanqueamiento para poder utilizar sus ingresos ilícitos en los mercados de consumo legales. De cierta forma, los activos criminales son menos valiosos antes del lavado, puesto que su utilización aumenta la probabilidad de que el delincuente sea detectado por las autoridades. En este marco, autores como Ferwerda (2009) han sugerido que la política antilavado de activos puede tener efectos negativos sobre las tasas de criminalidad.

Sin embargo, el LA por sí solo también puede generar efectos colaterales sobre la economía legal, que resumen magistralmente Hendriyetti y Grewal (2017). Por un lado, el lavado de activos aprovecha y financia parcialmente a la economía informal. Como los mercados informales proporcionan canales de transacción elusivos a la supervisión, son instrumentos que permiten a los criminales mover sumas de dinero sin que este sea detectado. De forma similar, el uso de mecanismos de comercio exterior para el LA lleva a que una proporción del flujo de capitales no responda a los incentivos económicos de los mercados legales, sino a las dinámicas de la actividad criminal. Esto es una fuente potencial de inestabilidad económica que puede llevar a que las decisiones de inversión de los agentes legales sean sub-óptimas. Al mismo tiempo, las cifras de la balanza de pagos son más propensas a errores de medición producto de la sobre y subfacturación de transacciones (Schneider & Windischbauer, 2008). Algo similar ocurre con los mercados en los que se insertan las “empresas fachada” utilizadas para cometer este delito: al no enfrentar la misma estructura de costos y financiación de sus competidores legales, introducen distorsiones en sectores particulares de la economía.

Además, el LA tiene efectos sobre la fortaleza de las instituciones de un país, lo que a su vez incide en el funcionamiento de los mercados legales. Por un lado, el LA y la evasión fiscal son delitos interdependientes, por lo que un aumento del lavado puede tener efectos negativos sobre el recaudo (Hendriyetti & Grewal, 2017, p. 71). En la misma línea, el lavado de activos prospera en ambientes donde la corrupción limita la capacidad de investigación y judicialización de las autoridades, por lo que los criminales tienen incentivos a desviar a los funcionarios públicos para reducir los costos de blanqueo de dinero (Kyriakos-Saad, Esposito, & Schwarz, 2012).

Ahora bien, varios estudios han reconocido que el lavado de activos puede tener efectos positivos sobre la economía. Por un lado, modelos teóricos como el de Masciandaro (2007) y Loayza, Villa y Misas (2019) plantean que los recursos lavados son una fuente de financiamiento para la expansión de capital de la economía. Otros, como el de Argentiero, Bagella y Busato (2008), sugieren que el dinero blanqueado proporciona recursos para el consumo de los hogares. Empíricamente, es difícil distinguir si estos efectos positivos contrarrestan los costos económicos del lavado. No obstante, la decisión de perseguir el lavado de activos surge porque el crimen representa costos sociales y morales, asociados con pérdidas en la calidad de vida, por inseguridad, por ejemplo, o con la imposibilidad de predecir el comportamiento de los mercados legales debido al incremento en la incertidumbre, entre otros factores.

En este marco, los gobiernos enfrentan un dilema en el diseño de la política antilavado de activos. Por un lado, buscan minimizar los costos económicos y morales adversos incrementando la probabilidad de detección del lavado, así como la severidad de los castigos asociados. Por otro lado, la implementación de estas medidas implica un costo no solo para la autoridad, sino también para los agentes legales que deben cumplir con estándares de prevención a pesar de no estar involucrados en actividades ilegales (Masciandaro, 1999). Esta es la pregunta fundamental: “¿qué tanto se debe regular?” La magnitud de la regulación es proporcional al tamaño y severidad de la economía ilegal comparada con la legal. No en vano, una serie de autores han buscado cuantificar el tamaño del lavado de activos como proporción del Producto Interno Bruto Nacional e Internacional, dado que responde indirectamente a este dilema regulatorio. Esta rama de la literatura ha sido especialmente fructífera en Colombia, y será analizada en la siguiente sección de este documento.

Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (1998) estimó que del 2% al 5% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial provenía de fuentes ilícitas. Según las estimaciones de Schneider y Windischbauer (2008, p. 388), una gran parte del dinero proviene del tráfico de drogas, con un ingreso total de USD \$910 mil millones en 2006. No obstante, y como veremos a continuación, estas estimaciones son altamente sensibles a los supuestos metodológicos, que son necesarios puesto que no hay información disponible sobre estos mercados.

III. Panorama del lavado de activos en Colombia

Riesgo de Colombia en materia de lavado de activos: El tamaño del negocio del narcotráfico

El Informe Mundial de las Drogas de 2019 reportó que el 70% de la hoja de coca a nivel mundial se sembraba en Colombia (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2019), y el Departamento de Estado de los Estados Unidos clasificó al país como una de las jurisdicciones con mayor riesgo de lavado de activos en el mundo (2019). Ambas actividades están íntimamente ligadas, por lo que para dimensionar la magnitud de la inserción de recursos ilegales en los mercados de consumo colombiano es fundamental conocer el tamaño del negocio del narcotráfico.

Steiner (1996) repasa algunos de los estudios pioneros en este tema para Colombia, donde se estima que los ingresos netos por la exportación de coca oscilaron entre USD\$ 939 y 4080 millones anuales entre 1983 y 1986, lo cual representa entre 0.3% y 11.7% del Producto Interno Bruto (PIB) de 1986. Las estimaciones de Steiner sugieren que el narcotráfico produjo ingresos equivalentes al 4.7% entre 1986 y 1990, al 5.1% entre 1991 y 1993, y al 3.5% entre 1994 y 1996. Estos estudios buscaron aproximar la estructura de costos del negocio de la coca a partir de información producida por el Departamento de Estado de Estados Unidos, con un alto nivel de incertidumbre sobre el tamaño de los cultivos de coca y el rendimiento de estos para el caso específico de Colombia.

A partir de 1999, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDC) empezó a generar información específica sobre los cultivos de uso ilícito en Colombia y el rendimiento y productividad de estos a través del tiempo. Esta fuente de información, aunada a la de inteligencia para la reconstrucción de la cadena de valor del narcotráfico en Colombia, permitió

a Mejía y Rico (2011) actualizar estos estimativos. Concluyeron que, para 2008, la producción y el tráfico de cocaína representaron cerca del 2.3 % del PIB. Otras metodologías con supuestos diferentes evidenciaron resultados diferentes para el mismo año: el DANE (2015) obtuvo 0.5 %, y Montenegro, Llano e Ibáñez (2019) el 0.94 %. Esto ilustra que, a pesar del mejoramiento en la calidad de la información, la naturaleza ilegal del negocio aún requiere establecer supuestos en las estimaciones empíricas sobre las estructuras de costos que tienen efectos importantes sobre el resultado².

Es central resaltar los avances que ha tenido esta rama de la literatura en la comprensión de la cadena de la producción y el tráfico de la cocaína en Colombia. La generación de nueva información a nivel local, así como la incorporación de los conocimientos adquiridos por las autoridades en la persecución de este delito, permitieron generar estimativos más creíbles sobre la magnitud de este. Sin embargo, estas investigaciones no lograron integrar de manera similar los conocimientos sobre el lavado de activos. En este sentido, y como se discutió en la sección anterior, la literatura económica encontró que el LA como tal, y no solo el delito fuente del narcotráfico, pueden tener efectos sobre el desempeño económico. Para poder elaborar un panorama completo, es necesario reseñar los principales hallazgos en torno a este delito, comprendiendo sus orígenes y mecanismos de operación. Para ello, la siguiente sección resume los hallazgos de GAFI para Colombia durante el último proceso de evaluación mutua.

Resultados de la Evaluación Mutua de Colombia por parte de GAFI

En 2018, el GAFI publicó el informe de Evaluación Mutua de la República de Colombia. El objetivo principal del documento fue analizar el nivel de cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI, el nivel de efectividad del sistema Anti-Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo de Colombia (ALA/CFT) y aportar recomendaciones que permitan fortalecer el sistema (FMI & GAFILAT, 2018).

Este informe destacó el marco legal colombiano para aplicar sanciones financieras dirigidas (SFD) sobre la financiación del terrorismo, aunque el marco legal para el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva tiene deficiencias técnicas y prácticas. Además, se resaltó la disponibilidad de la información básica de las personas jurídicas, que se actualiza anualmente y se puede acceder a ella en los registros públicos y bases de datos de los supervisores. No obstante, las autoridades tienen dificultades para obtener información precisa y actualizada sobre el beneficiario final de las estructuras corporativas complejas y si hay propiedad o control extranjero involucrado. En general, Colombia brinda asistencia legal mutua y extradiciones oportunamente y con altos estándares de calidad. Su enfoque sobre la cooperación internacional es proactivo y colaborativo (FMI & GAFILAT, 2018).

Según el Informe, desde la última visita en 2018, Colombia mejoró a nivel de política, la coordinación y cooperación sobre lavado de activos. Inclusive, el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 abordó explícitamente algunos de los riesgos previamente identificados en la Evaluación Mutua de 2008. Sin embargo, las operaciones están en parte fragmentadas y descoordinadas, debido a que aún no se han implementado medidas puntuales para mitigar o

prevenir el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, basados en hallazgos de la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR)³.

La principal amenaza de lavado de activos en Colombia se genera de los grupos de delincuencia organizada que operan dentro y fuera del país. En la última década se agudizaron los casos de asesinatos, secuestros y actos terroristas en nombre de otros delincuentes o grupos armados ilegales⁴, como oficinas de cobro. La ENR de 2016 identificó al tráfico ilícito de drogas, el contrabando, la trata de personas, la minería de oro ilegal, la corrupción y la extorsión⁵ como los principales delitos procedentes del lavado de activos. Entre estos, el tráfico ilegal de drogas juega un papel central.

Una característica de Colombia en la lucha contra el LA es que tiene un sistema financiero bien desarrollado. Durante la última década, los activos del sistema financiero supervisado aumentaron de cerca del 60 % del PIB en 2000 a cerca del 160 % del PIB en 2016. Al mismo tiempo, el porcentaje de inclusión financiera presentó un aumento sostenido desde 2011, alcanzando el 82,5% en 2019⁶. El Informe de Evaluación Mutua de GAFI resaltó que los agentes del sector financiero en general tienen un buen entendimiento de los riesgos del lavado de activos y de sus obligaciones en los esfuerzos anti-lavado.

Esto coexiste con una economía informal preponderante, que plantea graves problemas para las autoridades en términos de sostenibilidad y eficacia. Colombia presenta altos niveles de empleo informal en relación con su grado de desarrollo económico. En 2019, el 46,8% de los trabajadores realizaban actividades económicas al margen de la regulación del gobierno, aunque se ha reducido desde 2011, donde se ubicó en 51,30%⁷. Los mercados informales están cercanamente relacionados con el uso de efectivo, y a pesar de la reducción en el empleo de la economía informal, la participación de efectivo en el PIB aumentó en el período 2011-2019 de 4,49% a 6,3%⁸. Dado que la vigilancia del Estado es limitada en estos sectores, y el flujo de dinero en efectivo tiende a ser mayor, las organizaciones criminales pueden insertarse en estos mercados para realizar transacciones con una menor probabilidad de ser detectados.

Otro factor de riesgo crucial es la corrupción. A pesar de grandes esfuerzos del Gobierno Nacional, la corrupción sigue inmersa en la contratación pública, y compromete la lucha de Colombia contra el tráfico de drogas y otros delitos. Se estima que cada año se pierde cerca de USD\$ 7,5 mil millones, lo que asciende a casi el 10% del presupuesto del gobierno para 2017. En el Índice de Competitividad Global 2016-2017, el Foro Económico Mundial observó que, en Colombia, la corrupción era el segundo factor más problemático en la realización de negocios (FMI & GAFILAT, 2018).

Los principales mecanismos para el lavado de activos son los casinos, el mercado de giros postales, el contrabando de efectivo en cantidades, las transferencias electrónicas, las remesas, las divisas electrónicas y las tarjetas de débito. Así mismo, el comercio internacional parece ser

³ La ENR de 2016 fue liderada por la UIAF, el Ministerio de Justicia y la Universidad de Rosario y fue aprobada en enero de 2017 por la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA), como el organismo coordinador ALA/CFT nacional.

⁴ Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de la Liberación (EPL) y Organizaciones delictivas (BACRIM).

⁵ La extorsión está aumentando en Colombia, según datos de la Fiscalía General de la Nación (FGN) durante el periodo 2008 y 2014 se presentaron en Colombia 33.225 casos de extorsión.

⁶ Banca de las Oportunidades (2020). *Reporte de Inclusión Financiera 2019*. Bogotá D.C.: Banca de las Oportunidades.

⁷ DANE, recuperada en julio de 2020

⁸ Cálculos propios de Asobancaria con corte diciembre de 2019.

² Es importante aclarar que la divergencia de metodologías también impide la comparabilidad directa de las cifras entre estudios.

utilizado por las organizaciones para actividades de falsificación y contrabando, particularmente de productos como el oro. Algunas fuentes aseveran que el valor de las exportaciones ilegales de oro de Colombia supera el valor de las exportaciones de cocaína (The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2016). Las autoridades estimaron que casi el 50% de las minas colombianas son ilegales y que muchas están dominadas por varios grupos armados que administran, extorsionan y brindan seguridad para las operaciones de minería ilegal. En zonas fronterizas con Venezuela se agudiza este flagelo (FMI & GAFILAT, 2018).

Algunos autores como Roa-Rojas (2011) destacan que el lavado de activos también utiliza algunos mercados para disfrazar recursos y diseminar ganancias. Un ejemplo de ello es el mercado inmobiliario. En las tres ciudades principales de Colombia, Bogotá, Cali y Medellín, los precios de la finca raíz aumentaron alrededor de 200% en términos nominales (110% en términos reales) de 2005 a mediados de 2016. Las transacciones inmobiliarias presentan un alto riesgo de lavado de activos, que puede estar facilitado por agentes inmobiliarios, abogados notarios y contadores con tendencias delictivas. En Colombia hay aproximadamente 1.000 empresas inmobiliarias, 280.000 abogados, 900 notarios y 250.000 contadores (FMI & GAFILAT, 2018).

Resumiendo hasta aquí, Colombia es un país que posee una comprensión razonable de los principales riesgos locales, e identificación de las amenazas y vulnerabilidades en materia de lavado de activos. En particular, las instituciones financieras tienen una comprensión razonable de los riesgos. El decomiso y la extinción de dominio son perseguidos como un objetivo prioritario de política. La extinción de dominio se está aplicando con muy buenos resultados, con un sistema efectivo para administrar el producto proveniente del delito (FMI & GAFILAT, 2018).

Al mismo tiempo, es necesario mejorar la implementación de medidas de mitigación de riesgos de lavado de activos, y extenderlos a sectores como prestamistas no regulados, casinos en línea, intermediarios inmobiliarios, abogados, contadores y vendedores de metales y piedras preciosas. Para ello, es clave implementar plenamente los sistemas de supervisión basados en riesgos para todas las instituciones financieras, sectores de Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD). Por otro lado, son evidentes las deficiencias en el esquema de debida diligencia del cliente (DDC) y su implementación, así como en las medidas de mitigación de riesgos existentes que tienen un impacto negativo en la efectividad general de las medidas preventivas.

Hay que destacar que la inteligencia financiera, a cargo de la Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero (UIAF) en Colombia, es un mecanismo importante para iniciar investigaciones de delitos determinantes y el rastreo de activos, y supone un insumo esencial para la Fiscalía General de la Nación (FGN) en la etapa de indagaciones preliminares. Sin embargo, la inteligencia financiera diseminada de manera espontánea por la UIAF ha conducido a menos casos de lavado de activos y a ningún caso de financiación del terrorismo. Aunque esto no ha sido evaluado en el caso colombiano, a nivel internacional se ha documentado que el incremento de reportes diluye el valor de la información e incrementa los costos para extraer datos relevantes para una investigación (Takáts, 2011).

Finalmente, Colombia debe ampliar el alcance y el enfoque de la ENR para cubrir de forma más eficiente las amenazas de evasión de impuestos, flujos financieros transfronterizos y amenazas extranjeras. Así mismo, es necesario articular la política de lavado de activos y financiación del terrorismo, y designar responsables claros, objetivos y plazos que permitan diseñar mecanismos que faciliten la medición del avance y mantener datos confiables. La UIAF debe apoyar las necesidades de las Agencias Operativas Públicas en sus investigaciones sobre lavado de activos y financiación del terrorismo. Así mismo, debe brindar sistemáticamente retroalimentación a los supervisores y sujetos obligados con respecto a la calidad de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS). Colombia debe mejorar el uso de las medidas legales disponibles para combatir el delito de financiación del terrorismo. En esta materia, es necesario requerir a personas naturales y jurídicas aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por último, es necesario que Colombia fortalezca su capacidad para proporcionar cooperación internacional en materia de información sobre beneficiario final (FMI & GAFILAT, 2018).

Estudios sobre el tamaño del lavado de activos en Colombia

El desarrollo internacional de políticas contra el lavado de activos se dio en paralelo con un surgimiento de la literatura económica que buscó comprender los incentivos detrás de esta tipología criminal. Hubo dos enfoques principales a esta pregunta: uno teórico, enfocado en modelar el proceso de decisión del delincuente al blanquear dinero; y uno empírico, que aprovechó bases de datos administrativas para dimensionar el tamaño de los activos lavados en una economía y sus efectos sobre los mercados legales.

En el frente teórico, los modelos contribuyeron a esquematizar los incentivos que enfrentan los criminales al lavar dinero. Documentos como los de Masciandaro (1999, 2007) sugirieron que la necesidad de blanquear recursos surgía del hecho de que los beneficios ilegales tienen un valor inferior, puesto que su uso en los mercados legales incrementaba la probabilidad de detección. Por tanto, cada delincuente debe sopesar la necesidad de lavado con el costo que representa esta actividad. Además, el dinero lavado tiene un efecto multiplicador en la economía, dado que puede ser reinvertido en la producción legal e ilegal (Masciandaro, 2007, p. 3).

Por su parte, Azevedo Araujo (2006) abordó el problema modelando el comportamiento de un agente legal y un “terrorista” que reparte su tiempo entre perpetrar atentados y lavar dinero. A partir de este esquema, ilustra que un aumento en la probabilidad de detección de los recursos ilegales disminuye la actividad criminal. Dado que el criminal no “reinvirtió” el dinero lavado, en este marco el blanqueo de dinero no contribuye a la acumulación de capital, pero una mayor proporción de dinero lavado sí afecta el consumo per cápita al aumentar la cantidad de crimen.

Estos modelos iniciales permitieron el desarrollo de entornos ligeramente más elaborados, cuyos resultados se utilizaron para aproximar el valor de los activos lavados en la economía a partir de una base teórica, evitando así los problemas de disponibilidad de la información. Un ejemplo crucial es el documento de Argentiero, Bagella y Busato (2008), que plantearon una economía donde los hogares consumen bienes legales e ilegales y ofrecen trabajo a ambos sectores. Para aumentar la disponibilidad de efectivo, los agentes lavan parte de los ingresos

de las actividades ilegales. A partir del modelo, los autores obtuvieron una expresión para el porcentaje de dinero lavado en la economía a partir de variables observables (precios y cantidades de consumo legal, inversión, empleo, entre otras). Su estudio indica que el lavado de activos representa el 12 % del PIB italiano en el período entre 1980 y 2001.

Otros modelos han logrado incorporar los conocimientos empíricos de los mecanismos para el lavado de activos. Un ejemplo es un documento preliminar de Argentiero y Bollino (2015), donde se modelan tres sectores –legal, informal e ilegal– para ilustrar el rol de los mercados informales en los procesos de lavado de activos.

El desarrollo más reciente en esta rama de la literatura para el caso de Colombia es el de Loayza, Villa y Misas (2019). Esta investigación parte de un trabajo conjunto con la UIAF, y plantea un modelo donde el sector ilegal realiza actividades de narcotráfico y crimen común. El mecanismo de lavado de dinero, a diferencia de Azevedo Araujo (2006), es la inversión en capital que se utiliza únicamente en la producción legal. El desarrollo del modelo les permite llegar a un sistema de ecuaciones que estima la cantidad de activos lavados a partir del stock de capital de la economía, la producción legal y los ingresos ilegales del tráfico de drogas y del crimen. La calibración arroja como resultado que el lavado de activos en Colombia representó el 3% del stock de capital de la economía en 2013, mientras que el valor total de los activos lavados ascendió a cerca de 8% del PIB.

Distintos estudios se han aproximado a la pregunta del tamaño del lavado de activos a través de observaciones empíricas. En un artículo seminal, Schneider (2010) utiliza la metodología de indicadores múltiples y causas múltiples (MIMIC) para aproximar los ingresos del crimen organizado en 20 países de la OCDE. Schneider supone que una mayor incidencia del crimen, un mayor PIB per cápita y un sistema legal menos eficiente incrementan los ingresos del crimen organizado. A su vez, un mayor crimen organizado conduce a un aumento en el dinero confiscado, en el uso de efectivo per cápita y el número de procesados judiciales. Encuentra que los retornos a la actividad criminal superan los USD\$ 600 millones en 2006 para el conjunto de países analizado, y que además tienen una tendencia creciente en el tiempo.

Para el caso de Colombia, Caballero y Amaya (2011) utilizan métodos contables para aproximar el tamaño del lavado de activos. Partiendo del cálculo de los ingresos del narcotráfico de Mejía y Rico (2011), y aprovechando la información disponible sobre los mecanismos de lavado de activos (particularmente, de contrabando técnico y abierto y flujos ilegales de moneda extranjera), concluyen que el lavado habría ascendido a USD\$ 8.6 mil millones en el 2007. Sin embargo, dado que la cifra se obtiene de sumar los niveles aproximados de contrabando con el total del dinero retenido en efectivo, títulos valores y sacado por empresas transportadoras (neto del turismo), los autores reconocen que pueden estar sobreestimando el tamaño de este fenómeno. Esto es porque no todo el contrabando se realiza con el objetivo de lavar activos.

Otro enfoque consiste en utilizar las cifras de los bienes de extinción de dominio e incautaciones de efectivo para aproximar los activos lavados en la economía. La limitación evidente es que el análisis se basa en el supuesto de que hay detección perfecta de la totalidad del blanqueo de dinero. Roa-Rojas (2011) compila datos de la Policía Nacional y encuentra que, en promedio para 2007, las operaciones contra el lavado de activos afectaron bienes y cantidades de efectivo cuyo valor ascendió a 0.31 % del PIB Nacional.

Bayona (2015), por su parte, aprovecha información de los ROS que recibe la UIAF para identificar si hay mayores niveles de lavado de activos en municipios con cultivos de coca. Encuentra evidencia de que esto es así; en promedio, un incremento del 1 % en el área cultivada con coca incrementa el LA en 4.86 %. Sin embargo, el supuesto de identificación en este estudio es que los factores que afectan simultáneamente el área cultivada con coca en un municipio y la probabilidad de que haya reportes de lavado son completamente observables por el investigador. Esto no se cumpliría si, por ejemplo, hubiera cambios en los métodos de lavado que indujeran cambios de costos a esta actividad a través del tiempo y a través de regiones. Además, no contempla la posibilidad de que la cadena de valor del lavado de activos tenga eslabones por fuera de las áreas de producción.

Otro texto que utiliza información similar sugiere que la implementación del programa *Banca de las Oportunidades*, orientado a la inclusión financiera de la población más pobre, condujo a la reducción de indicadores relacionados con el lavado de activos en algunas zonas (Bayona, Rodríguez, & Melo, 2017). No obstante, los autores también destacan que los efectos son altamente heterogéneos, y que uno de los impactos no esperados del programa pudo haber sido la fragmentación del proceso de lavado, lo cual a su vez disminuyó la precisión de los mecanismos de detección existentes.

En suma, la literatura ha empleado una amplia gama de metodologías para aproximar el tamaño del lavado de activos en la economía colombiana y sus vínculos con el mercado legal. Las estimaciones disponibles sugieren que los activos lavados representan entre 4 y 8 % del PIB, pero las incautaciones se encuentran por debajo del 1%. Además, el LA está cercanamente vinculado con el narcotráfico, pero la literatura ha intentado resaltar que no es el único crimen que está asociado a él. De hecho, este delito tiene relaciones simbióticas con otras formas de criminalidad, como el contrabando, y se alimenta y permite el crecimiento de la economía informal.

Esta literatura también ha permitido un mejor entendimiento de cómo el lavado de activos afecta la economía, y de los impactos que fluctuaciones en los mercados ilegales podrían tener sobre el sector legal, y viceversa. Este capítulo busca contribuir a este conocimiento. En el modelo que presentamos a continuación, logramos derivar una expresión para el costo del lavado de activos en la producción de la economía, y analizamos cómo introducir cambios en los precios del bien ilegal, la productividad de las empresas al margen de la ley y los impuestos afectan este indicador y los mercados legales e ilegales.

IV. Modelo

Con el ánimo de aportar a la discusión sobre cómo las actividades ilegales afectan las actividades legales, y en general a la economía del país, a continuación se presenta un modelo de equilibrio general sencillo basado en los trabajos teóricos mencionados anteriormente, que se compone de un hogar representativo que toma decisiones de consumo y ofrece trabajo a dos sectores: uno legal y otro ilegal. El consumo del hogar es una canasta que se compone de bienes legales y de bienes ilegales, cada uno producido por un sector productivo.

El sector legal se compone de una firma legal que usa trabajo y capital, mientras que la firma del sector ilegal solo usa trabajo (suponiendo que este factor es el más usado por esta firma dada

la dificultad de implementar capital por el riesgo de ser detectados⁹). Además, suponemos un gobierno que tiene como ingresos los impuestos y el gasto se dedica únicamente a la persecución de la actividad ilegal.

Con esta representación es posible identificar la sustitución entre el consumo legal e ilegal, así como el impacto en la producción de cada sector ante choques de variables del mercado ilegal como los precios o la productividad. Como resultado del ejercicio, se puede observar que ante choques positivos del precio del bien ilegal y de la productividad de la firma ilegal, el sector ilegal se ve más beneficiado que el sector legal, pero que este último sector también logra lucrarse posiblemente debido al mayor ingreso que perciben los hogares.

Vale la pena mencionar que en esta sección se aborda la simulación de un modelo económico teórico, que busca ver un impacto de la actividad ilegal sobre la economía legal. Por tanto, se tomaron parámetros estándar sustentados en la literatura citada para calibrar el modelo.

Hogares

Se asume un hogar representativo que consume y ofrece trabajo a la firma legal e ilegal. Además, es dueña de ambas firmas, invierte y paga impuestos de consumo y de ingresos laborales. El hogar tiene una función de utilidad de la forma:

$$u(c_t, h_t^l, h_t^i) = \frac{1}{1-\sigma} \left(c_t - \frac{\psi^l h_t^{l,\omega}}{\omega} - \frac{\psi^i h_t^{i,\gamma}}{\gamma} \right)^{1-\sigma}$$

Donde c_t , h_t^l , y h_t^i representan el consumo y el trabajo ofrecido a la firma legal e ilegal respectivamente. Los parámetros ψ^l y ψ^i representan la desutilidad o el costo por trabajar en el sector legal e ilegal respectivamente. Suponemos $\psi^l < \psi^i$, debido a que hay un costo moral adicional por trabajar en el sector ilegal.

Los ingresos del hogar vienen dados por el ingreso laboral, la renta del capital (sobre la cual se paga un impuesto τ_t^k) y los beneficios de la firma legal. Los hogares deben pagar un impuesto al ingreso laboral del sector legal τ_t^l . Además, existe la probabilidad d de que la firma ilegal no sea detectada, en cuyo caso el hogar no paga impuestos por el ingreso laboral que recibe de esta firma, mientras que si la firma es detectada (lo cual ocurre con probabilidad $1-d$) el hogar debe pagar el mismo impuesto. Por último, el hogar recibe unas transferencias que están en función de los beneficios de la firma ilegal. De esta manera, la restricción de presupuesto del hogar es:

$$\begin{aligned} (1 + \tau_t^c)c_t + I_t + Imp_t \\ = (1 - \tau_t^h)w_t h_t^l + (1 - \tau_t^k)r_t k_t + \pi_t^l + d(v_t h_t^i) + (1 - d)(1 - \tau_t^h)v_t h_t^i \\ + T_t \end{aligned}$$

Donde, I_t es la inversión, w_t y v_t son los salarios de las firmas legal e ilegal respectivamente y Imp_t son impuestos de suma fija que no distorsionan las decisiones del hogar. Las transferencias que recibe el hogar por la actividad ilegal están dadas por:

$$T_t = \phi \zeta \pi_t^i$$

Donde ϕ es la proporción de los beneficios de la firma ilegal que se logra lavar en la economía ($\phi < 1$). Este parámetro representa el costo del lavado; entre más cercano a 1, menor será el costo para los criminales y podrán transformar una mayor proporción de sus beneficios en dinero para el consumo de bienes y servicios. Por su parte, ζ es la proporción de los ingresos lavados destinada al hogar. La fracción restante se reinvierte en la firma.

Propiamente, el problema que resuelve el hogar es:

$$\begin{aligned} \max_{c_{t+j}, b_{t+j}, h_{t+j}^l, h_{t+j}^i, k_{t+1+j}} E_0 \sum_{j=0}^{\infty} \beta^{t+j} \left\{ \frac{1}{1-\sigma} \left(c_{t+j} - \frac{\psi^l h_{t+j}^{l,\omega}}{\omega} - \frac{\psi^i h_{t+j}^{i,\gamma}}{\gamma} \right)^{1-\sigma} \right. \\ \left. + \lambda_{t+j} [(1 - \tau_{t+j}^h)w_{t+j} h_{t+j}^l + (1 - \tau_{t+j}^k)r_{t+j} k_{t+j} + \pi_{t+j}^l + d(v_{t+j} h_{t+j}^i)] \right. \\ \left. + (1 - d)(1 - \tau_{t+j}^h)v_{t+j} h_{t+j}^i + T_{t+j} - (1 + \tau_{t+j}^c)c_{t+j} - Imp_{t+j} - I_{t+j} \right\}, \end{aligned}$$

Sujeto a la ley del movimiento del capital:

$$I_{t+j} = k_{t+1+j} - (1 - \delta)k_{t+j}$$

Las condiciones de primer orden son:

$$[c_t]: \left(c_t - \frac{\psi^l h_t^{l,\omega}}{\omega} - \frac{\psi^i h_t^{i,\gamma}}{\gamma} \right)^\sigma = \lambda_t (1 + \tau_t^c)$$

$$[h_t^l]: \left(c_t - \frac{\psi^l h_t^{l,\omega}}{\omega} - \frac{\psi^i h_t^{i,\gamma}}{\gamma} \right)^{1-\sigma} \psi^l h_t^{l,\omega-1} = \lambda_t (1 - \tau_t^h)w_t$$

$$[h_t^i]: \left(c_t - \frac{\psi^l h_t^{l,\omega}}{\omega} - \frac{\psi^i h_t^{i,\gamma}}{\gamma} \right)^{1-\sigma} \psi^i h_t^{i,\gamma-1} = \lambda_t [d v_t + (1 - d)(1 - \tau_t^h)v_t]$$

$$[k_{t+1}]: \lambda_t = \beta \lambda_{t+1} [(1 - \tau_{t+1}^k)r_{t+1} - (1 - \delta)]$$

⁹ Este supuesto fue el utilizado por Loayza, Villa y Misas (2019).

Se supone la existencia de una canasta de consumo total que se compone de bienes legales c_t^l y de bienes ilegales c_t^i . El segundo problema que resuelve el hogar es escoger las cantidades que consume de estos dos bienes dados los precios p_t^l y p_t^i (precio del bien legal e ilegal respectivamente) y una cesta agregadora de consumo total c_t :

min $p_t^l c_t^l + p_t^i c_t^i$ sujeto a
 c_t^l, c_t^i

$$c_t = \left(\theta^{\frac{1}{\eta}} (c_t^l)^{\frac{\eta-1}{\eta}} + (1-\theta)^{\frac{1}{\eta}} (c_t^i)^{\frac{\eta-1}{\eta}} \right)^{\frac{\eta}{\eta-1}}$$

De la optimización del problema se encuentran las siguientes condiciones de primer orden:

$$\begin{aligned} c_t^l &= \theta c_t (p_t^l)^{-\eta} \\ c_t^i &= (1-\theta) c_t (p_t^i)^{-\eta} \\ 1 &= \left[\theta (p_t^l)^{1-\eta} + (1-\theta) (p_t^i)^{1-\eta} \right]^{\frac{1}{1-\eta}} \end{aligned}$$

Las primeras dos condiciones representan las demandas por parte de los hogares de cada tipo de bien, mientras que la última condición es el índice de precios de la economía expresado en términos relativos.

Firmas

En la economía existen dos firmas representativas: una legal y una ilegal. Cada una produce un bien que es consumido por el hogar.

• Sector legal

La firma legal solo usa capital y trabajo para su producción, a partir de una función de producción Cobb-Douglas. Además, paga un impuesto por las ventas que hace (τ_t^y). De esta forma, su beneficio está dado por:

$$\pi_t^l = (1 - \tau_t^y) p_t^l y_t^l - w_t h_t^l - r_t k_t$$

El problema que resuelve la firma es escoger los factores de producción h_t^l y k_t que maximicen sus beneficios sujeta a la función de producción: $y_t^l = A_t k_t^\alpha (h_t^l)^{1-\alpha}$. Del problema de maximización se encuentran las demandas por cada uno de los factores:

$$[h_t^l]: (1 - \alpha) p_t^l y_t^l (1 - \tau_t^y) = w_t h_t^l$$

$$[k_t]: \alpha p_t^l y_t^l (1 - \tau_t^y) = r_t k_t$$

• Sector ilegal

La firma ilegal solo usa trabajo para su producción, de forma que su función de producción (tipo Cobb-Douglas) es: $y_t^i = A_t^i (h_t^i)^{\alpha_i}$. Este supuesto también fue utilizado por Loayza, Villa y Misas (2019), argumentando que la propiedad de capital incrementaría la probabilidad de detección de las firmas ilegales, por lo que tienen incentivos a utilizar trabajo como factor de producción principal.

La firma ilegal tiene una probabilidad d de no ser detectada delinquiendo. Cuando no es detectada, la firma no paga impuestos, pero cuando lo es, debe pagar el mismo impuesto a las ventas que pagan las firmas legales. De esta forma, sus beneficios están dados por:

$$\pi_t^i = d [p_t^i y_t^i - v_t] + (1 - d) [(1 - \tau_t^y) p_t^i y_t^i - v_t] + T_t^f$$

T_t^f es la proporción de los beneficios de la firma ilegal que logra ser lavada y se dirige a la firma, de forma que $T_t^f = \phi(1 - \zeta) \pi_t^i$.

Del problema de maximización se encuentra la demanda por el trabajo:

$$[h_t^i]: d \left[\frac{\alpha_i p_t^i y_t^i}{h_t^i} - v_t \right] + (1 - d) \left[\frac{(1 - \tau_t^y) \alpha_i p_t^i y_t^i}{h_t^i} - v_t \right] = 0$$

• Lavado de activos

Se asume que el lavado de activos se genera a partir de los beneficios de la firma ilegal, pero se debe pagar una proporción $1-\phi$ para incurrir en el lavado. De la parte ϕ que logra ser lavada, la proporción ζ se dirige a los hogares y el restante $(1-\zeta)$ a las firmas ilegales, lo que constituye un ingreso adicional para cada agente que opera en el sector ilegal.

Gobierno

Los ingresos R_t que recibe el gobierno se componen del recaudo tributario, mientras que su gasto G_t corresponde a los esfuerzos realizados para detectar a la firma ilegal G_t^i . Se supone que el gasto G_t^i es una función de los beneficios de la firma ilegal, para capturar el hecho de que el gobierno acrecienta los esfuerzos de judicialización de las bandas criminales cuando estas tienen un mejor desempeño.

$$R_t = \tau_t^c c_t + \tau_t^h w_t h_t^l + \tau_t^k r_t k_t + \tau_t^y p_t^l y_t^l + (1-d)[\tau_t^h v_t h_t^i + \tau_t^y p_t^i y_t^i] + Imp_t$$

$$G_t = G_t^i$$

El gobierno debe cumplir con su balance fiscal, por tanto $R_t = G_t$.

Al agregar los mercados, se tiene que el producto interno de la economía es:

$$Y^T = p_t^l y_t^l + p_t^i y_t^i = c_t + I_t + G_t^i + (1-\phi)\pi_t^i$$

Los primeros tres términos de la ecuación (consumo, inversión y gasto gubernamental) son estándares. El último término es el costo total del lavado de dinero en la economía. Este costo tiene dos posibles interpretaciones: por un lado, representan los recursos perdidos por la economía debido a que se invierte trabajo en la producción de bienes ilegales, pero los rendimientos de estos negocios no pueden reinsertarse por completo en los mercados de consumo. Por otro lado, puede interpretarse como el costo total que paga todo el sector ilegal de la economía para lavar sus recursos; esto incluiría costos de transacción, de mano de obra y la porción de beneficios que los agentes ilegales no lavan para evitar la detección. Esta última interpretación, sin embargo, debe tomarse con cautela, dado que nuestro modelo no incorpora el proceso de decisión de un agente que blanquea recursos, y el sector ilegal no decide qué proporción de sus ingresos lavar.

Equilibrio

El equilibrio en este modelo ocurre cuando los consumidores maximizan su utilidad sujetos a la restricción presupuestal, las firmas legales e ilegales maximizan beneficios, el gobierno cumple con el balance fiscal y se vacían los mercados de bienes de consumo (legal e ilegal).

Análisis de choques potenciales a las variables del modelo

A continuación, utilizaremos el equilibrio del modelo para prever los efectos de un aumento en el precio del bien ilegal, los impuestos a las ventas e ingresos y la productividad de la firma ilegal.

Aumento del precio del bien ilegal

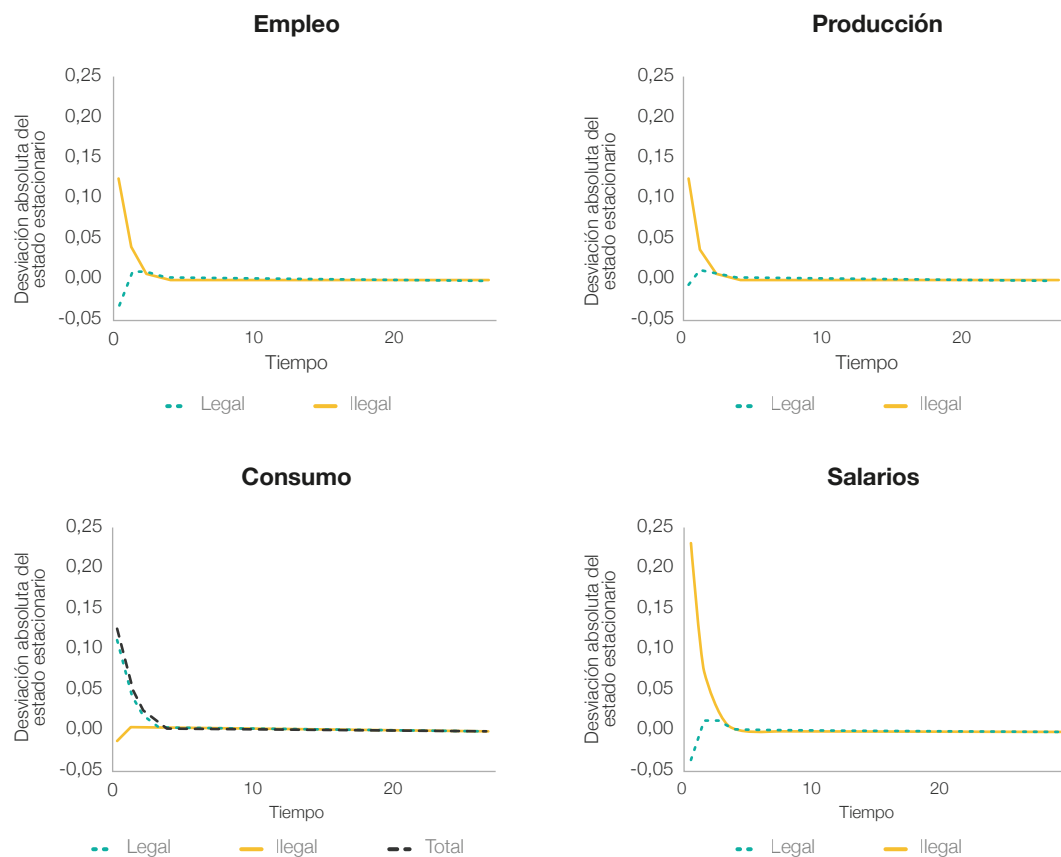
Un incremento del precio del bien ilegal disminuye su consumo inicialmente, pero el efecto es pasajero y retorna rápidamente a su nivel inicial. A su vez, incrementa el consumo de bienes legales debido a que los hogares sustituyen el consumo de ilícitos temporalmente.

Respecto a la producción, las firmas ilegales responden al mayor precio incrementando su oferta de manera acelerada, mientras que la producción de las firmas legales cae levemente y luego aumenta. Esto tiene efectos positivos sobre el nivel de empleo en el sector ilegal, en donde se incrementan los salarios; en cambio, se ve una caída en el empleo legal, así como de su salario. De esta forma, la producción, el trabajo y la producción ilegal tienen efectos positivos mayores que los que experimenta el sector legal.

A grandes rasgos, se puede esperar que un incremento de precio en los bienes ilegales tenga efectos positivos totales sobre la producción, el empleo y el consumo. Estos efectos, sin embargo, son de corto plazo y tienen la consecuencia de incrementar la participación de la producción ilegal en el PIB, así como el costo total del lavado de activos (representado por el término $(1-\phi)\pi_t^i$). Esto puede tener consecuencias sobre otras variables que no modelamos, como la prevalencia de la corrupción, o el mayor uso de mecanismos de lavado como el contrabando y el tráfico de efectivo.

GRÁFICO 1

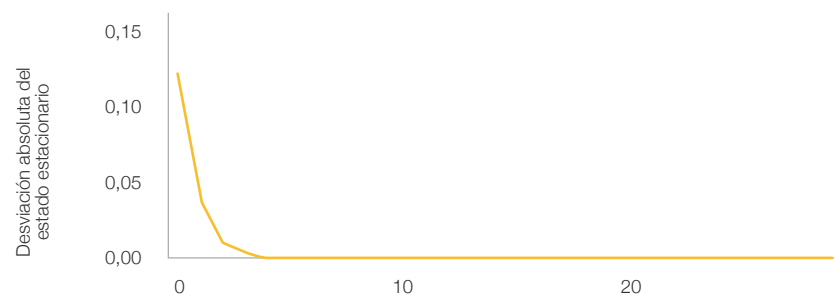
Efectos de un incremento en el precio del bien ilegal sobre mercados de consumo y mano de obra



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 2

Efectos de un incremento en el precio del bien ilegal sobre costo del lavado de activos



Fuente: Elaboración propia

Aumentos de impuestos

En nuestro modelo, los aumentos de los impuestos a los ingresos laborales y a las ventas tienen efectos negativos tanto para el consumo legal como para el consumo de bienes ilegales. El impuesto a las ventas resulta ligeramente más distorsivo, puesto que reduce más el consumo y tiene efectos de mayor duración que el impuesto a los ingresos.

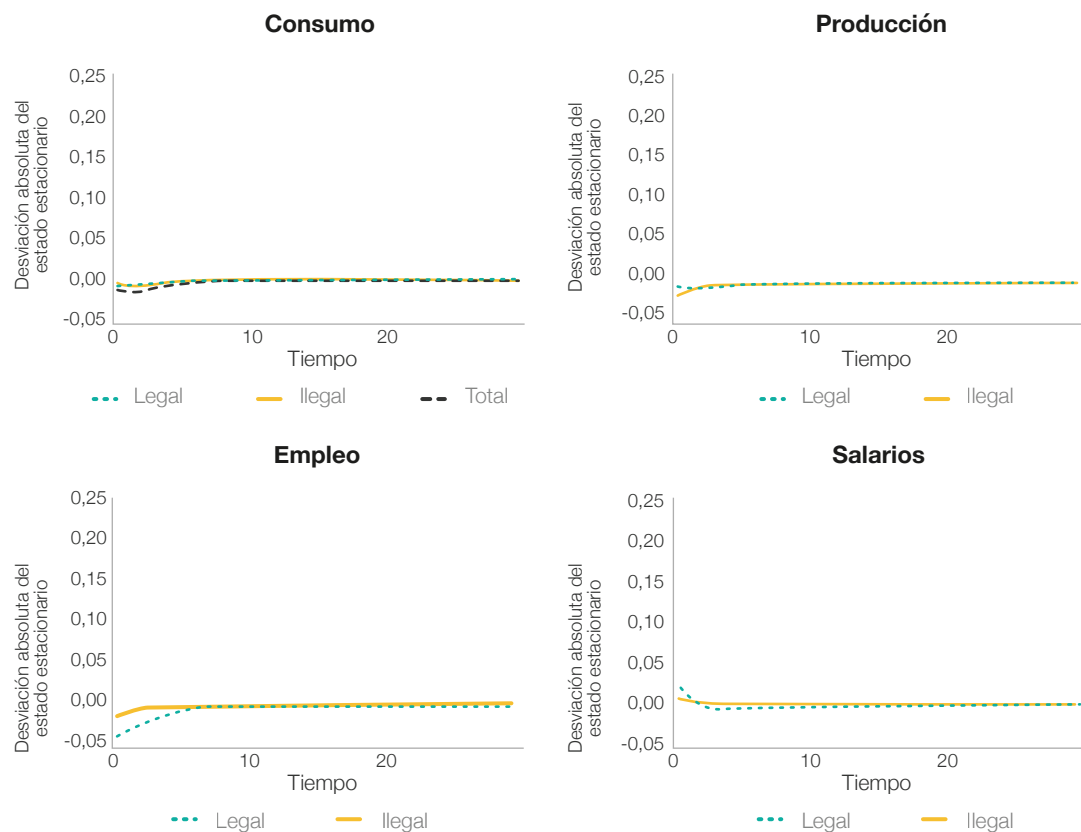
La producción total de la economía tiene efectos totales negativos de magnitud moderada, y los sectores legales e ilegales se ven afectados de manera similar. Ahora bien, la reducción en la oferta del sector legal es ligeramente más duradera que la del sector ilegal; es decir que los sectores legales reducen su producción a una tasa similar que la experimentada en el sector ilegal, pero los sectores ilegales se recuperan más rápido. Nuevamente, el incremento al impuesto a las ventas genera mayores distorsiones (efectos negativos en la producción más duraderos, y de ligeramente mayor magnitud) que el aumento del impuesto a los ingresos laborales. Como resultado, el nivel de empleo decrece, aunque el empleo legal registra reducciones de mayor proporción que las del ilegal.

Por otro lado, el incremento de cada impuesto tiene efectos disímiles sobre los salarios. El aumento del impuesto al ingreso laboral aumenta ligeramente los salarios de ambos sectores –aunque el salario legal incrementa en mayor medida–. En contraste, el impuesto a las ventas implica una reducción inmediata en los salarios, especialmente en el salario legal. Esto sucede porque solo la porción detectada de la producción ilegal se ve afectada por este impuesto, a diferencia de las firmas legales, que siempre están sujetas a él. Los efectos sobre el costo del lavado de activos son negativos pero muy pequeños.

El incremento de los impuestos, por lo tanto, tiene efectos negativos sobre la producción de ambos sectores, y los impactos son ligeramente mayores sobre el sector legal. Esto sugiere que hay un efecto negativo de la política fiscal sobre la oferta de bienes ilegales, porque se aumentan los impuestos y el gasto del gobierno se dedica a perseguir actividades ilícitas. Al mismo tiempo, al disminuir los ingresos legales más que los ingresos ilegales se pueden estar generando incentivos para el desplazamiento de mano de obra hacia los sectores ilegales. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que el incremento de impuestos financia la persecución del gobierno de actividades ilegales. Adicionalmente, en un modelo donde el gasto del gobierno contemple bienes públicos que beneficien únicamente a las firmas legales, se podrían mitigar estos efectos negativos.

GRÁFICO 3

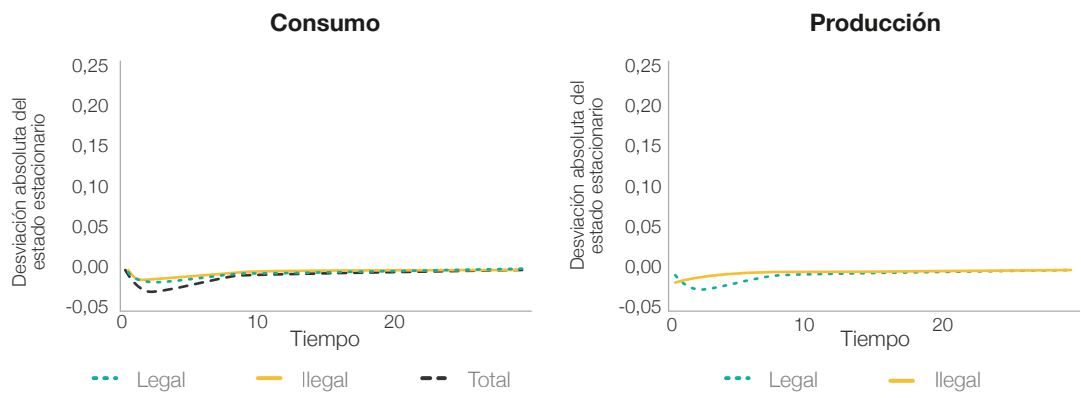
Efectos de un incremento en el impuesto a los ingresos laborales sobre mercados de consumo y mano de obra



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 4

Efectos de un incremento en el impuesto a las ventas sobre mercados de consumo y mano de obra



Fuente: Elaboración propia

Aumento de la productividad del sector ilegal

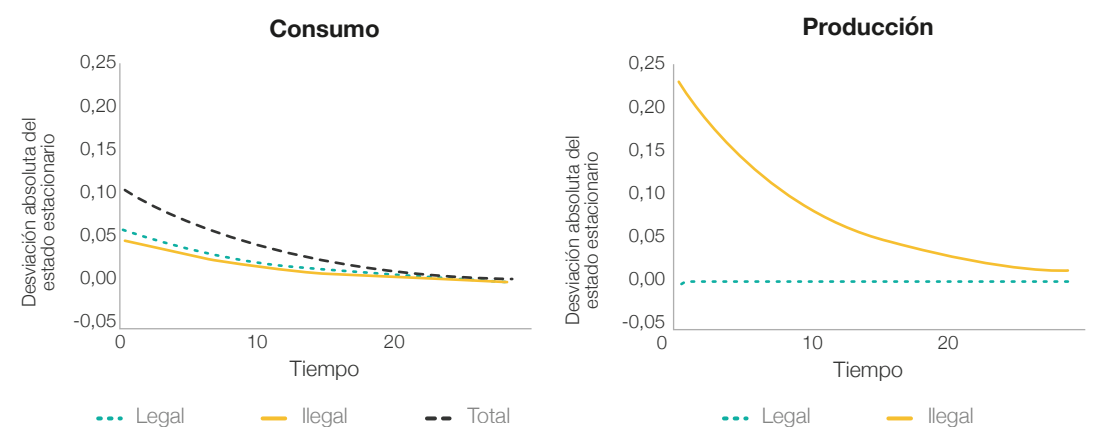
Cuando las firmas ilegales logran hacerse más productivas, se eleva significativamente la oferta de bienes ilegales, y por tanto, también la cantidad de personas empleadas en este sector. La mayor productividad conlleva un aumento de los salarios ilegales, y todos los efectos son significativos en magnitud y duraderos en el mediano y largo plazo.

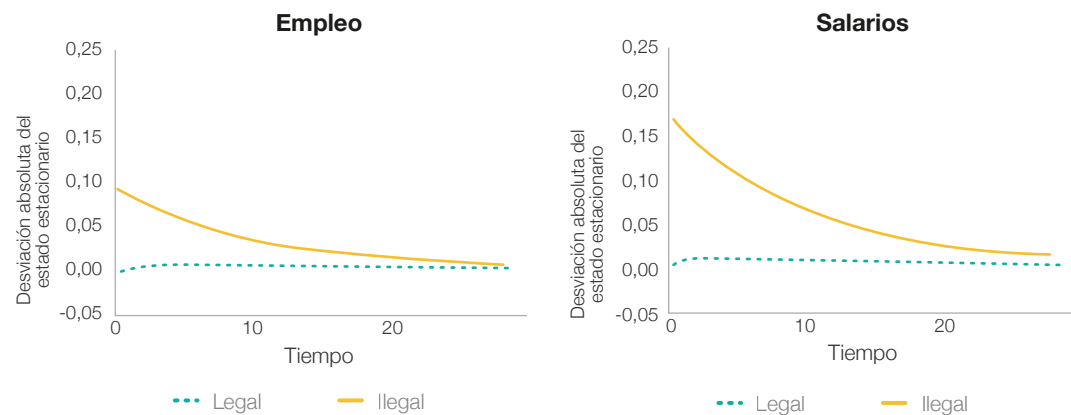
Este incremento de los salarios, a su vez, permite que los hogares incrementen su consumo de bienes legales e ilegales en cantidades similares. Esto sucede porque nuestro modelo supone que todos los hogares ofrecen mano de obra al sector ilegal y obtienen rendimientos de las firmas ilegales. Las firmas legales no se ven afectadas inicialmente, pero el aumento a la demanda conlleva un incremento modesto en la producción, el nivel de empleo y los salarios.

Dado que el sector ilegal es el principal beneficiado por el cambio, el efecto neto es que la producción ilegal supone una mayor proporción de la producción total de la economía. El costo total del lavado de activos aumenta a la par con el surgimiento del sector ilegal. Nuevamente, el desplazamiento de las actividades legales puede tener efectos institucionales y culturales que no están incluidos en el modelo. Así mismo, nuestro marco teórico incluye a un solo hogar, pero este choque podría tener efectos distributivos importantes favoreciendo a quienes participan de la producción ilegal, y rezagando a quienes eligen no hacerlo.

GRÁFICO 5

Efectos de un incremento en la productividad de la firma ilegal sobre mercados de consumo y mano de obra

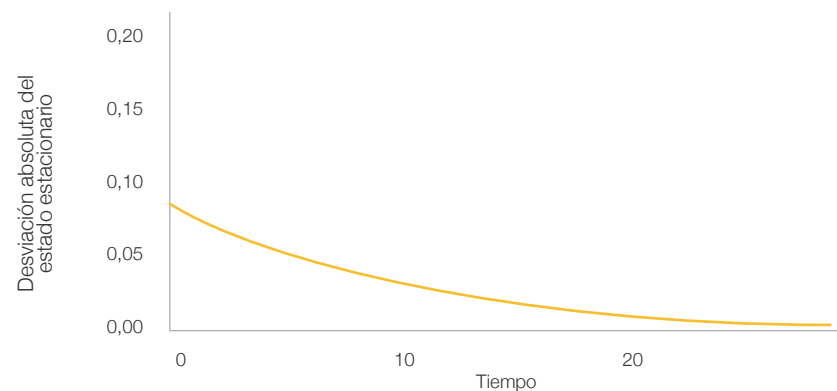




Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 6

Efectos de un incremento en la productividad de la firma ilegal sobre el costo del lavado de activos



Fuente: Elaboración propia

V. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este capítulo, se discutió el rol del lavado de activos dentro del complejo de producción económica de un país. Esta pregunta es especialmente relevante para Colombia, debido a su rol estratégico en la producción de hoja de coca en los mercados mundiales de la droga. El efecto del narcotráfico sobre otros sectores económicos ha sido discutido ampliamente por diversos autores, y ha habido esfuerzos importantes en su cuantificación a pesar de la ausencia de información sobre las cadenas productivas, distributivas y de lavado.

Si bien el narcotráfico puede afectar el desempeño económico, el lavado de activos en sí mismo tiene efectos sobre los mercados de consumo y de empleo. Este capítulo presentó las principales conclusiones de la literatura nacional e internacional en este sentido. En primer lugar, el blanqueo de dinero se vincula con los sectores informales de la economía, debido al uso más generalizado de efectivo y las limitaciones de supervisión que enfrentan las autoridades. Así mismo, puede generar distorsiones en la balanza de pagos en la medida que el contrabando se emplea como un mecanismo de lavado, ya sea a través del contrabando abierto o técnico. Por último, se ha discutido la conexión entre el lavado de activos y la pérdida de calidad institucional, debido a que perpetrar este crimen requiere inducir la cooperación de funcionarios y puede incrementar los retornos a la corrupción.

Las autoridades, sin embargo, enfrentan limitaciones a la hora de implementar medidas en contra del lavado de activos. Esto ocurre debido a una falta de información inherente a la actividad ilegal, por lo que, si desean introducir políticas de prevención, deben cobijar también a los actores legales. En consecuencia, estas medidas tienen costos sociales que el regulador debe comprender y dimensionar.

Buscamos contribuir a esta pregunta presentando un modelo de equilibrio general que permite comprender cómo choques a variables del mercado ilegal –como los precios de los bienes ilegales o la productividad de las firmas al margen de la ley– afectan a los mercados de consumo, los niveles de empleo y los salarios. Además, analizamos posibles efectos colaterales de política fiscal sobre los mercados ilegales y el costo del lavado de activos en la economía.

A grandes rasgos, encontramos que aumentos en el precio del bien ilegal y cambios en la productividad de las firmas ilegales afectan el nivel de lavado de activos, mientras que incrementos en los impuestos a los ingresos laborales y las ventas no inciden sobre esta variable. En general, los choques a las variables del mercado ilegal son altamente distorsivos para los sectores legales de la economía, reduciendo los salarios relativos y la proporción del empleo legal. Los cambios en la productividad ilegal son los que acarrearán consecuencias a más largo plazo.

Por su parte, la tasa de impuestos suele tener efectos más moderados y de más corto plazo sobre los mercados legales e ilegales. No obstante, los incrementos impositivos son más onerosos para las empresas y empleados legales, debido a la financiación ilícita del sector ilegal que le permite suavizar este tipo de choques. Sin embargo, también es cierto que un mayor recaudo implica que el gobierno tiene libertad fiscal para incrementar los esfuerzos de persecución al crimen organizado. Futuros estudios podrían explorar este efecto, y hacer un análisis costo-beneficio incorporando las tasas de efectividad de las medidas contra el crimen.

Este análisis implica que el gobierno debe ampliar los esfuerzos de monitoreo de los precios ilegales y de los procesos de producción ilícitos. Estos indicadores pueden generar alertas para el aumento de la incidencia del lavado de activos y anticipar efectos sobre los mercados de consumo y de mano de obra. Este capítulo también buscó resaltar los avances en las políticas contra el lavado de activos y el entendimiento de sus mecanismos de operación en terreno. Aún hay amplias oportunidades para incorporar estos desarrollos en las investigaciones académicas sobre el lavado de activos, y esperamos que futuras investigaciones logren tener en cuenta el rol de la informalidad, el contrabando y el tráfico de efectivo como mecanismos explícitos de blanqueo de dinero.

Referencias bibliográficas

- Argentiero, A., Bagella, M., & Busato, F. (2008). Money laundering in a two-sector model: Using theory for measurement. *European Journal of Law and Economics*, 26(3), 341–359. <https://doi.org/10.1007/s10657-008-9074-6>
- Argentiero, A., & Bollino, C. A. (2015). *Money Laundering in a Bayesian DSGE model*. Recuperado de: <https://www.siecon.org/sites/siecon.org/files/oldfiles/uploads/2015/10/Argentiero.pdf>
- Azevedo Araujo, R. (2006). The effects of money laundering and terrorism on capital accumulation and consumption. *Journal of Money Laundering Control*, 9(3), 265–271. <https://doi.org/10.1108/13685200610681788>
- Bayona, H. (2015). *¿Lavado de activos en zonas rurales? Evidencia empírica para Colombia*. En Documentos CEDE (Vol. 26).
- Bayona, H., Rodríguez, C., & Melo, J. S. (2017). *Financial inclusion of the poor and money laundering indicators: empirical evidence for Colombia* (No. 26). Bogotá.
- Caballero, C., & Amaya, A. (2011). *La lucha contra el lavado de activos: Instituciones, resultados y desincentivos*. In A. Gaviria & D. Mejía (Eds.), *Políticas antidroga en Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos* (1st ed., pp. 301–328). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2015). *Enclave de cultivos ilícitos*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/especiales/Presentacion_enclave_ilicitos_2014pr.pdf
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2019). *International Narcotics Control Strategy Report: Money Laundering*. En *Trends in Organized Crime* (Vol. 2). Recuperado de: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/03/INCSR-Vol-INCSR-Vol.-2-pdf.pdf>
- Ferwerda, J. (2009). *The economics of crime and money laundering: Does anti-money laundering policy reduce crime? Review of Law and Economics*, 5(2), 903–929. <https://doi.org/10.2202/1555-5879.1421>
- FMI, & GAFILAT. (2018). *Informe de Evaluación Mutua de la República de Colombia*. Bogotá.
- GAFILAT. (2012). *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*.
- GAFILAT. (2020). *Preguntas frecuentes*.
- Hendriyetty, N., & Grewal, B. S. (2017). *Macroeconomics of money laundering: Effects and measurements*. *Journal of Financial Crime*, 24(1), 65–81. <https://doi.org/10.1108/JFC-01-2016-0004>
- Internacional, F. M. (1998). *Money Laundering: the Importance of International Countermeasures*. *Reunión Plenaria Del Grupo de Acción Financiera Internacional*. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp021098>
- Kyriakos-Saad, N., Esposito, G., & Schwarz, N. (2012). *The incestuous relationship between corruption and money laundering*. *Revue Internationale de Droit Penal*, 83(1–2), 161–172. <https://doi.org/10.3917/ridp.831.0161>
- Loayza, N., Villa, E., & Misas, M. (2019). *Illicit activity and money laundering from an economic growth perspective: A model and an application to Colombia*. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 159, 442–487. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2017.10.002>
- Masciandaro, D. (1999). *Money laundering: The economics of regulation*. *European Journal of Law and Economics*, 7(3), 225–240. <https://doi.org/10.1023/A:1008776629651>
- Masciandaro, D. (2007). *Economics of Money Laundering: A Primer*. En *Paolo Baffi Centre Bocconi University Working Paper* (No. 171). <https://doi.org/10.2139/ssrn.970184>
- Mejía, D., & Rico, D. M. (2011). *La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia*. En A. Gaviria & D. Mejía (Eds.), *Políticas antidroga en Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 13–40). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Montenegro, S., Llano, J., & Ibáñez, D. (2019). *El PIB de la Cocaína 2005-2018: Una Estimación empírica* (No. 44). Bogotá.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2019). *Informe Mundial de Drogas*. Recuperado de: https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf
- Roa-Rojas, L. M. (2011). *El lavado de activos en la economía formal colombiana: aproximaciones sobre el impacto en el PIB departamental*. *Revista Criminalidad*, 53(1), 329–347.
- Schneider, F. (2010). *Turnover of organized crime and money laundering: Some preliminary empirical findings*. *Public Choice*, 144(3), 473–486. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9676-8>
- Schneider, F., & Windischbauer, U. (2008). *Money laundering: Some facts*. *European Journal of Law and Economics*, 26(3), 387–404. <https://doi.org/10.1007/s10657-008-9070-x>

- Steiner, R. (1996). *Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas*. Coyuntura Económica, 26(4), 73–106. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2193>
- Steiner, R. (1997). *El posible destino de los ingresos del narcotráfico*. Coyuntura Económica, 27(1), 131–164. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2159>
- Suárez, L. E., & Gutiérrez, J. (2014). *Actores del sistema y política pública antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo: Coordinación y resultados*. En W. A. Martínez (Ed.), *Síntesis y reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia* (1st ed., pp. 43–66). Recuperado de: <https://www.urosario.edu.co/observatorio-de-lavado-de-activos/Archivos/Sintesis-y-reflexiones-sobre-el-lavado-de-activos.pdf>
- Takáts, E. (2011). *A theory of “crying wolf”: The economics of money laundering enforcement*. Journal of Law, Economics, and Organization, 27(1), 32–78. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewp018>
- The Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2016). *El Crimen Organizado y la Minería Ilegal de Oro en América Latina*. Recuperado de: <http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2016/03/El-Crimen-Organizado-y-la-Minería-Ilegal-de-Oro-en-América-Latina.pdf>

CAPÍTULO 3

Corrupción y lavado de activos

Autor: **Hernando Hernández Quintero**

Introducción

Desde siempre uno de los mayores problemas para los delincuentes ha sido el poder disfrutar el producto de su delito. Esta dificultad aumenta cuando se trata de ilícitos que generan grandes cantidades de dinero, como el narcotráfico y las apropiaciones indebidas en actividades de la administración pública, que constituyen verdaderos actos de corrupción. Sin embargo, los vertiginosos cambios en las relaciones financieras generados por la globalización han facilitado el tráfico de esos recursos maculados hacia otros países en donde la vigilancia sobre el origen de estos es exigua y, en algunos casos, inexistente, convirtiendo esta delincuencia en transnacional. Para facilitar tales movimientos, ha surgido la denominada delincuencia organizada, en la cual aparecen coautores cuya tarea exclusiva es la de dar apariencia de legalidad al dinero ilícito.

Por su parte, los Estados, siguiendo la fórmula que proponía Beccaria de que a quien se apropia de lo ajeno debe desposeérsele hasta de lo propio, han dirigido sus esfuerzos, en forma prioritaria, a evitar que el delincuente pueda usar el resultado de su actividad delictiva. Para ello, acatando los parámetros de las convenciones internacionales y las recomendaciones de entidades intergubernamentales, han creado figuras como el lavado de activos, el testaferrato, la omisión de control, el enriquecimiento ilícito —tanto de servidores públicos como de particulares— y la extinción de dominio, entre otros. Con el avance en la persecución de estos odiosos comportamientos, se han diseñado mecanismos de prevención, como los códigos de conducta empresarial y los sistemas de cumplimientos (compliance), con los cuales se pretende anticiparse la acción desviada.

En la presente contribución se efectúa un análisis de la corrupción y el lavado de activos, con el propósito de establecer su estrecha vinculación, en la medida en que comparten las características señaladas en los párrafos anteriores y causan devastadores efectos en el orden económico y social de los países, comprometen la democracia, afectan la libre competencia y menoscaban la moral pública.

I. La corrupción

Concepto

En principio, la corrupción se vinculaba exclusivamente con la actividad pública; se pensaba que este comportamiento era realizado por servidores del Estado que abusaban de su posición. Por lo anterior, la Convención Interamericana contra la Corrupción utilizó el llamado criterio restringido, concentrándose en las actividades ilícitas del funcionario público al que identificaba como aquel que ejerce funciones públicas. Con el desarrollo del estudio sobre el tema se llegó a la conclusión de que los particulares también participan en este delito y que, en ocasiones, son la causa de tan perversa práctica (Bustos, 2008). Tal apreciación condujo a utilizar un criterio más amplio, conocido como expansivo, el cual acoge Transparencia Internacional al definir la corrupción como el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados (Rodríguez, Daza & Baracaldo, 2018).

Un autor colombiano logra una buena síntesis de estos criterios al expresar: “En pocas palabras, la corrupción es la utilización de un cargo, una relación o un puesto, en beneficio particular, fuera de las normas jurídicas, morales, éticas, que normalmente lo regular” (Pérez, 2000, p. 7).

Como lo destaca el informe sobre la lucha contra la corrupción presentado por la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo el 3 de febrero de 2014, este comportamiento ocasiona un grave perjuicio a la economía, frena el desarrollo de los países que la sufren, socava la democracia, la justicia social y el Estado de derecho, a la vez que compromete la buena gobernanza, la correcta gestión de los fondos públicos y la competitividad de los mercados y mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos (Jiménez, 2015).

En términos económicos, son variadas las estimaciones que se han realizado para calcular el costo total de la corrupción a nivel global y sus hallazgos. En el marco de la celebración del Día Internacional contra la Corrupción en 2018, el Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, estimó un costo de USD \$3.6 billones para la corrupción internacional en forma de sobornos y otros desfalcos¹. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señaló en 2016 que el costo de este delito a nivel mundial puede presentar alrededor del 2% del PIB global².

Tratados internacionales y normas líderes en el mundo para combatir la corrupción

Desde siempre ha existido una gran preocupación de los países por combatir la corrupción, sin embargo, la presión internacional, a través de tratados públicos o de recomendaciones de entidades gubernamentales, ha generado que los Estados mejoren su legislación en procura de perseguir este cáncer de la sociedad. A continuación, reseñamos algunas de estas iniciativas.

Convención Interamericana contra la Corrupción

Este tratado internacional fue suscrito el 29 de marzo de 1996, en la Convención de las Naciones Unidas celebrada en Caracas. Se limita a los actos de corrupción, el cohecho clásico, tanto activo como pasivo del funcionario público, pero no contempla la corrupción privada ni el soborno transnacional (Jiménez, 2015). El Congreso de la República de Colombia la aprobó por medio de la Ley 412 del 6 de noviembre de 1997 y la Corte Constitucional declaró su exequibilidad a través de la Sentencia C-397 del 5 de agosto de 1998, con ponencia del doctor Fabio Morón Díaz. El propósito de este acuerdo internacional, como lo anota la propia Corte, es que los países signatarios adquieran y cumplan el compromiso de introducir y fortalecer mecanismos para prevenir, contrarrestar y sancionar la corrupción en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Se destaca que en la Convención no se define la corrupción, pero sí cuales actos son considerados como tal. Se acuerda también legislar sobre conductas reprochables como el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito, las medidas sobre los bienes, el secreto bancario y la necesaria cooperación internacional en la persecución de estos comportamientos.

¹ World Economic Forum. (2018). *Corruption is costing the global economy \$3.6 trillion dollars every year*. WEF. Recuperado de: <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/the-global-economy-loses-3-6-trillion-to-corruption-each-year-says-u-n>

² Staff Team from The Fiscal Affairs Department and The Legal Department. *Corruption: costs and mitigating strategies*. 2016.

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales

El 21 de noviembre de 1997 se adoptó en París, con la participación de Colombia como país signatario, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Nuestro país incorporó a la legislación nacional el texto del tratado por medio de la Ley 1573 de agosto 2 de 2012 y la Corte Constitucional declaró su exequibilidad a través de la Sentencia C-944 del 14 de noviembre de 2012.

Se resalta de dicha Convención que tuvo en cuenta la Recomendación Revisada para Combatir el Cohecho en las Transacciones Comerciales Internacionales aprobada por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el 23 de mayo de 1997, en la que se exigían medidas eficaces para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de servidores públicos en relación con las transacciones comerciales internacionales. De esta forma, se reclama la tipificación como delito del cohecho transnacional y se establece la responsabilidad de las personas jurídicas cuando son utilizadas para tales propósitos. Asimismo, se hace especial énfasis en la relación de la corrupción con el lavado de activos y se instauran mayores controles en asuntos de contabilidad, especialmente, en cuanto a las responsabilidades de los revisores contables en la prevención del delito de cohecho transnacional. Se insiste en la cooperación recíproca de los países, en la persecución de esta delincuencia y en la posibilidad de facilitar la extradición de personas relacionadas con ella.

Por su parte, la OCDE aprobó, el 17 de diciembre de 1997, la Convención sobre Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, acuerdo que, en palabras de un experto, es el texto de mayor proyección internacional, pues fue suscrito por los principales exportadores del mundo y, en consecuencia, vincula “a las principales fuentes potenciales de corrupción en el marco de las relaciones económicas internacionales” (Fabián, 2008, p. 271).

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Colombia, México y el Reino de los Países Bajos, fue uno de los países que impulsó esta iniciativa adoptada en Nueva York el 31 de octubre de 2003³, que se incorporó a la legislación nacional por medio de la Ley 970 del 13 de julio de 2005, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-172 del 8 de marzo de 2006, con ponencia del doctor Jaime Córdoba Triviño. El propósito fundamental de esta Convención es el de promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir en forma más eficaz y eficiente la corrupción. Para dichos fines, se contemplan mecanismos para fomentar, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos. Asimismo, se consagran algunas previsiones relacionadas con el lavado de activos (Hernández, 2017a).

Normas relevantes de algunos países para combatir la corrupción

Junto a los tratados internacionales ya mencionados, existen una serie de normas dictadas por algunos países para combatir la corrupción, las cuales, por su importancia, impactan a otras legislaciones como la colombiana. Nos referimos a la Ley Contra las Prácticas Corruptas en el Extranjero (Foreign Corrupt Practices Act, por sus siglas en inglés FCPA), promulgada por el Congreso de los Estados Unidos en 1977 como respuesta a las revelaciones de sobornos de funcionarios extranjeros por parte de empresas americanas (Ramírez, 2018, pp. 3-4); la Ley de Soborno del Reino Unido, que entró en vigencia el 1 de julio de 2011 como consecuencia de las críticas formuladas por la OCDE a la legislación del Reino Unido (Rappo, 2018, pp. 761-762); la Ley 12 846 de Brasil, conocida como *antisoborno*, que impone responsabilidad civil y administrativa a las personas jurídicas por actos cometidos contra la administración pública local o extranjera (Ayres, 2018); la Ley 27 401 en Argentina, que crea la responsabilidad penal para las personas jurídicas por los delitos de cohecho y tráfico de influencias nacional y transnacional, negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública, concusión, enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, balances e informes falsos agravados (Morales & Serrano, 2018); la Ley de Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros de 1998 (Canadian Corruption of Foreign Public Officials Act, por sus siglas en inglés CFPOA), y la Ley 20 393 en Chile, que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiación del terrorismo, cohecho y receptación, la cual, de acuerdo con la doctrina, fue motivada por el interés de ese país de pertenecer a la OCDE (Balmaceda, 2018).

Legislación colombiana para prevenir, detectar y sancionar la corrupción

El flagelo de la corrupción en Colombia, que anualmente puede apropiarse hasta de COP \$8 billones (Rodríguez, Daza & Baracaldo, 2018), se ha pretendido combatir, fundamentalmente, a partir de las normas de contenido penal. Empero, por el avance acelerado del fenómeno, los gobiernos han creado diversas comisiones para analizar el tema, las cuales han sugerido estatutos que combinan normas administrativas y penales que alcanzan no solo al funcionario público sino a los particulares que participan en la contratación pública o privada, e incluso en la actividad política. Ahora bien, debido a los acuerdos internacionales suscritos y las recomendaciones de entidades intergubernamentales, el país ha tipificado normas para sancionar el soborno transnacional y otras que permiten la sanción administrativa de la persona jurídica por actos de corrupción cometidos en su favor o en su nombre, y se han presentado Proyectos de Ley para perseguir por vía penal a dichos entes morales. A continuación, se mencionan algunas de ellas.

En 1974, el gobierno de Alfonso López Michelsen creó la figura del ombudsman “para que verdad sabida y buena fe guardada, recomendara la desvinculación de funcionarios acusados de corrupción” (Gómez Méndez, 2020). Luego, en los años noventa, durante el gobierno de César Gaviria Trujillo, se creó la Consejería para la Modernización del Estado, que debía conseguir la aplicación plena de los principios constitucionales de transparencia y eficacia de la gestión estatal. También, en 1994, se fundó el grupo Élite y el Plan Anual de Gestión

³Fue abierta a firmas en 2003 en la Convención de Naciones Unidas celebrada en Mérida, Yucatán y entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005.

Fiscal, liderado por la Contraloría General de la República; el Convenio Anticorrupción, suscrito en septiembre de ese año, entre la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación; el Programa Gubernamental para la Transparencia Administrativa Pública, creado en octubre de 1994; el Plan de Transparencia para Volver a Creer, presentado en febrero de 1995 por la Presidencia de la República (Hernández, 2017b) y, finalmente, la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional para la Lucha contra la Corrupción, creada por el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995).

Estatuto Anticorrupción contenido en la Ley 190 de 1995

El Estatuto Anticorrupción, expedido por medio de la Ley 190 de 1995 del 6 de junio, “por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”, estableció algunos mecanismos para prevenir los actos de corrupción y modificó, en forma sustancial, el Código Penal de 1980 (Decreto 100), para crear nuevos tipos penales, modificar algunos y endurecer las penas. Resaltamos a continuación los aspectos más importantes de esa normatividad.

Por mandato del artículo 13, como requisito ineludible para la posesión y desempeño de un cargo público, las personas designadas para dicha función deben presentar la declaración de los bienes que poseen, información que debe actualizarse cada año. Esta obligación se reiteró y amplió en la Ley 2013 de 2019 del 30 de diciembre, que hace obligatorio el registro de la declaración de bienes y rentas en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), para evidenciar los conflictos de interés posibles en el ejercicio de su cargo y el deber de almacenar en dicho sistema una copia digital de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.

El artículo 17 de esta Ley creó un nuevo artículo en el Estatuto Penal, el 59 A, para inhabilitar a los servidores públicos para el desempeño de funciones públicas cuando sean condenados por delitos contra el patrimonio del Estado. Se advierte que allí se mantenía la posibilidad de rehabilitación consagrada en el Código de Procedimiento Penal, la cual desapareció con los actos legislativos No 1 de 2004 y No 1 de 2009, que modificaron el artículo 122 de la Constitución Política.

Se modificó el artículo 63 del Código Penal de 1980 para aclarar las personas que, para efectos penales, deben ser consideradas como servidores públicos, con el fin de unificar un criterio que era bastante difuso en la doctrina y la jurisprudencia nacional. Este mandato fue recogido luego en el artículo 20 del Código Penal del año 2000 (Ley 599), que se encuentra vigente.

Se aumenta considerablemente la pena para los delitos contra la administración pública, tales como: peculado por apropiación, peculado por extensión, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, cohecho por dar u ofrecer, tráfico de influencias para obtener favor de servidor público, prevaricato por acción, prevaricato por omisión y por asesoramiento ilegal.

La gran novedad de este Estatuto fue la creación de dos figuras: la utilización indebida de información privilegiada⁴ y el lavado de activos. En cuanto a la primera, busca sancionar al servidor público o al particular que, como empleado, directivo o miembro de una junta u órgano de administración de cualquier entidad pública o privada, haga uso indebido de información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, con el fin de obtener provecho para sí o para un tercero, sea este persona natural o jurídica. Esta disposición fue desmembrada en el Código Penal del 2000, donde es un delito contra la administración pública (arts. 420 y 431), eliminando a los particulares como posibles autores del ilícito y también como una defraudación en el título de los delitos contra el patrimonio económico (artículo 258) (Hernández, 2019). La otra importante creación del Estatuto de 1995 fue la figura del lavado de activos, al que nos referiremos en detalle en páginas posteriores.

Por último, sobre el Estatuto de 1995, conviene resaltar su artículo 44, que faculta a las autoridades judiciales para levantar el velo corporativo de la persona jurídica cuando fuere necesario determinar el verdadero beneficiario de las actividades adelantadas por esta. Este fue, el primer pequeño paso para establecer en Colombia, algún día, la responsabilidad penal de las personas jurídicas. De ahí en adelante, se conocen los mandatos del artículo 91 de la Ley 906 de 2004, que permiten la suspensión y cancelación de la personería jurídica de las entidades cuando existan motivos fundados para inferir que se han dedicado total o parcialmente al desarrollo de actividades delictuales, y el mandato del artículo 34 del nuevo Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), que autoriza aplicar dichas medidas a las personas jurídicas que hayan buscado beneficiarse de la comisión de delitos contra el patrimonio público o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público realizada por su representante legal o sus administradores, directa o indirectamente.

Sin lugar a dudas, en poco tiempo, se aceptará la responsabilidad penal de la persona moral en Colombia, no solo en los punibles que afectan los recursos públicos, sino también de conductas contra el orden económico social, entre otros. En esa dirección avanza el Gobierno Nacional, en 2018 presentó un Proyecto de Ley en el cual se reconocerá la responsabilidad penal de las personas morales, pero que, por asuntos de trámite, fue archivado⁵. Actualmente se encuentra en curso en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 05 de 2019 del Senado, 010 de 2019 Cámara, “Por medio del cual se adoptan medidas en materia penal y administrativa en cuanto a la corrupción y se dictan otras disposiciones”, al cual se le incluyó en el debate de la Comisión Primera este tema de estudio.

El Código Penal del año 2000

Por medio de la Ley 599 de 2000 del 24 de julio, se aprobó un nuevo Código Penal que sustituyó al de 1980. Su vigencia inició el 25 de julio de 2001. En él, se incorporaron en forma coherente las disposiciones del Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995) y otras dictadas con posterioridad para enfrentar la corrupción en el país.

⁴ El artículo 75 de La Ley 45 de 1990 establece que se entiende por información privilegiada: “... aquella información de carácter concreto que no ha sido dada a conocer del público y que de haberlo sido la habría tenido en cuenta un inversionista medianamente diligente y prudente al negociar los respectivos valores”

⁵ Se trata del Proyecto de Ley 117 Senado y 256 de la Cámara de Representantes.

Se destaca el aumento considerable de las penas para los delitos contra la administración pública. Como novedad, se crea el capítulo XI, “Utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de función pública”. En él se incluyen los nuevos delitos de utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública (artículo 431), utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública (artículo 432), soborno transnacional (artículo 433) y asociación para la comisión de un delito contra la administración pública (artículo 434). Otros nuevos punibles que se incluyen en esta normatividad son: la omisión del agente retenedor o recaudador (artículo 402)⁶, el destino de recursos del tesoro para el estímulo o beneficio indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos (artículo 403)⁷, y el tráfico de influencias de servidor público (artículo 411)⁸.

Estatuto Anticorrupción contenido en la Ley 1474 de 2011

Una vez más, las convenciones internacionales impulsaron una reforma de las normas en Colombia, particularmente en los campos administrativo, disciplinario, institucional, pedagógico y penal. En efecto, la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003) obligan al país a sancionar conductas relacionadas con la corrupción en la función pública, así como comportamientos corruptos de particulares (Andrade, 2012).

Mediante la Ley 1474, conocida como Estatuto Anticorrupción, en primer lugar, se reformó la Ley 80 de 1993 (contratación pública) para establecer la inhabilidad de los particulares para contratar con el Estado cuando hayan sido declarados responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la administración pública cuya pena sea privativa de la libertad o que afecten el patrimonio del Estado. También para quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales, delitos de lesa humanidad, narcotráfico en Colombia o en el exterior o soborno transnacional, con excepción de delitos culposos. Esta inhabilidad se extiende a las sociedades a las que pertenezcan los justiciados⁹.

En el artículo segundo del Estatuto se establece una inhabilidad para contratar con el Estado para las personas que hayan financiado campañas políticas con aportes superiores al 2,5 % de las sumas máximas a invertir por los candidatos. La inhabilidad incluye también a las sociedades de las que formen parte o constituyan en el futuro.

Por otra parte, el Estatuto prohíbe a los exservidores públicos gestionar ante la Administración asuntos de interés personal y consagra inhabilidades para dichos exfuncionarios para contratar con el Estado en el curso de los dos años siguientes al ejercicio de la función pública. Lo anterior, con el propósito de combatir la criticada práctica de la puerta giratoria.

Asimismo, en la normatividad comentada, se modificó la Ley 43 de 1990 para establecer la obligación de los revisores fiscales de denunciar o poner en conocimiento de la autoridad

disciplinaria o fiscal correspondiente los actos de corrupción que encuentren en el ejercicio de su cargo dentro de los seis meses siguientes a que hayan conocido del hecho irregular¹⁰.

El capítulo segundo de la norma en estudio se reserva para las normas de contenido penal. Los artículos 13 y 14 modifican la parte general cuando se excluye de beneficios o subrogados a los delitos contra la administración pública (artículo 68 A) y se aumentan en la mitad los términos de prescripción penal para los punibles ejecutados por el servidor público en el ejercicio de las funciones de su cargo o con ocasión de ellas. Tal situación se extiende a los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria y a quienes obren como agentes retenedores o recaudadores.

Al igual que en el primer Estatuto Anticorrupción, en la nueva normativa se incluyen nuevos delitos, se agrava la pena para algunos y se modifican otros. Así, se crearon los delitos de corrupción privada, administración desleal, omisión de control en el sector salud, fraude a subvenciones, acuerdos restrictivos de la competencia y tráfico de influencias de particulares. Por otra parte, se incrementa la pena en los delitos de utilización indebida de información privilegiada, evasión fiscal, enriquecimiento ilícito de funcionario público y soborno. Otro aumento de pena se establece en los punibles ejecutados por servidor público que ejerza como funcionario de alguno de los organismos de control del Estado. Algunos son: estafa, abuso de confianza calificada, lavado de activos, peculado por apropiación, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, interés indebido en la celebración de contratos, contratos sin cumplimiento de requisitos legales, tráfico de influencias de servidor público, enriquecimiento ilícito, prevaricato por acción, prevaricato por omisión y soborno transnacional. Por último, en el Estatuto se modifican los ilícitos de estafa, especulación, agiotaje, peculado y soborno transnacional (Hernández, 2019).

Ley 1778 de 2016

El 2 de febrero de 2016, el Gobierno sancionó la Ley 1778, “Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción”. El propósito fundamental de esta norma fue imponer sanciones administrativas a los entes morales que realicen actos de corrupción transnacional. Se aprovechó la oportunidad para efectuar algunos retoques al delito de soborno transnacional, se incluyó como verbo rector el prometer al servidor público extranjero la dádiva para que realice o retarde un acto propio de sus funciones. Se aclaró que debe tratarse de negocios o transacciones internacionales y no de cualquier transacción económica o comercial como lo contemplaba la norma modificada. Por otra parte, se agregaron a la Ley 80 de 1993 otras inhabilidades para contratar a quienes hayan sido declarados responsables por vía judicial de actos de corrupción.

⁶ Modificado por la Ley 1819 de 2016.

⁷ Esta norma fue aprobada en la Ley 366 de 1997.

⁸ En la Ley 190 de 1995, se castigaba este comportamiento, pero con un sujeto activo indeterminado.

⁹ Esta norma se modificó por el artículo 32 de la Ley 1778 de 2016 y, nuevamente, por el artículo 2 de la Ley 2014 de 2019.

¹⁰ Esta norma fue modificada por el artículo 32 de la Ley 1778 de 2016.

Ley 2014 de 2019

El 30 de diciembre de 2019 la Presidencia de la República sancionó la Ley 2014 “por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones”.

En ella, una vez más, se modificó la Ley 80 de 1993 sobre contratación pública, para establecer la inhabilidad de las personas declaradas responsables por vía judicial por la comisión de delitos contra la administración pública¹¹ o de cualquiera de los delitos o faltas contempladas en la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) y sus normas modificatorias, o de cualquiera de las conductas delictivas contempladas por las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia para contratar con el Estado. Se extendió esta inhabilidad a las personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables por vía administrativa de la conducta de soborno transnacional.

También se modificó el artículo 38G del Código de Penas, para prohibir la detención domiciliaria cuando la persona sea declarada responsable de un delito de peculado por apropiación; concusión; cohecho propio; cohecho impropio; cohecho por dar u ofrecer; interés indebido en la celebración de contratos; contratos sin cumplimiento de requisitos legales; acuerdos restrictivos de la competencia; tráfico de influencias de servidor público; enriquecimiento ilícito; prevaricato por acción; falso testimonio; soborno; soborno en la actuación penal; amenaza a testigo; ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio, y delitos que afecten el patrimonio del Estado.

II. El lavado de activos

Concepto

De los múltiples conceptos suministrados por la doctrina sobre el delito de lavado de activos, debe destacarse la unanimidad al considerar que, indefectiblemente, el propósito de este comportamiento desviado es el de ocultar el origen ilícito de los recursos y su posterior vinculación al torrente económico, aparentemente descontaminados del delito previo.

Puede identificarse un criterio amplio y uno restringido del lavado de activos, según el ingreso de los dineros o bienes a blanquear se realice por el sector real o por el sistema financiero. En el primero de los casos, definimos el lavado de activos como el conjunto de operaciones tendientes a vincular a la economía de un país activos de procedencia ilícita y los posteriores actos de simulación respecto de su origen para darles apariencia de legalidad.

En un sentido estricto, el lavado de activos es el proceso mediante el cual se ingresan al sector financiero recursos provenientes de actividades ilícitas y las posteriores operaciones tendientes a separar el dinero de su origen y evitar seguir su rastro, a fin de lograr luego su incorporación a la economía, con la apariencia de proceder de actividades legales (Hernández, 2017a).

¹¹ Esta inhabilidad ya había sido consagrada en la Ley 1474 de 2011.

Fases del lavado de activos

Sin discusión, se acepta hoy que el lavado de activos es un proceso integrado por varias fases. La literatura sobre el tema estima que se trata de las etapas de colocación, estratificación e integración. Por nuestra parte, consideramos que a estas las debe preceder la de obtención de los recursos, puesto que no es posible proceder a dar apariencia de legalidad a algo si no se cuenta con ello y, para tal fin, es necesario haber realizado antes un comportamiento que la ley considere como ilícito. Es lo que se denomina un delito precedente o base.

La segunda etapa es la colocación. Esta operación supone el entregar el dinero a una entidad financiera. Como lo enseña el proverbio chino: “El mejor lugar para ocultar un árbol es el bosque”. Así, el sitio adecuado para esconder el dinero mal habido lo constituirá el sistema financiero. Si bien parece el paso más sencillo, el ingreso de los dineros maculados por esta vía ha disminuido considerablemente, gracias a los controles que el propio sector y el Gobierno han establecido para estas operaciones.

El paso siguiente, conocido como estratificación o ensombrecimiento, consiste en que una vez se logra el ingreso del dinero manchado a una institución financiera, el lavador procura que el rastro del dinero no sea fácil de seguir por oficiales de cumplimiento, auditores, fiscales, jueces y autoridades en general. Para ello, realiza una serie de operaciones financieras complejas, en especial su traslado a paraísos fiscales, con baja tributación, nula supervisión y un estricto rigor de la reserva bancaria. Como lo advierte en forma gráfica Blanco (1997): las operaciones son como capas que se van amontonando unas tras otras, dificultando así el descubrimiento del origen ilegal de los recursos.

El paso final es la integración o inversión, caracterizada por la colocación de los fondos del lavado de regreso al mercado de donde inicialmente salió, pero dando la apariencia de fondos legítimos (Hernández, 2018).

Tratados internacionales y normas líderes para combatir el lavado de activos

Declaración de Principios de Basilea

El 12 de diciembre de 1988, el Comité de Reglas y Prácticas de Control de las Operaciones Bancarias —Comité de Basilea— dictó la Prevención de la Utilización Delictiva del Sistema Bancario con Fines de Blanqueo de Dinero, conocida como Declaración de Basilea, donde se establece, fundamentalmente, el criterio de que todos los bancos deben procurar identificar a sus clientes y cerciorarse de que sus operaciones respeten las normas deontológicas, legales y reglamentarias de los países donde se realizan, y que estas entidades cooperen con las autoridades. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea expidió en octubre de 2001 el documento conocido como “Debida diligencia de la clientela de los Bancos”, con el fin de renovar lo acordado en 1988.

La Convención de Viena de 1988

El 20 de diciembre de 1988, se aprobó en Viena la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas, que fue vinculada al ordenamiento jurídico colombiano por la Ley 67 de 1993, declarada ejecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-176 de 1994, con ponencia del doctor Alejandro Martínez Caballero. En dicho tratado se acordó la homologación de las normas existentes para el control del lavado de activos; es decir, los países se comprometieron a incluir en sus códigos penales tal comportamiento. Asimismo, la Convención propende por la cooperación judicial internacional para combatir la delincuencia transnacional organizada y regular, en forma adecuada, la reserva bancaria, la cual, sin lugar a dudas, ha ido demasiado lejos (Pinilla, 1987).

Las recomendaciones del GAFI

En julio de 1989, en París, los países integrantes del grupo de los siete países más industrializados del mundo crearon el Grupo de Trabajo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) o, Financial Action Task Force (FATF), entidad intergubernamental que en 1990 estableció 40 recomendaciones relacionadas con el lavado de activos, que buscan prioritariamente la identificación del cliente, la abolición de la reserva fiscal y del secreto bancario, criminalizar el delito de lavado de dinero, el incentivo para el denuncia de transacciones sospechosas, el refuerzo de los controles internos, la auditoría y la capacitación del personal bancario, y la insoslayable cooperación internacional en el control de esta actividad ilícita. En la recomendación 6 se sugiere la responsabilidad penal de las personas jurídicas (Ruiz, Vargas, Castillo & Cardona, 2015).

Las 40 recomendaciones fueron reformadas en 1996, 2003 y 2012. Como consecuencia del ataque a las torres gemelas de Nueva York, en 2001, el GAFI aprobó ocho nuevas, posteriormente agregó una nueva el 12 de febrero de 2005. En 2012, modificó y sintetizó las anteriores 40 (lavado de activos) más nueve recomendaciones (financiación del terrorismo) en 40 recomendaciones (Suárez & Gutiérrez, 2014).

Uno de los aspectos más importantes de estas recomendaciones es haber señalado que los bienes maculados no provienen exclusivamente del narcotráfico, sino de cualquier delito grave, lo cual amplió el espectro de los delitos subyacentes.

Organización de los Estados Americanos

En marzo de 1992, la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó las recomendaciones del Grupo Perito de la Comisión Interamericana contra el Abuso de las Drogas (CICAD), que buscaba, en esencia, establecer una Ley modelo para controlar el lavado de dinero (Vargas, 2020). Los aspectos más destacables son: criminaliza el lavado de activos; establece los procedimientos para embargar y congelar bienes; procura impedir el uso de los

sistemas financieros para el lavado, conversión o transferencia de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas; aboga por la flexibilización del secreto bancario para facilitar la mutua asistencia legal.

En el artículo 13 del Reglamento CICAD-OEA, se propugna por la creación en cada país de una Unidad de Información y Análisis Financiero que verifique la información remitida por las entidades financieras como sospechosa. Colombia cumplió este compromiso con la Ley 526 de 1998, mediante la cual se creó la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), que ha sido fortalecida por las leyes 1121 de 2006 y 1621 de 2013.

La Convención de Palermo de 2000

En diciembre del año 2000, se realizó en Palermo (Italia) la Convención de las Naciones Unidas Contra el Crimen Organizado Transnacional. Además de considerar el lavado de activos como un delito transnacional, esta recomienda a los países firmantes del acuerdo que se debe incluir como ilícitos determinantes la gama más amplia posible de ilícitos. Entre ellos, deben contemplarse los punibles relacionados con la participación de un grupo delictivo organizado, la corrupción y la obstrucción a la justicia.

La normatividad administrativa y penal en Colombia para prevenir, detectar y sancionar el lavado de activos

• Normatividad administrativa

Los primeros esfuerzos para prevenir y detectar el lavado de activos en Colombia correspondieron al sector financiero, que suscribió varios acuerdos interbancarios de los cuales destacamos: el “Acuerdo sobre el papel del sistema financiero en la detección, prevención y represión del movimiento ilícito de capitales” (21 de octubre de 1992); el “Convenio celebrado entre la Fiscalía General de la Nación y la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia” (6 de septiembre de 1995), sobre suministro de información del sector financiero al ente investigador en el tema en estudio, y el “Acuerdo interbancario sobre conocimiento del cliente” (5 de junio de 1996). Asimismo, se resalta la creación de la Comisión de Seguimiento, acordada en la reunión de la Junta Directiva de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras celebrada el 5 de junio de 1996, cuya función fue “estudiar el comportamiento de las entidades financieras miembros de la Asobancaria frente a los acuerdos que buscan una regulación de carácter uniforme y de aplicación general, en materia de prevención, detección y represión de movimientos de capital ilícitos”¹².

El Gobierno Nacional, con el fin de atender las recomendaciones de Basilea, tornó en obligatorios los compromisos que por su propia iniciativa había acogido el sector financiero (Hernández, 2020). Así, el 20 de noviembre de 1992, dictó el Decreto 1872, considerado por algunos como afortunado (Ospina, 1997); en él obligaba a las entidades sometidas al control y vigilancia

¹² Una completa información sobre este tema puede encontrarse en el texto *Las acciones del sistema financiero colombiano frente al lavado de activos*, publicado por la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria, 1998).

de la Superintendencia Bancaria —hoy Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) (Decreto 4327 de 2005)— a adoptar medidas de control apropiadas y suficientes, orientadas a evitar que en la realización de sus operaciones puedan ser utilizadas como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento en cualquier forma de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas. En dicha norma se establece la obligación de reportar operaciones sospechosas y dejar constancia en formulario, especialmente diseñado para tal fin, de las operaciones que superen el monto establecido por la SFC (hoy, COP\$ diez millones o USD\$ cinco mil).

Las disposiciones comentadas fueron incorporadas al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 2 de abril de 1993)¹³ en los artículos 102 a 107, que fueron desarrollados por las Circulares Externas de la SFC. De estas Circulares destacamos la 061, que creó el Sistema de Prevención de Lavado de Activos (SIPLA), y la 022 de 2007, que creó el Sistema Integrado de Prevención del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo (SARLAFT)¹⁴ (Hernández, 2014).

• Normatividad penal

Nuestro país, con el fin de cumplir los compromisos adquiridos en la Convención de Viena de 1998, decidió, en el Estatuto Anticorrupción de 1995, ensanchar el tipo penal de receptación (artículo 177 Código Penal, 1980), para dar cabida allí a los comportamientos relacionados con el lavado de activos cuando los mismos provenían especialmente del narcotráfico. Más tarde, al detectar que la forma como se regula la receptación impide el concurso de delitos, dado que se ubicaba en los delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia, cuando en realidad se trata de un punible contra el orden económico social, y la exagerada pena que podría imponerse a un receptor, el Gobierno decidió impulsar otro proyecto que se convirtió en la Ley 365 de 1997, con la que se incorporó en el entonces vigente Código Penal de 1980, el artículo 247 A, mediante el cual se creó, como un tipo autónomo, el delito de lavado de activos, y el 247 B, que dio vida al delito de omisión de control, con el cual se pretendía sancionar a los funcionarios del Sistema Financiero o de una cooperativa de ahorro y crédito que, con el fin de ocultar el origen ilícito de los recursos, omitiera cumplir la obligación de reportar operaciones sospechosas o que alcanzaran alguna cuantía en las operaciones en efectivo.

En el Código Penal del año 2000 (Ley 599), se creó un capítulo especial, el V, en el título X, “Delitos contra el orden económico social”, para regular la delincuencia en estudio. De esta forma, aparecen hoy el lavado de activos (artículo 323), las circunstancias específicas de agravación (artículo 324); la omisión de control (artículo 325), la omisión de reportes sobre transacciones en efectivo, movilización o almacenamiento de dinero en efectivo (artículo 325 A)¹⁵, la omisión de control en el sector de la salud (artículo 325 B)¹⁶, el testaferrato (artículo 326) y el enriquecimiento ilícito de particulares (artículo 327).

El lavado de activos tipificado en el artículo 323 —modificado por las leyes 747 de 2002, 1121 de 2016, 1453 de 2011 y 1762 de 2015— se actualiza cuando una persona (sujeto

activo indeterminado), realiza cualquiera de los verbos rectores (adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie, administre, de apariencia de legalidad, legalice, oculte, encubra)¹⁷ con bienes que tengan su origen mediato o inmediato en uno de los delitos considerados como previos, base o subyacentes (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 o 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 y sus derivados, en cualquiera de sus formas o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir).

La omisión de control, regulada por el artículo 325 —modificado por la Ley 1357 de 2009—, se perfecciona cuando un sujeto activo calificado (miembro de junta directiva, representante legal, administrador o empleado de una institución financiera o de cooperativas que ejerzan actividad de ahorro y crédito), con el fin de encubrir el origen ilícito del dinero (ingrediente subjetivo), omite el cumplimiento de alguno o todos los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento jurídico para las transacciones en efectivo (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y SARLAFT, entre otros).

En el Congreso de la República cursa actualmente el Proyecto de Ley 010 de 2019 Cámara y 05 de 2019 Senado, mediante el cual se pretende modificar esta norma para incluir como sujetos activos del punible a los oficiales de cumplimiento, los jefes de control interno o empleados de cualquier entidad obligada a implementar sistemas de administración de riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo. Insistimos en que esta norma debe desaparecer del Código Penal, pues cuando el funcionario del sector financiero en su acción tiene como objetivo el ocultar dineros provenientes de actividades ilícitas, debe responder como coautor o cómplice del delito de lavado de activos, según su participación en el ilícito, y si ese no es el propósito, la sanción debe ser, en forma exclusiva, de carácter administrativa.

Los delitos subyacentes al lavado de activos. Especial referencia a los relacionados con la corrupción

Como se anotó en párrafos anteriores, para que se perfeccione el lavado de activos se requiere que se pretenda dar apariencia de legalidad a los bienes que provienen de una actividad ilícita y que el legislador haya establecido previamente. Así, algunas legislaciones exigen que sean originados en un delito grave o menos grave (Francia, Suiza, Austria). Otras se refieren a toda clase de delitos o actividades ilícitas, o un ilícito penal (España, Bélgica, Brasil, Guatemala, Italia, Argentina, Perú, Polonia, Rusia, Ecuador y Venezuela). Este es el sistema de listas abiertas. Otros países han escogido el sistema de listas cerradas, es decir, la enumeración taxativa de conductas punibles que generen estos bienes (Colombia, Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Paraguay, Uruguay, Panamá, Cuba, Estados Unidos, Alemania, Canadá, Grecia, Italia, Austria, Luxemburgo, Portugal y Dinamarca).

¹³ Ha sido modificado por las leyes 510 de 1999 y 795 de 2003.

¹⁴ Modificada y adicionada por las Circulares Externas: 061 de 2007; 026 de 2008; 008 y 053 de 2009; 019 de 2010; 007, 010, 013 y 018 de 2013; 034 de 2015; 055 de 2016 y 017 de 2018.

¹⁵ Adicionado por la Ley 1357 de 2009.

¹⁶ Adicionado por la Ley 1474 de 2011.

¹⁷ En la norma original aparecía la expresión “o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito”, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-191 de 2016.

Al observar nuestro artículo 323, que sanciona el lavado de activos, se advierte una extensa lista de delitos previos, en la que se destaca la mención abierta de los delitos contra la administración pública. De esta forma, serán delitos subyacentes todos los contemplados en el título XV del Código Penal y que guardan relación estrecha con la corrupción, entendida como abuso del poder para beneficio personal. Los ilícitos serían: peculado, peculado por uso, peculado por aplicación oficial diferente, peculado por aplicación oficial diferente frente a recursos de la seguridad social, peculado culposo, peculado culposo frente a recursos de la seguridad social integral, omisión del agente retenedor o recaudador, destino de recursos del tesoro para el estímulo o beneficio indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos, fraude a subvenciones, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, cohecho por dar u ofrecer, violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, interés indebido en la celebración de contratos, contratos sin el cumplimiento de requisitos legales, acuerdos restrictivos de la competencia, tráfico de influencias de servidor público, enriquecimiento ilícito, prevaricato por acción, prevaricato por omisión, abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto, abuso de autoridad por omisión de denuncia, revelación de secreto, utilización de asuntos sometidos a secreto o reserva, utilización indebida de información oficial privilegiada, asesoramiento y otras actuaciones ilegales, intervención en política, empleo ilegal de la fuerza pública, omisión de apoyo, usurpación de funciones públicas, simulación de investidura o cargo, usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas, abuso de función pública, violencia contra servidor público, perturbación de actos oficiales, utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública, utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública, soborno transnacional, asociación para la comisión de un delito contra la administración pública, omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, defraudación o evasión tributaria.

En la Ley 1819 de 2006, mediante la cual se aprobó la reforma tributaria en el país, se creó un nuevo capítulo del título XV (delitos contra la administración pública), denominado “Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes”. En este acápite se adicionó al Código Penal el artículo 433 A, para incluir allí el punible de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes (Ruiz, 2019). La Corte Constitucional, en la Sentencia de C-481 de 2019, declaró inexecutable en su integridad esta Ley, con efectos a partir del 1 de enero de 2020. Para subsanar la situación, el Gobierno incluyó los dos tipos penales comentados en la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019. Así, los comportamientos reseñados en estas disposiciones se constituyen, también, en delitos precedentes del lavado de activos.

Como puede observarse, en esta extensa lista de delitos se incluyen algunos que no guardan relación con el lavado de activos, como el abuso de autoridad, y no están todos los que pueden generar bienes objeto de lavado, como sería el caso del hurto de grandes cuantías, como el robo al banco de la República en Valledupar, donde se sustrajeron COP \$24.000 millones que, sin duda alguna, debieron ser lavados en una buena parte para ingresarlos a la economía. En tales eventos, queda abierta la oportunidad de acudir al concierto para delinquir, comportamiento incluido como delito fuente del lavado de activos.

Por otra parte, la jurisprudencia nacional, amparada en el criterio de que el lavado de activos es un tipo penal autónomo, ha adoptado la postura de que no se requiere contar con sentencia condenatoria por el delito previo para que una persona pueda ser juzgada por el ilícito de lavado

de activos y que basta para ello con la inferencia lógica sobre el conocimiento de la ilicitud de dichos bienes. Esta consideración, aceptada por la mayoría de la doctrina internacional, no está exenta de críticas y ha llevado hasta el extremo de prohijar la inversión de la carga de la prueba, acogiendo, sin decirlo, la recomendación formulada en varias convenciones internacionales como las de Viena, Palermo y Mérida (Hernández, 2018. Vargas, 2019).

La necesaria relación entre la corrupción y el lavado de activos

Como se afirmó desde las primeras líneas, la corrupción se relaciona, en forma entrañable, con el lavado de activos, toda vez que para quien se apodera de los recursos del Estado o realiza operaciones con entidades privadas con ventajas derivadas de actos irregulares resulta indispensable buscar la forma de dar apariencia de legalidad a dichos bienes manchados por el delito. Por ello, como lo señala con razón Paula Ramírez (2018): “Los vínculos criminales entre narcotráfico, corrupción, delitos corporativos y lavado de dinero son más amplios que nunca y cada día atentan con mayor impacto contra la integridad de los sistemas financieros y el orden económico social” (p. 38).

Desde luego, esta relación corrupción-lavado de activos se ve favorecida cuando no se adoptan controles estrictos desde el sector financiero, como lo advierte Ferreira (2018) al precisar:

“El lavado de dinero es el camino por excelencia para introducir las ganancias en el circuito legal de la economía y proteger el producto de la corrupción del alcance de la justicia. Cuando los mecanismos de detección de operaciones sospechosas son débiles o inexistentes o simplemente no funcionan respecto de algunas personas es muy fácil esconder —primero— y reciclar —después— el dinero proveniente de la corrupción.” (p. 177)

La estrecha vinculación entre la corrupción, el abuso del secreto bancario y el lavado de activos resulta evidente en el caso de cuestionados gobernantes que han aprovechado el poder para su enriquecimiento ilícito y el de sus familias. De ello dan cuenta los juiciosos estudios adelantados por el doctor Nilson Pinilla Pinilla, en los cuales relata los traslados ilícitos de fondos a otros países efectuados por los expresidentes de Cuba, desde José Miguel Gómez, apodado el tiburón, con la continuidad depredadora de Alfredo Zayas Alfonso, Gerardo Machado Morales, Fulgencio Batista, Ramón Grau San Martín y Carlos Prío Socarrás. Asimismo, comenta la tradición espoliadora de la familia Somoza en Nicaragua y del dictador Rafael L. Trujillo en República Dominicana, la delincuencia de José Vicente Pérez Gómez y Marcos Pérez Jiménez en Venezuela y, finalmente, las apropiaciones del expresidente Miguel Alemán en México, las de Leguía en el Perú y las de la familia Duvalier en Haití (Pinilla, 1985).

La interminable lista de abusadores de la administración pública para acrecentar su poder económico y político se alarga ahora con los sonoros casos generados por la firma Odebrecht, que ha llevado a la cárcel a expresidentes de Perú y Brasil¹⁸, así como a exfuncionarios y exparlamentarios colombianos, o la gran defraudación que realizó Jho Low con la complicidad del primer ministro de Malasia, Najib Razak (Wright & Hope, 2019).

¹⁸ Un detallado estudio de los casos “Lava Jato” y “Mensalao” se encuentra en el libro *La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el delito de lavado de dinero*, de George G. Gomes de Magalhães. (2018, Buenos Aires: B de F, pp. 241-252).

En Colombia, los grandes desfalcos con participación de servidores públicos son inenarrables. Por ahora, es suficiente con recordar el llamado cartel de la contratación que saqueó a Bogotá, con la participación directa del Alcalde Samuel Moreno Díaz; su hermano, el exsenador de la República Iván Moreno; la exdirectora del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y del director jurídico de esa entidad, Inocencio Meléndez; el ex contralor de Bogotá Miguel Ángel Morales Russi; y los contratistas Manuel, Miguel y Guido Nule, Álvaro Dávila, Julio Gómez y Emilio Tapia, entre otros (Romero, 2013). O el desfalco de los dineros para los juegos nacionales que debían realizarse en Ibagué, que condujo a la privación de la libertad de quien fuera alcalde de la ciudad durante el período de la defraudación y de otros funcionarios de su gobierno, amén de algunos particulares que participaron en el ilícito y resultaron condenados por actos de corrupción y lavado de activos.

Cuando se revisan estos casos recientes y paradigmáticos, se advierte con facilidad la relación de la corrupción con el lavado de activos. Por ejemplo, en el caso Odebrecht, se afirma que el exviceministro Gabriel García Morales, recibió una coima de USD \$6,5 millones, parte de la cual invirtió en acciones y propiedades, con el fin de dar apariencia de legalidad a dichos recursos, que fueron detectados e incautados por la Fiscalía¹⁹.

En cuanto a los recursos del carrusel en la contratación en Bogotá, el ex fiscal delegado contra las finanzas criminales de Colombia, Andrés Jiménez, en entrevista publicada por el diario *El Tiempo*, señaló que se había llegado a saber:

“... cómo se trasladaron recursos del “carrusel” hacía Estados Unidos y el papel que jugó el exembajador Fernando Marín Valencia. Descubrimos un entramado de sociedades que se constituyeron para comprar bienes relacionados con los Moreno en Miami. Las sociedades se liquidaron en el 2012, pero se sigue investigando que paso después de cerradas. También se reveló que parte de los recursos terminaron en un proyecto inmobiliario en Miami, cuyo valor comercial estaría por 70 millones de dólares”²⁰.

En efecto, entre enero de 2016 y julio de 2018, según los cálculos realizados por el Monitor Ciudadano de la Corrupción, se pusieron en juego en Colombia, en 207 hechos de corrupción, de 327 reportados por la prensa, cerca de COP \$17,9 billones, equivalentes a la mitad del presupuesto de inversión del Gobierno Nacional en el sector educativo durante 2018²¹. Por su parte, para el periodo de septiembre de 2014 a agosto de 2018, la Contraloría General realizó 36.035 hallazgos administrativos, 13.811 con incidencia disciplinaria, 715 con incidencia penal y 4.141 con incidencia fiscal en cuantía de COP \$21,6 billones. Sin embargo, este organismo también reconoce que la corrupción es un problema generalizado en Colombia que cada año cuesta alrededor de COP \$50 billones al país²².

¹⁹ Véase al respecto la nota publicada por el diario *El Espectador* el 10 de julio de 2019, titulada “Gabriel García Morales, el hombre que lo perdió todo con Odebrecht” (<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/gabriel-garcia-morales-el-hombre-que-lo-perdio-todo-con-odebrecht-articulo-870166>).

²⁰ El Tiempo (10 de marzo de 2019). “Colombia fue más allá en el caso Odebrecht; en Brasil no hay nada más”. p. 1.8. Sobre este caso también puede consultarse el artículo “El millón de dólares que el FBI les rastrea a los hermanos Moreno” (10 de marzo de 2019), *El Tiempo*, p. 1.15.

²¹ Corporación Transparencia por Colombia (2019). *Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018*. Bogotá, D.C. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corruptcion-18.pdf>

²² Contraloría General de la República. (2018). *Grandes Hallazgos. Así destapó la Contraloría General de la República los casos más sonoros de corrupción en Colombia. Del Cartel de la Hemofilia a los estafalarios sobrecostos de Reficar pasando por el saqueo al Plan de Alimentación Escolar*. Recuperado de: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5147d08180ff

Acciones necesarias para combatir la corrupción y el lavado de activos

A continuación se enunciarán algunas acciones que, siguiendo el hilo de lo expuesto en la presente contribución y lo expresado por algunos autores en otros trabajos, estimamos deben adoptarse para prevenir, detectar y sancionar la corrupción y el lavado de activos:

- En primer lugar, debe trabajarse en una cultura ética de los ciudadanos. Desde los primeros años de la formación de las personas se debe inculcar el valor del buen proceder en las responsabilidades asignadas a cada cual, la importancia de lo público, la buena fe y el rechazo al fraude a la ley, entre otros principios básicos. Esta orientación debe reforzarse en las universidades y las permanentes capacitaciones de las empresas públicas y privadas.
- Las normas que se dicten en materia administrativa, penal y disciplinaria deben ser claras y no permitir espacios por donde se pueda eludir la responsabilidad. Las sanciones generadas por la violación de estas normas tienen que ser justas y proporcionales a las faltas cometidas. En todo caso, es necesario que las sentencias se cumplan a cabalidad y que en su ejecución se eviten concesiones por tratarse de delitos de cuello blanco o de personas con prestancia social, económica o política.
- Es fundamental que en todas las instituciones se establezcan mecanismos para detectar y prevenir la corrupción y el lavado de activos, así como protocolos que permitan responder en forma ágil a su violación, contando con la claridad suficiente de la autoridad a la que se debe acudir, al interior de la entidad o ante la autoridad competente.
- Todos los servidores públicos deben cumplir estrictamente la obligación de publicar su declaración de renta y su participación accionaria en empresas privadas, así como su vinculación con juntas directivas, para evitar los conflictos de interés. Desde luego, los formularios que contengan la información deben permitir el conocimiento adecuado de estos temas y establecer con claridad la consecuencia de incumplir estos mandatos, pues en la mayoría de los casos son apenas medidas simbólicas.
- Las entidades privadas deben adoptar códigos de conducta que apunten a prevenir y detectar comportamientos relacionados con la corrupción y el lavado de activos. Se debe instaurar dentro de la empresa una estructura propia para los programas de cumplimiento que garanticen el cumplimiento de la ley. Es indispensable designar a la persona responsable de controlar su correcto funcionamiento. El programa debe identificar el riesgo de la empresa y definir sin ambages las medidas de prevención, detección y comunicación (García, 2014).
- La obligación legal de rendir cuentas sobre las responsabilidades de los servidores y la utilización de los recursos asignados al cargo, debe constituir una cultura en todas las instituciones para promover la transparencia. Esta buena práctica debe extenderse al sector privado e incorporarse en los manuales de funciones y códigos de conducta y buen gobierno.

- La participación de la ciudadanía en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción y lavado de activos es insoslayable. En primera instancia, participar en los eventos en que se rinden cuentas se convierte en acto disuasorio para los eventuales corruptos. Además, los actos de control social como manifestaciones de desconocimiento a las personas que abusan de su poder público o privado (actos de corrupción), o de aquellos que pretenden dar apariencia de legalidad a los recursos mal habidos, constituyen un buen refuerzo a las normas existentes para tal fin. Hay que reafirmar el concepto de que la corrupción no se tolera.
- La responsabilidad penal de la persona jurídica debe ser una realidad en todos los ordenamientos jurídicos. La vieja concepción de que los entes morales no pueden delinquir ha sido superada con creces y hoy debe aceptarse que estos entes deben responder por sus actos, en razón de un defecto en su organización (Gómez-Jara, 2006; Reyes, 2008).
- El país debe estar atento a todas las recomendaciones que se formulen por entidades como el GAFI y la OCDE, en procura de mejorar los controles para prevenir y detectar los comportamientos analizados en este escrito. Por ejemplo, en la evaluación final de la fase 3 de la implementación de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, se efectuaron algunas sugerencias sobre el monto de la sanción por concepto de responsabilidad administrativa de las personas jurídicas pues esta resulta insuficiente. Asimismo, el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), en su último informe dio algunas recomendaciones relacionadas con las pequeñas y medianas empresas (Liévano Vegalara, 2020).
- El sector financiero, en particular, debe cumplir, estrictamente los parámetros establecidos por el Sistema Integrado de Administración del Riesgo del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo. Es indispensable revisar permanentemente que las instrucciones allí contenidas se cumplan, sin vacilación, por directores, administradores, representantes legales, oficiales de cumplimiento, revisores, auditores y todos los funcionarios vinculados a cada institución.
- Las entidades de vigilancia y control, así como el poder judicial, incluida como es natural la Fiscalía General de la Nación, deben contar con personal ampliamente capacitado en la investigación de delitos relacionados con la corrupción y el lavado de activos, a fin de evitar que expertos delincuentes y sus asesores evadan la acción de la justicia.
- Las entidades financieras, y toda entidad pública y privada, deben abstenerse de realizar negocios con personas naturales o jurídicas que no den la seguridad de su transparencia y la de sus accionistas. El cumplimiento de metas debe resignarse ante el riesgo de contribuir a un acto ilegal o que pretenda encubrir bienes mal habidos.
- Las recomendaciones especiales en torno a la vinculación y seguimiento de las cuentas a nombre de personas expuestas políticamente o públicamente (PEP) deben seguirse estrictamente para evitar que puedan utilizarse para dar apariencia de legalidad a recursos provenientes de la corrupción.

Las consideraciones anteriores, que deberán actualizarse continuamente, pueden convertirse en herramienta fundamental para mejorar la percepción sobre la corrupción en nuestro país que según el último informe publicado por Transparencia Internacional, se encuentra en el puesto 96 entre 180 países²³; pero, ante todo, para librar una lucha sin cuartel contra la detestable práctica de usar el poder en favor propio —es decir, ser corrupto— y que, en el evento de que no se pueda contener por completo la conducta, se impida el uso del fruto de esa delincuencia, mediante la aplicación adecuada de las normas para la prevención, detección y sanción del lavado de activos.

²³ El Índice de Percepción de la Corrupción 2019, publicado el 23 de enero de 2020, puede consultarse en el sitio web de Transparencia Internacional: https://www.transparency.org/news/pressrelease/2019_CPI_efforts_stagnate_in_G7_ES

Referencias bibliográficas

- Andrade Castro, J. A. (2012). Aproximación a los nuevos tipos penales para combatir la corrupción (Ley 1474 de 2011). En *XXXIV Jornadas Internacionales de Derecho Penal*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (1998). *Las acciones del sistema financiero colombiano frente al lavado de activos*. Bogotá: Autor.
- Ayres, C. (2018). Brasil: normativa de compliance destacada. En R. E. Saccani & G. L. Morales Oliver (dirs.), *Tratado de compliance* (tomo II, pp. 339-378). Buenos Aires: Thomson Reuters.
- Balmaceda Hoyos, G. E. (2018). Chile: normativa de compliance destacada. En R. E. Saccani & G. L. Morales Oliver (dirs.), *Tratado de compliance* (tomo II, pp. 415-480). Buenos Aires: Thomson Reuters.
- Blanco Cordero, I. (1997). *El delito de blanqueo de capitales*. Pamplona, España: Aranzadi.
- Bustos Gisbert, R. (2008). La lucha contra la corrupción de los gobernantes: ¿Una labor imposible? En *Corrupción y delincuencia económica* (pp. 101-135). Bogotá: Universidad Santo Tomás; Grupo Editorial Ibáñez.
- Fabián Caparros, E. A. (2008). La corrupción de los servidores públicos extranjeros e internacionales (Anotaciones para un derecho penal globalizado). En N. Rodríguez García & E. A. Fabián Caparros (coords.), *Corrupción y delincuencia económica* (pp. 271-289). Bogotá: Universidad Santo Tomás; Grupo Editorial Ibáñez.
- Ferreira Rubio, D. M. (2018). Impacto de la corrupción. En R. E. Saccani & G. L. Morales Oliver (dirs.), *Tratado de compliance* (tomo I, pp. 165-196). Buenos Aires: Thomson Reuters.
- García Cavero, P. (2014). *Criminal compliance*. Lima: Palestra.
- Gomes de Magalhães, G. G. (2018). *La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el delito de lavado de dinero*. Buenos Aires: B de F.
- Gómez-Jara Díez, C. (2006). ¿Responsabilidad penal de todas las personas jurídicas? Culpabilidad e imputabilidad empresarial en un verdadero derecho penal empresarial. *Derecho Penal Contemporáneo*, (15), abril- junio, 5-34.
- Hernández Quintero, H. A. (2014). *La responsabilidad penal de los funcionarios del sector financiero por el lavado de activos. Especial referencia al delito de omisión de control*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Quintero, H. A. (2017a). *El lavado de activos* (4.a ed.). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Hernández Quintero, H. A. (2017b). Tipos penales en el Estatuto Anticorrupción. En C. Vargas Sanmiguel (ed. acad.), *Transparencia: nuevas tendencias nacionales e internacionales* (pp. 61-80). Ibagué: Unibagué.
- Hernández Quintero, H. A. (2018). *Los delitos económicos en la actividad financiera* (8.a ed.). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Hernández Quintero, H. A. (2018). El lavado de activos en Colombia: Consecuencias del cambio de la receptación a un tipo penal autónomo. *Revista Nuevo Foro Penal*, 14(90), 174-194.
- Hernández Quintero, H. A. (2020). Evolución en la regulación administrativa y penal del lavado de activos en procura de la eficacia en su detección, prevención y sanción. En H. A. Hernández Quintero (coord.), *La eficacia de las normas de prevención, detección y sanción del lavado de activos en Colombia* (pp. 11-38). Ibagué: Unibagué.
- Jiménez García, F. (2015). La prevención y lucha contra el blanqueo de capitales y la corrupción. Interacciones evolutivas en un derecho internacional global, Granada: Comares.
- Liévano Vegalara, J. P. (2020). Resultados de la Fase 3 de implementación de la Convención de Soborno Transnacional de la OCDE. *Ámbito Jurídico*, 20 de enero de 2020, p. 10.
- Morales Oliver, G. L. & Serrano Espelta, P. H. (2018). En R. E. Saccani & G. L. Morales Oliver (dirs.), *Tratado de compliance* (tomo II, pp. 235-304). Buenos Aires: Thomson Reuters.
- Ospina Velasco, J. (1997). Análisis crítico y perspectiva de la detección, prevención y control del lavado de activos en Colombia. En Asociación Bancaria y de Entidades Financieras en Colombia (Asobancaria), *Acciones y recomendaciones para la prevención del riesgo en el sector financiero*. Bogotá: Autor.
- Pérez Pinzón, A. O. (2000). Corrupción y educación. *En Ideación Jurídica n.o 17*. Corporación Universitaria de Ibagué.
- Pinilla Pinilla, N. (1986). Exordio criminológico sobre los posibles nexos entre corrupción, fuga de capitales y deuda externa. *Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle*, 8(15), 12-27.
- Pinilla Pinilla, N. (1987). La delincuencia bancaria transnacional y los refugios financieros. En *Memorial del Primer Simposio Interinstitucional de Criminalística*. Bogotá: Escuela de Cadetes de Policía General Santander.
- Pinilla Pinilla, N. (1986). El crimen organizado en la banca internacional. *Vniversitas*, (70), 47-59.

- Ramírez Barbosa, P. A. (2018). La ley contra las prácticas corruptas en el extranjero. La FCPA de Estados Unidos: “compliance”, extraterritorialidad y responsabilidad de la persona jurídica. Reflexiones acerca del caso Odebrecht. En P. A. Ramírez Barbosa (dir.), *Desafíos del derecho penal en la sociedad del siglo XXI* (pp. 3-44). Bogotá: Temis; Universidad Católica de Colombia
- Rappo, P. Aldrige, H. & Fischer, V. (2018). Reino Unido: La Ley Antisoborno (UK Bribery Act). En R. E. Sacconi & G. L. Morales Oliver (dirs.), *Tratado de compliance* (tomo II, pp. 761-804). Buenos Aires: Thomson Reuters.
- Rodríguez Cárdenas, J. P., Daza Giraldo, L. E. & Baracaldo Lozano, N. A. (2018). Superbancaria PEP, personas expuestas públicamente, Circular 034/04. En R. E. Sacconi & G. L. Morales Oliver (dirs.), *Tratado de compliance* (tomo II, pp. 481-628). Buenos Aires: Thomson Reuters.
- Romero, F. (2013). *El cartel de la contratación: La historia no revelada*. Bogotá: Ediciones B.
- Ruiz López, C. E., Vargas lozano, R., Castillo Garay, L. & Cardona Soto, D. E. (2015). *El lavado de activos en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Presidencia de la República.
- Ruiz Sánchez, G. L. (2019). Tratamiento del delito de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes en las leyes 1819 de 2016 y 1943 de 2018. En H. A. Hernández Quintero (ed. acad.), *Aspectos actuales del derecho penal económico en Colombia* (pp. 11-40). Ibagué: Unibagué.
- Suárez Soto, L. E. & Gutiérrez López, 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 Sánchez (ed. acad.), *Síntesis y reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo* (pp. 43-66). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Vargas Sanmiguel, C. (2019). Onus probandi y lavado de activos, ¿reacción judicial o impunidad? En H. A. Hernández Quintero (ed. acad.), *Aspectos actuales del derecho penal económico en Colombia* (pp. 209-223) Ibagué: Unibagué.
- Vargas Sanmiguel, C. (2020). Compromisos internacionales del Estado colombiano en la lucha contra el lavado de activos. En H. A. Hernández Quintero (ed. acad.), *La eficacia de las normas de prevención, detección y sanción del lavado de activos en Colombia* (pp. 39-59). Ibagué: Unibagué.
- Wright, T. & Hope, B. (2019). *El fraude del siglo*. Bogotá: Conecta.

Cibercrimen y Ciberlavado: la nueva oferta al servicio del crimen organizado

Autor: Coronel (RA) Fredy Bautista García

El auge generalizado de la tecnología digital en América Latina durante los últimos años ha convertido a la región en un objetivo de interés para los ciberdelincuentes.

Según el Estudio Anual de Costos del Ciberdelincuencia (Instituto Ponemon, 2019), en los próximos cinco años (2019-2023) el valor total del riesgo por el Ciberdelincuencia en el mundo será de USD \$5.2 trillones, cifra asociada al aumento estimado del 15% en el costo de los ciberataques de malware¹ en las organizaciones.

En particular, desde 2018 el sector financiero ha experimentado un incremento de las ciberamenazas y las funcionalidades del malware altamente especializado en sistemas bancarios centrales y sistemas comunes de trabajo bancario, con la capacidad de infiltrar las redes de los bancos durante meses (OEA, 2018).

El aumento inusitado de las capacidades del Ciberdelincuencia en la región está relacionado de manera directa, con la alianza entre los grupos de delincuencia cibernética y el crimen organizado; coalición que ha convertido por ejemplo a la internet profunda también conocida como DarkNet, en un habilitador clave de los mercados ilegales y en una amenaza prioritaria para los organismos responsables del cumplimiento de la ley.

Esta colaboración entre el ciberdelincuencia y el crimen organizado incluye una amplia gama de productos y servicios bajo el modelo de negocio *Crimen como Servicio* (CaaS, por sus siglas en inglés) que aprovecha por una parte, las capacidades tecnológicas que la ciberdelincuencia le puede ofrecer al crimen organizado, tales como el anonimato a través de la venta de documentos falsos o robados, la privacidad de las comunicaciones cifradas mediante canales seguros, y sobre todo, métodos alternativos de consecución de ganancias ilícitas y su posterior Ciberlavado.

Por su parte, el crimen organizado puede brindarles a los actores criminales asociados a la ciberdelincuencia protección y seguridad en la recolección de ganancias puestas bajo control inicial de *money mules* (personas que reciben dinero sustraído de cuentas afectadas a cambio de una comisión), disminuyendo los riesgos de robos entre integrantes de las organizaciones, y consolidando, de una forma coercitiva, un ejercicio de control en el mercado ilegal, en el que se incluye la delimitación de jurisdicciones y el establecimiento de vínculos con círculos de corrupción estatal para el favorecimiento en asuntos generalmente de índole judicial.

I. Oferta del Ciberdelincuencia como modelo de negocio

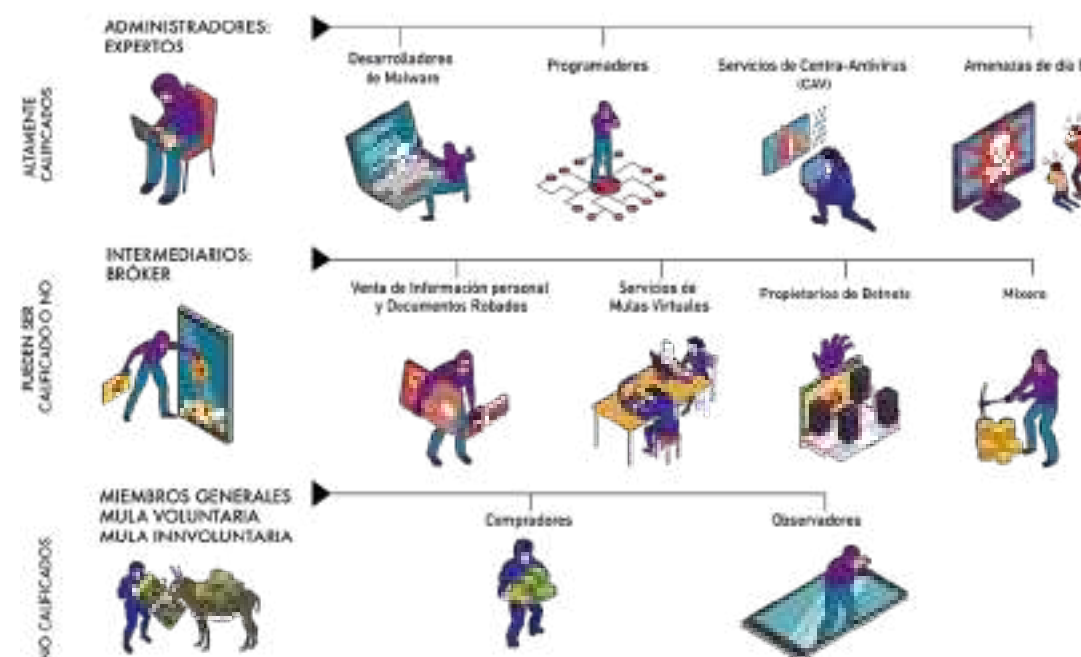
Las estructuras del Ciberdelincuencia han ampliado la oferta de productos y servicios criminales en la red, y pueden contratar el desarrollo de software para el crimen o crimeware a la medida de las necesidades de la organización delictiva.

Gráfico 1. Ciberdelincuencia y la oferta criminal

Esta oferta de bienes y servicios facilitadores del ciberdelincuencia ha evolucionado de tal manera que podemos encontrar bajo este concepto la venta de malware, amenazas de día cero², exploits³, datos financieros o programación de código malicioso por encargo; como es el caso de la oferta de Ransomware como servicio (RaaS). Esto incide en el incremento de los niveles de sofisticación de los ciberataques, pues los desarrolladores disponen de recursos amplios ante la demanda de clientes en el mundo.

GRÁFICO 1

Ciberdelincuencia y la oferta criminal



Fuente: Elaboración propia

Algunos de los servicios que se pueden encontrar en los foros del Ciberdelincuencia son los siguientes:

- Servicios de Contra-Virus (CAV): Los ciberdelincuentes le pueden ofrecer al crimen organizado servicios que escanean el software malicioso (Malware Testing), contra todos los paquetes de antivirus actualmente disponibles en el mercado, para garantizar que los ciberataques pasen desapercibidos cuando se despliega contra los dispositivos de las víctimas u objetivos.

¹ La Europol define el Malware como un software malicioso diseñado para infiltrar un sistema de computo o dispositivo móvil sin el consentimiento del propietario para tomar control sobre el dispositivo, robar información o afectar la en este contenida. Más en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/public-awareness-and-prevention-guides/malware-basics>

² Las amenazas de día cero son las amenazas nuevas que aparecen antes de que los proveedores de seguridad publiquen protección específica. Esto quiere decir, cuando se crea un programa malicioso para explotar una vulnerabilidad de un software existente antes de que el proveedor pueda desarrollar y publicar un parche para protegerlo contra posibles ataques.

³ Un exploit es una parte de un software, un grupo de data o una secuencia de comandos que toman ventaja de una vulnerabilidad para generar una afectación sobre el software o hardware de un equipo de computo.

- **Bullet Proof Hosting Services:** Bajo este concepto se incluyen todos los alquileres de servidores para alojar actividades criminales en línea, pero sus administradores nunca cooperarán o atenderán solicitudes legales ni siquiera en el ámbito del país donde se encuentran alojados (de ahí la denominación de “servicios a prueba de balas”). Generalmente están ubicadas en países que no han suscrito acuerdos de cooperación judicial o asistencia policial internacional.
- **Spoofing Mail y Fake Mailers:** Se refiere a los servicios para enmascarar o suplantar cuentas de correo, evitar cualquier rastreo o trazabilidad por parte de las agencias de ley o enviar campañas masivas de malware u otro tipo de amenazas, siempre escondiendo el lugar de conexión del remitente.
- **Chats Privados:** El crimen organizado puede contratar servicios de mensajería instantánea acorde con sus necesidades, por ejemplo, para acceder a aplicaciones para sus celulares que eliminen los mensajes después de ser leídos, o que únicamente permitan la vinculación de ciertos contactos, porque el servidor principal está bajo control de quien ofrece el servicio cifrando las comunicaciones con algoritmos propios, por ende elevando el nivel de seguridad para la organización contratante.
- **Servicios de Fideicomiso:** A través de este, se puede contratar a integrantes de organizaciones de la ciberdelincuencia, como terceros custodios, durante transacciones entre criminales no confiables, manteniendo sus pagos hasta que estén satisfechos con la calidad del servicio prestado o el bien adquirido. Caso Liberty Reserve (Justice.gov, 2016).
- **Drop Services:** Este servicio ayuda a múltiples tipos de delincuencia (incluidos los delincuentes cibernéticos) a transferir dinero entre cuentas bancarias, o mover físicamente divisas a través de las fronteras internacionales, o en otras monedas menos rastreables como el caso de los Criptoactivos como el Bitcoin (BTC).
- **Servicios de “Mulas” virtuales:** La oferta de mulas virtuales de dinero puede incluir personas que voluntariamente acceden a mover desde sus cuentas los fondos adquiridos ilegalmente por las organizaciones criminales y otras personas que involuntariamente, mediante engaño, se convierten en mulas virtuales como víctimas de estafas en línea (supuestas figuras de empleo en casa). Los delincuentes generalmente se dirigen a estudiantes universitarios, solicitantes de empleo, buscadores de citas en línea, jubilados y adultos mayores, para engañarlos y hacerles caer en sus esquemas de fraude. Este tipo de servicios se ofrecen como parte de proyectos más complejos de lavado de dinero.

Otro tipo de servicios que requieren niveles más sofisticados de conocimiento y habilidades se pueden contratar en los mercados ilegales en la DarkNet, y la oferta puede incluir, entre otros, a los generadores de Spam, proveedores de Botnets⁴, vendedores de data financiera, desarrolladores de Exploits, amenazas “zero day”, escritores de malware, recolectores de información en fuentes abiertas y programadores.

⁴Una Botnet, o red de robots, es un conjunto de dispositivos que se encuentran conectados por internet y están comprometidos por un atacante. En esta, el delincuente infecta los equipos de una misma red a través de un malware que se multiplica por los equipos conectados a este servidor. Posteriormente, los equipos infectados se conectan a un servidor de Mando y Control (C&C, por sus siglas en inglés) que se encuentra en manos del atacante y a través del cual puede controlar todos los dispositivos conectados a esta red para la comisión de actividades delictivas. Más información en: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/public-awareness-and-prevention-guides/infographic-botnets>

En todo caso, las organizaciones del Ciberdelincuencia están establecidas bajo un modelo de estructura empresarial, pues cuentan con responsables de coliderar las operaciones de la actividad netamente cibernética y la asociada a aspectos financieros como la de administrar las mulas monetarias, traficar información o asociarse con estructuras criminales no especializadas en los ciberdelitos. Este beneficio mutuo, además de diversificar el origen de las ganancias ilícitas, favorece directamente el flujo constante de dinero entre las organizaciones criminales involucradas.

El panorama del Ciberdelincuencia y el crimen organizado aprovecha algunos factores claves en la diversificación de las fuentes de utilidades generadas por esta simbiosis criminal, que pueden abarcar desde el uso de los criptoactivos como moneda del ciberdelincuencia, hasta la utilización de complejos esquemas de transferencias a través de plataformas basadas en Blockchain para evitar el traslado de dinero por medios físicos o a través del sistema financiero tradicional.

II. Uso de Criptoactivos por el Crimen organizado internacional

El crimen organizado en América Latina continúa aprovechando las ventajas tecnológicas de la banca digital y la escasa regulación en el intercambio de los Criptoactivos para explorar nuevas formas de blanqueo de capitales, cuyo origen ilícito puede provenir de fuentes diversas como el narcotráfico, los mercados ilícitos en internet e inclusive la captación de donaciones para la financiación de grupos terroristas internacionales.

TABLA 1 Mercados Ilegales del Crimen Organizado en Internet

Actividad Criminal	Descripción	Servicios Vinculados
Tráfico ilícito de drogas / armas / medicamentos falsificados / explosivos	Estructuras criminales especializadas en transacciones en Criptoactivo.	Pago de grandes envíos mediante transacciones en Bitcoins.
Mercado ilícito de drogas en Internet	Venta de narcóticos, drogas ilícitas en Internet.	Creciente mercado en la DarkNet.
Terrorismo Internacional	Donaciones a billeteras virtuales bajo control de organizaciones terroristas internacionales.	Cuentas en redes sociales para captar transferencias de voluntarios en el mundo. Transferencias desde Cibercafés u otros mecanismos.

Fuente: Elaboración propia.

Compraventa de Criptoactivos

Las organizaciones criminales adaptaron los métodos de pago de sus ventas internacionales de drogas, armas, explosivos, medicamentos falsificados, tráfico de órganos, entre otros, a las transacciones en Criptoactivos mediante el uso de billeteras virtuales a través del sistema tradicional denominado “*de compensación*”, que permite intercambiar grandes cantidades de dinero entre Europa y EE.UU. En el gráfico 2 se explica esta tipología. En el primer momento, y tras haber sido cometida una actividad delictiva, las organizaciones de crimen organizado mueven el dinero en forma criptoactivos hacia su destino, sin necesidad de que este viaje de manera física (1) y generalmente mediante el cobro de una comisión inicial (2) que se aproxima al 8% del monto total a transferir.

Posteriormente, los Criptoactivos son transferidos a billeteras virtuales (3) bajo el control de los roles especializados en las organizaciones criminales para este tipo de transacciones, quienes utilizan servicios de *exchanges* en el país de destino para convertir Criptoactivos a la moneda oficial de cambio y luego distribuir los Bitcoins (BTC) en el mercado circulante local (4). En ocasiones, los criminales transfieren los BTC a tarjetas de crédito de franquicias internacionales y envían los plásticos a los países de destino del dinero, donde se pueden realizar retiros frecuentes de dinero en la moneda local (5).

GRÁFICO 2

Esquema de “Compensación” mediante Compraventa de Criptoactivos



Fuente: Elaboración propia

Esta tipología de Ciberlavado se hizo evidente en abril de 2018, tras la realización de la Operación Tulipán Blanco coordinada por Europol, la Guardia Civil de España y el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (Homeland Security Investigation HSI-ICE) en la cual fueron capturadas 11 personas e investigadas 137 más por la bancarización de dinero procedente del narcotráfico por un valor de EUR €8.4 millones a través de 174 cuentas bancarias en Panamá y Colombia, y la compra de Bitcoins en euros que luego eran vendidos por pesos colombianos.

Para estas transacciones la organización criminal usaba la casa de subastas finlandesa LocalBitcoins.com por lo que fue necesaria la colaboración judicial con las autoridades de Finlandia, país de la sede social de la citada casa de cambio, hasta poder determinar el origen y destino del dinero.

De esta manera se pudo establecer que la conversión de Euros a Bitcoins se hacía en España y el destino de estas transacciones, luego de operaciones “fachada” de compra y venta, eran cuentas corrientes de bancos colombianos, donde se realizaba el retiro del dinero efectivo en pesos colombianos.

Criptoactivos y cajeros automáticos

El crimen organizado ha venido valiéndose de las transacciones y los retiros de dinero Fiat⁵ en la red de cajeros electrónicos del país de destino utilizando tarjetas de pago que han sido expedidas en el exterior, bien sea por negocios que se dedican a la compraventa de Criptoactivos o que autorizan transacciones con estos mismos.

En el gráfico 3 se explica esta modalidad. Inicialmente, los recursos son abonados a una billetera o monedero virtual que tiene asociada una tarjeta internacional, para lo cual se suele utilizar un tercero especializado en este proceso quien cobra una comisión por dicho servicio (2). Posteriormente, y una vez se abonen los recursos a la billetera virtual o, incluso, sin tener saldo, se accede a un cajero automático de criptoactivos haciendo uso de la tarjeta internacional para convertir a estos recursos a monedas virtuales (3). Estas luego son transferidas a un intercambiante o *exchange* en el país de destino, quien a través de operaciones de compra y venta de criptoactivos puede cambiar estos a la moneda local (4), la cual es nuevamente puesta a disposición de la organización criminal bajo la apariencia de legalidad (5).

Tal como lo advierte el Documento técnico sobre Criptoactivos publicado por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) en marzo de 2019, el saldo de la tarjeta internacional está relacionado directamente con el saldo de la billetera virtual, es decir, en Criptoactivos. En este sentido, el saldo de la billetera virtual puede ser abonado a través de:

- La compra de Criptoactivos a través de un *exchange*, los cuales son enviados a la billetera virtual que tiene asociada la tarjeta internacional.
- La transferencia de Criptoactivos desde una billetera ajena a aquella asociada con la tarjeta internacional.

⁵ El dinero fiat, se refiere al dinero que tiene valor por designación o decreto, por orden de la autoridad que gobierna. (Euro, Dólar, Yen).

En abril de 2019, las autoridades españolas, a través de la Operación Kampuzo, develaron la utilización de cajeros automáticos de Criptoactivos instalados en Cibercafés en Madrid, España, para mover grandes cantidades de dinero del narcotráfico hacia monederos virtuales sin el conocimiento de la compañía que los había facilitado bajo el modelo de franquicia.

Luego de operaciones de compraventa ficticias que eran justificadas con facturas elaboradas por conceptos de comercialización de hidrocarburos, adquisición de equipos informáticos y “sondeo” de mercado inmobiliario, haciendo uso de identidades suplantadas, la organización criminal podía disponer del dinero efectivo en la red de cajeros automáticos de las entidades bancarias con sede en la ciudad de Cúcuta, Colombia.

Bajo esta modalidad de Ciberlavado, la Unidad Central Operativa (UCO) de la Guardia Civil de España, logró demostrar la bancarización de EUR €9 millones entre los meses de enero y marzo de 2019, dinero proveniente de organizaciones del narcotráfico de Colombia, Venezuela y Europa.



Fuente: Elaboración propia

Las acciones de las autoridades internacionales y el incremento de los controles en Europa con la entrada en vigor en enero de 2020 de la Quinta Directiva contra el Lavado de Dinero (UE) 2018/843, que introduce un nuevo marco regulatorio único en su tipo a *exchanges* y monederos custodiados en toda la Unión Europea, en el cual se les obliga a seguir las reglas de conocimiento del cliente (KYC) para monitorear las transacciones de los clientes y presentar informes de actividades sospechosas. Esto ha complejizado los métodos de Ciberlavado actuales y consolidado los nuevos servicios de *mixers* o *tumblers* (BOE, 2018).

Servicios de Mixers

Los servicios de *mixers*, o mezcladores de Criptoactivos, pueden ser utilizados por las organizaciones criminales para mezclar los fondos y ocultar el rastro de las ganancias ilícitas antes de cambiarlas por monedas tradicionales como dólares, euros o libras esterlinas.

También pueden servir a los ciberdelincuentes para reducir la trazabilidad de bitcoins robados mediante el acceso no autorizado a billeteras virtuales, o incluso Criptoactivos obtenidos como pago de rescate de información en casos de Ransomware.

Estas operaciones pueden incluir la transferencia de fondos entre monederos virtuales creados en la internet superficial en sitios como *blockchain.info* y billeteras o monederos criptográficos de la *DarkNet* de los cuales es muy difícil conocer su verdadero poseedor.

Cada nueva transacción o “salto”, crea una capa adicional de “ofuscación”, y entre mayor sea la cantidad de usuarios implicados en la operación, más complejo será rastrear el origen de los Criptoactivos.

Entre los servicios más populares de *mixers* se encuentran Bitcoin Fog, Darklaunder, Bitlaunder y CoinMixer que cobran en promedio una tarifa fija entre el 2% y el 3% dependiendo del tiempo de procesamiento escogido y el nivel de seguridad deseado, admitiendo transacciones entre 0,01 y 1,000 BTC.

En algunos estudios sobre los servicios de lavado de Bitcoins, han quedado en evidencia fallos de seguridad en la configuración y diseño de estos, así como en el almacenamiento de información personal de usuarios, incluida su fecha exacta, tiempo y las direcciones IP y Bitcoin involucradas (Kent, 2017).

El panorama expuesto obliga a no pasar desapercibidos estudios recientes que situaron a Colombia, como el tercer país del mundo (detrás de China y Nigeria) donde más aumentaron las transacciones con Criptoactivos en 2017.

Terrorismo y Ciberdelincuencia

La actividad de los grupos terroristas internacionales continúa utilizando diferentes servicios tecnológicos para fomentar, con éxito, campañas de propaganda y financiación, mediante donaciones realizadas a través de transferencias electrónicas o criptoactivos anonimizados en todo el mundo.

La demanda de los servicios más solicitados en los mercados ilegales contiene, entre otras, la necesidad de acceder al desarrollo de foros seguros para discutir cuestiones de la organización entre sus integrantes, sitios para compartir archivos, soluciones y plataformas de *video streaming*, aplicaciones de mensajería, difusión de noticias y propaganda a través de sitios web propios y redes sociales, además de los servicios continuos de VPN's y la mitigación de Ataques de Denegación de Servicios Distribuida (DDoS) para mantener sus sitios en la red disponibles por mayor tiempo.

En 2019, se hizo popular el servicio denominado *Califato Cibernético Unido*, este además de difundir propaganda, entregaba a sus seguidores recomendaciones y pautas de seguridad informática que incluían el uso de navegadores seguros, incentivaban la utilización de Tor (software necesario para acceder a la internet profunda) al igual que de otras plataformas descentralizadas. Además, impartía consejos para evitar la suspensión de las cuentas en servicios anónimos o evitar ser detectados cuando las autoridades realizan ciberpatrullajes o ciber inteligencia, promoviendo el uso de nombres falsos y perfiles e imágenes que ayudaban a mantener la anonimidad de los integrantes.

Una vez han sabido adaptar sus comunicaciones a redes seguras y anónimas, la intención de los grupos terroristas se ha enfocado recientemente en utilizar los criptoactivos como método para recibir las donaciones de simpatizantes. Por ejemplo, las Brigadas de AlQassam, en enero de 2019, a través de su sitio web disponible en siete idiomas, dejaron a disposición de los visitantes una dirección única de bitcoin con el objeto de recibir donaciones casi imposibles de rastrear y mediante un video explicativo describían fácilmente cómo adquirir y hacer las donaciones a través de la plataforma virtual.

III. Crecimiento de los ciberdelitos que utilizan Criptoactivos como método de pago

El Informe de Riesgos Globales de 2019 del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), clasificó los ataques cibernéticos motivados en las *ganancias financieras* entre los cinco principales riesgos mundiales en la actualidad.

El informe señala que el mundo enfrenta un desafío por el cambio tecnológico impulsado por la Cuarta Revolución Industrial, destacando algunas innovaciones tecnológicas como la inteligencia artificial (IA), el internet de las cosas (IoT), la convergencia física, la computación cuántica y la red de próxima generación 5G, que presentan enormes oportunidades pero que también amplían el panorama de las ciberamenazas e inclusive le pueden facilitar a los ciberdelincuentes mejores y más potentes herramientas para sus actividades ilícitas (WEF, 2019).

Esta evolución de las ciberamenazas ha impulsado el crecimiento de los ciberataques que buscan la obtención de ganancias financieras rápidas a través de la monetización de los secuestros de información, DDoS, el mercado del Malware como servicio y la venta de datos exfiltrados, entre otros.

Los sistemas criminales requieren entonces nuevos Criptoactivos que prioricen la privacidad y la descentralización de sus operaciones, ocultando la identidad de emisores y receptores y la cantidad de las transacciones para luego utilizar servicios de *mixers* hasta conseguir la conversión a monedas tradicionales.

En 2014 bajo el protocolo *CryptoNote* fue desarrollado un nuevo Criptoactivo denominado *Monero* (XMR). Este se ha utilizado para actividades ilícitas, y junto a *Zcash* (ZEC), se convirtieron en los Criptoactivos alternativos más usados por los ciberdelincuentes (EUROPOL, 2017).

Este fenómeno criptográfico favoreció principalmente tres escenarios criminales: el crecimiento de los ataques de Cryptojacking en 2018, las apropiaciones indebidas de fondos de Bitcoins mediante las modalidades de estafas tipo Ponzi con pérdidas superiores a USD \$4.26 billones (Cyphertrace, 2019) y el robo de billeteras electrónicas a *exchanges* internacionales, pues los ciberdelincuentes les consideran “blancos fáciles” en comparación con las entidades bancarias.

TABLA 2 Origen de las Ganancias Ilícitas del Ciberdelincuencia

Origen Ilícito	Tipologías / Modalidades	Definición
Monetización de Ciberataques	Ransomware Denegaciones de Servicios Distribuida (DDoS). Criptohijacking.	Procesos extorsivos para exigir pagos a víctimas. Uso pasivo de recursos computacionales de la víctima para minado de “Criptoactivos”.
Modelo de Negocio: Crimen como Servicio (CaaS) Crime as a Services	Venta de Malware. Venta de Credenciales Bancarias. Venta de datos personales. Venta de datos Financieros.	Mercados ilegales vinculados a la DarkNet (Alphabay, WebStresser, Hansa entre otros).
Fraudes basados en Criptoactivos	Modelos de esquemas tipo Ponzi. Ciberataques a Exchange.	Sitios especializados en intercambio de Criptoactivos objeto de Ciberataques.

Fuente: Elaboración propia.

El creciente problema del Ransomware

Durante los últimos años el Ransomware o secuestro virtual de la información se ha consolidado como una de las principales amenazas a la ciberseguridad de las organizaciones del sector público y privado en el mundo, pues es capaz de impedir el acceso a la información de los usuarios y empresas víctimas hasta que se pague un rescate en Criptoactivos, generalmente en Bitcoins.

Se estima que en 2021 una nueva empresa en el mundo será víctima de Ransomware cada 11 segundos, precisamente en ese sentido el informe de tendencias del ciberdelincuencia 2020 (Cámara Colombiana de la Informática y las Telecomunicaciones CCIT, 2019, págs. 22,23) identificó las modalidades y vectores utilizados en Colombia por los atacantes para la propagación del Ransomware, generalmente mediante la utilización de correos electrónicos que suplantan a entidades de gobierno, a bancos y a administración de justicia, siendo destacados los mensajes bajo los siguientes asuntos:

- Notificación foto comparendo.
- Importante boleta citación Fiscalía.
- Orden de embargo a las cuentas bancarias.
- Importante: Fiscalía General le hace el segundo llamado a interrogatorio.
- Su cédula de ciudadanía ha sido reportada como robada en nuestro sistema y se encuentra en proceso de trámite.

El estudio también establece que los cibercriminales solicitan a las víctimas un pago por el rescate o entrega de la clave que permita descifrar los archivos o sistemas infectados, y dependiendo del número de activos de información y del tamaño de la organización afectada, el monto del rescate oscila entre 0,5 y 5 BTC.

En el entorno global se han identificado más de 500 familias de Ransomware, y pese a que no existe un estudio del impacto financiero respecto a las transacciones en Bitcoins generadas por este creciente ciberataque, según cifras del FBI (RSA Conference, 2020) más de USD \$144 Millones fueron pagados en el sistema ilegal vinculado al Ransomware entre octubre de 2018 y noviembre de 2019. Esta cifra no incluye los costos de las pérdidas en operación del negocio y gastos subyacentes en la gestión del incidente cibernético.

El BTC sigue siendo el Criptoactivo preferido por los cibercriminales para exigir un pago de rescate en casos de Ransomware, para ello el atacante debe transmitir o entregar a las víctimas una dirección de bitcoin hacia dónde se debe enviar el dinero, dirección que se convierte en una dirección de pago de rescate desde la cual se puede calcular la heurística del agrupamiento en la red bitcoin, haciéndola una moneda digital pseudoanónima, pues a través de herramientas modernas de análisis de Criptoactivos (Chainalysis, Elliptic, GraphSense) se pueden identificar direcciones de bitcoin y su relación con actividades ilícitas siempre y cuando no se estén utilizando servicios de *Mixers* o intermediarios especializados que rompen el vínculo entre remitentes y receptores, mezclando monedas y transacciones con las de otros usuarios.

El estudio Pago del Ransomware en el Ecosistema del Bitcoin realizado por catedráticos de la Universidad de Montreal y el Instituto Austriaco de Tecnología de Viena, logró identificar el top 15 de las familias de Ransomware que más lograron monetizar ganancias, encabezando la lista el Ransomware *Locky* con 6.287 direcciones de BTC y un monto cercano a USD \$7.9 millones producto del pago de rescates. La metodología empleada por los investigadores permitió establecer que el Ransomware *WannaCry* a través de sus 66 direcciones de pago recibió un total de USD \$102.703, cifra relativamente baja considerando el nivel de propagación alcanzado por este malware en mayo del 2017.

En el análisis heurístico y agrupamiento de las transacciones de BTC se pudo determinar que muy pocos actores criminales están detrás de la mayoría de los pagos, lo que supone un manejo y control del mercado criminal vinculado al Ransomware a nivel mundial, y el relacionamiento directo de estructuras criminales de cobertura global con grupos de ciberdelincuentes de alcance local y regional. Esto explica la parametrización de los correos electrónicos utilizados como señuelo con temas netamente locales (foto multa, citación judicial, etc).

En 2020 el Ransomware continúa siendo una de las principales amenazas a la seguridad de la información de las empresas en Colombia y los casos ahora están más enfocados a los teléfonos y cuentas de correo corporativo de las víctimas.

Ataques DDoS y nuevas formas de ciber extorsión

Un ataque de DDoS consiste en el envío y la petición de muchos datos desde diferentes puntos simultáneamente a un servidor en una red, consiguiendo que el servidor se sature y no pueda responder a las peticiones de datos que se le realizan de forma legítima. Tras el ataque, ese servicio o esa página web en concreto deja de estar disponible.

Generalmente los cibercriminales utilizan redes Botnet, o equipos de cómputo que han sido infectados previamente con programas maliciosos que reproducen el ciberataque de forma simultánea contra el objetivo establecido. En la mayoría de los casos, los usuarios de los equipos atacantes desconocen que su computador está siendo controlado y utilizado para realizar múltiples peticiones hasta hacer colapsar el servicio bajo ataque.

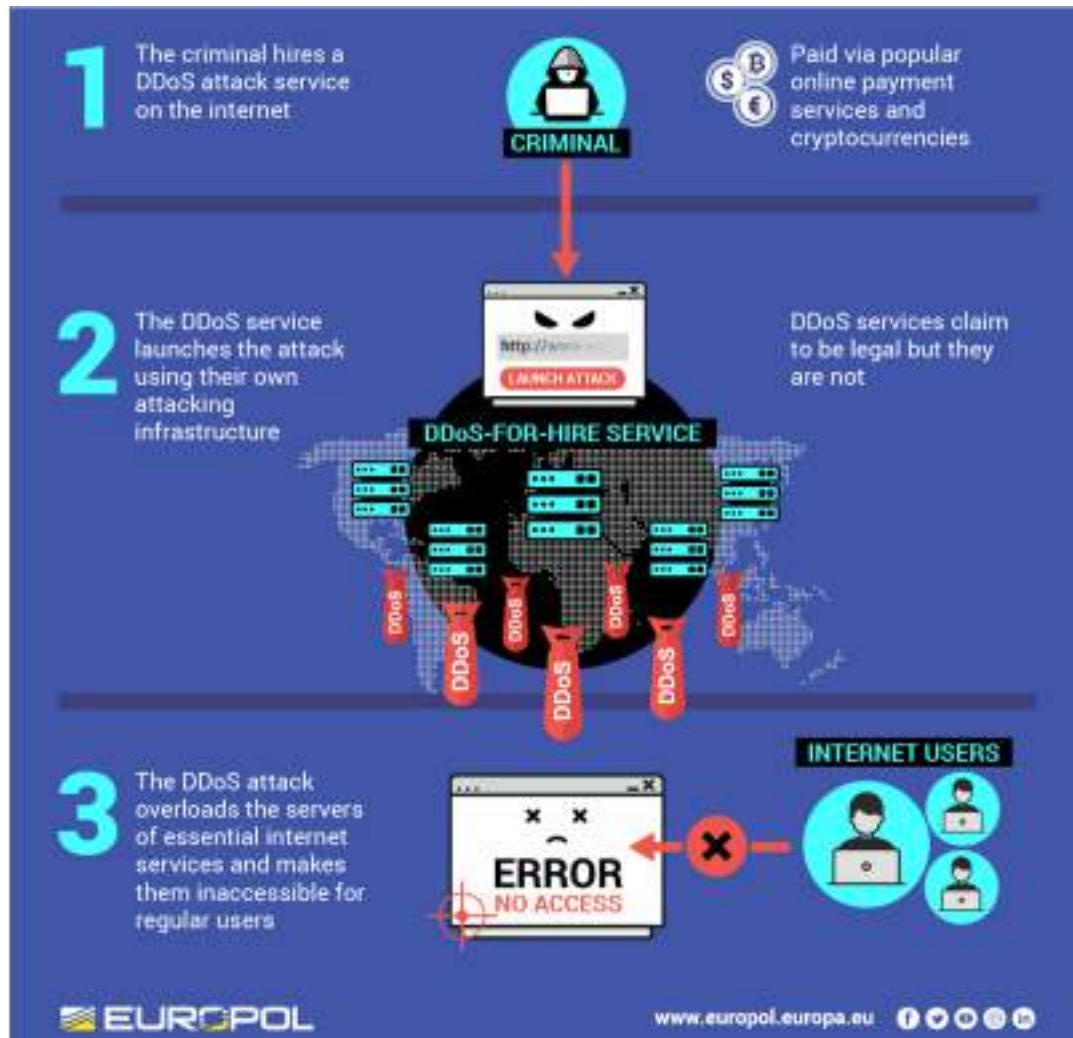
En 2016, autoridades judiciales de Alemania, Bosnia-Herzegovina, Austria y el Reino Unido, combinaron los esfuerzos del Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) y realizaron la Operación Pléyades, en la cual fueron detenidos dos responsables del denominado grupo ciberdelictivo “DD4BC” o “Distributed Denial of Service –DDoS– for Bitcoin”.

La acción criminal de esta organización ejecutaba múltiples e indiscriminados ciberataques de DDoS en contra de servidores de internet de sus víctimas con la finalidad sabotear sus sitios Web hasta tanto no se pagaran en promedio 0.5 a 1 BTC.

Este monto podría ser considerado una cifra relativamente baja, sin embargo, las organizaciones del Ciberdelincuencia consideran que las víctimas están más dispuestas a pagar de manera rápida bajos montos que sufrir la interrupción de los servicios afectando directamente a sus clientes. Además, como quedó en evidencia tras la intervención policial a WebStresser.org, considerado el mayor mercado ilegal dedicado al lanzamiento de ataques de DDoS en el mundo, el volumen de los ciberataques alcanzó 4 millones en abril de 2018, así como el número de usuarios se acercó a 136 mil registrados a la misma fecha, lo cual evidencia que esta actividad ilegal por parte de los ciberdelincuentes sigue siendo muy rentable.

WebStresser.org permitía a sus usuarios descargar una aplicación móvil desde la cual los compradores podían lanzar ataques cuando no estaban disponibles o próximos a sus equipos personales de escritorio o portátiles. Además, habilitaron opciones de pagos a través de PayPal y Bitcoin, promoviendo de manera agresiva su servicio en foros de piratería informática y redes sociales.

GRÁFICO 4 ¿Cómo un Ataque DDoS Paraliza Internet?



Fuente: Tomado del Sitio Web de Europol (www.europol.europa.eu)

Cryptojacking y los nuevos criptoactivos

Durante el 2019 cerca del 43 por ciento del Monero (XMR) que se encontraba en circulación había sido generado mediante proceso de Cryptojacking. Esto es la vulneración o compromiso de una computadora o un sistema de computadoras o teléfonos móviles con el objetivo de utilizar sus recursos de procesamiento para minar Criptoactivos.

Se calcula que al menos USD \$56 millones fueron percibidos por las organizaciones criminales mediante ataques de Cryptojacking basados en XMR.

Los cibercriminales pueden emplear al menos dos métodos con los cuales se valen del poder computacional de los servidores, estaciones de cómputo e incluso, como se ha podido detectar últimamente, la capacidad de los teléfonos celulares de las víctimas.

La primera modalidad emplea códigos maliciosos que infectan los dispositivos al descargarse un archivo infectado que se encuentra adjunto en un correo, método tradicional basado en las técnicas de phishing ya conocidas. Igualmente, la infección puede tener lugar luego de la descarga de una aplicación infectada desde una tienda virtual, como lo informó a finales de 2018 la firma especializada *Sophoslabs* luego de identificar 25 aplicaciones en la tienda virtual *Google Play* disfrazadas de juegos, utilidades y aplicaciones educativas. Una vez instaladas en el teléfono era activado un software de código malicioso de manera pasiva con la capacidad de extraer criptoactivos minados desde el dispositivo de la víctima. La tienda virtual contabilizó 120 mil descargas antes de la eliminación de las aplicaciones maliciosas.

Una segunda modalidad fue dirigida a infectar sitios webs visitados por los usuarios, que pueden contener códigos maliciosos que transforman, pasivamente y de manera silenciosa, el navegador en un criptomineo capaz de resolver el complejo problema matemático y producir, principalmente, nuevos Moneros.

Los sitios Web infectados pueden a su vez clasificarse en dos categorías. La primera que corresponde a sitios comprometidos o vulnerados por ciberdelincuentes para alojar el código malicioso que luego se aprovechará de los recursos computacionales del usuario víctima, como por ejemplo la página web del Servicio Nacional de Salud del Reino Unido (NHS) y el Sistema Judicial de los Estados Unidos.

La segunda categoría está relacionada con la instalación del programa de criptominería en los enlaces de publicidad de algunas plataformas como YouTube, o sitios de descarga de contenido no autorizado por el titular de los derechos de autor, como el sitio P2P The Pirate Bay. En 2019, la cifra de sitios infectados se contabilizó en 4.000 webs comprometidas para realizar ataques de Cryptojacking.

En algunos casos, los usuarios lograron percibir un déficit en el funcionamiento de los sistemas y máquinas por el consumo excesivo de recursos físicos usados para poder minar Criptoactivos, aspecto que no ha pasado desapercibido por los desarrolladores de soluciones de antivirus que han orientado sus esfuerzos a identificar de manera temprana las claves de estos programas y proceder a desinstalarlos de los sistemas que han sido infectados.

Criptominería y el riesgo de LA/FT

La compra o alquiler de herramientas con suficiente capacidad computacional para crear o emitir Criptoactivos mediante el uso de dineros de fuentes ilícitas ha sido identificada por la UIAF como una de las tipologías de LA/FT que utiliza tecnologías innovadoras para su cometido.

Para ello, las organizaciones criminales han tenido en cuenta un cálculo de la rentabilidad de minado y están dispuestos a asumir el costo de varios aspectos, principalmente el relacionado al precio de la electricidad utilizada en el proceso, los componentes tecnológicos necesarios, la obsolescencia tecnológica de esos componentes comprados y la potencia necesaria para el minado conocida como *Hash Rate*⁶: medido por la cantidad de HASH que se puede calcular por segundo.

Esta tipología viene al alza en los últimos años y puede tener una relación directa con el incremento de la criptominería en algunos países de América Latina, particularmente Venezuela, Colombia y México que cuentan con los mayores volúmenes de transacciones en Criptoactivos.

Durante el año 2019 diferentes autoridades judiciales de algunos países pudieron obtener resultados tangibles en la lucha contra esta tipología de lavado. Por ejemplo, en abril, agentes del Departamento de Investigación de Narcóticos del Brasil (DENARC) en la ciudad de Porto Alegre, identificaron un centro de minería de Criptoactivos compuesto por 25 máquinas y detuvieron a una persona responsable de la operación que estaba al servicio de las organizaciones del narcotráfico.

De manera similar, en octubre autoridades de Polonia capturaron a un ciudadano panameño funcionario de la firma de procesamiento de pagos Crypto Capital, señalado de mezclar Criptoactivos en un intento por ocultar el origen ilícito de USD \$35 millones provenientes de grupos de narcotráfico en Colombia.

IV. Ganancias ilícitas, lavado de activos y Malware

El informe de Evaluación de Amenazas del Crimen Organizado en Internet (IOCTA, por sus siglas en inglés) resaltó la evolución de los mercados en línea hacia la utilización de software para la privacidad y anonimato (EUROPOL, 2019). Entre los desarrollos y programas más populares entre los usuarios se destaca ToR, I2P, Zeronet, Freenet, y Openbazaar; particularmente este último programa corresponde a un proyecto de Código abierto que desarrolla un protocolo para transacciones de comercio electrónico en un mercado totalmente descentralizado, utilizando los Criptoactivos como medio de intercambio.

Desde este panorama, la *DarkNet* se convierte en una herramienta discreta, rápida, segura y global, condiciones muy apetecidas por el crimen organizado y su alianza con la ciberdelincuencia.

⁶Hash: En el protocolo blockchain, las funciones hash son parte del Algoritmo de Hash de Bloque, que se usa para escribir nuevas transacciones en la cadena de bloques a través del proceso de minería. En la minería de bitcoin, por ejemplo, las entradas para la función son todas las transacciones más recientes, aún no confirmadas (junto con algunas entradas adicionales relacionadas con la marca de tiempo y una referencia al bloque anterior).

Sin embargo, los ataques al sistema financiero mediante la utilización de malware encabezan la lista de las actividades criminales que mayores rentas ilícitas le generan a las estructuras del crimen organizado, el monto de las ganancias incluso supera las percibidas por el narcotráfico, la trata de seres humanos y el tráfico de armas, y cada día la línea que separa a las estructuras de crímenes complejos con el ciber delito resulta más difícil de identificar.

Un caso que permite ejemplificar esta afirmación puede ser el proceso que dio lugar a la captura de varios integrantes de la organización criminal denominada *Bandido Revolution Team*, como presuntos responsables de multimillonarias defraudaciones electrónicas realizadas a varias instituciones financieras y bancarias de México en 2019.

La investigación adelantada por la Fiscalía General de la República, institución encargada de investigar y perseguir los delitos del orden federal en México, pudo establecer los vínculos entre los ciberdelincuentes integrantes de *Bandidos Revolution Team* y otras estructuras del narcotráfico, develando además algunos mecanismos utilizados para el lavado del dinero sustraído de los fraudes electrónicos. Estos incluían la intención de compra de un equipo de fútbol de la tercera división; la adquisición de 27 autos de lujo, entre los que se cuentan vehículos deportivos de marca Ferrari, Lamborghini y McLaren; motocicletas de alto cilindraje y 11 inmuebles que fueron confiscados por las autoridades mexicanas. Los analistas financieros estiman que el monto del dinero que recibía el denominado *Cyber Cartel* oscilaba entre USD \$2.6 millones y 5.2 millones mensuales dado el nivel de sofisticación y técnicas empleadas de código malicioso para infectar sistemas bancarios y la red de cajeros automáticos.

El malware desarrollado por la organización permitía utilizar el sistema de pago electrónico interbancario SPEI para realizar depósitos no consentidos hacia terceras cuentas, afectando los saldos de estas desde donde eran retirados los fondos disponibles.

Este modelo de negocio basado en el cibercrimen, que afecta al sistema financiero, es utilizado de manera común por diferentes organizaciones criminales en el mundo, algunas de ellas lo han adaptado a través de cuatro fases en las cuales, inicialmente desarrollan una ciberamenaza a partir de las vulnerabilidades detectadas en los sistemas que soportan la operación bancaria y cajeros automáticos en distintas partes del mundo.

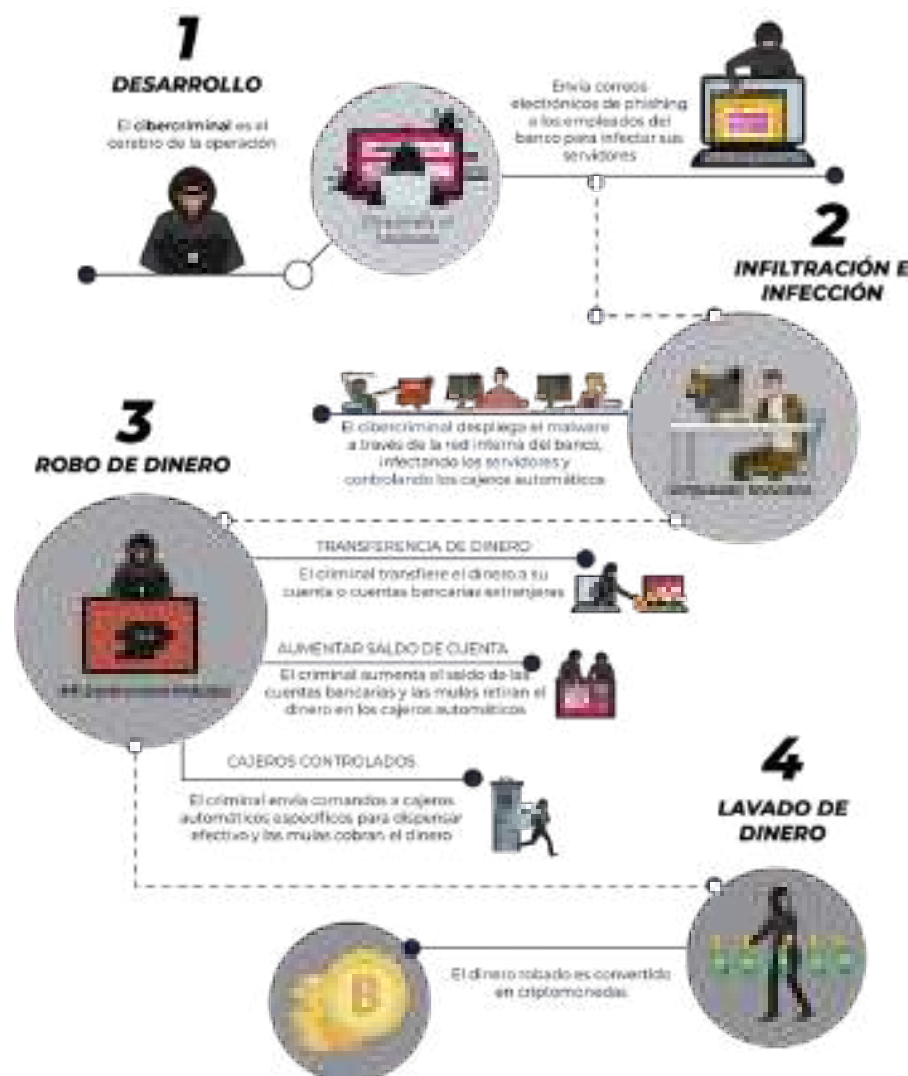
En segundo lugar, filtran e infectan estos sistemas con técnicas basadas principalmente en el envío de *Phishing* personalizado a empleados bancarios, proveedores de servicios de los bancos e inclusive directivos y funcionarios con nivel de dirección en la operación bancaria. En tercer lugar, luego de ejecutar el malware en las redes internas de los bancos, consiguen infectar los servidores que gestionan la operación de los cajeros automáticos afectando además otras infraestructuras esenciales en la operación de las instituciones financieras consiguiendo la transferencia de dinero hacia cuentas bancarias en el exterior incrementando los saldos y balances de las mismas o enviando comandos específicos a los cajeros automáticos para retirar el dinero mediante la utilización de money mules. El dinero sustraído es convertido a Criptoactivos a través de la compra de bitcoins y otras monedas digitales en la última fase del modelo de negocio del Malware dirigido al sector financiero.

Durante los últimos años, la organización criminal denominada *CARBANAK* ha sido señalada como responsable de numerosos ciberataques a bancos de Asia, Europa y América. Dada la severidad de los ataques ha sido considerada como una Amenaza Avanzada Persistente (APT,

por sus siglas en inglés), categoría de ciberamenazas reservada a aquellas desarrolladas por Estados con fines de espionaje industrial o afectar infraestructuras críticas de sus contrapartes.

Luego de la captura de algunos de sus integrantes, esta organización ha cambiado su nombre y ahora las campañas de Malware dirigido al sector financiero son atribuidas principalmente al grupo *Cobalt Gang*, conocido en la actualidad por su metódica forma de estudiar los sistemas de cajeros automáticos, las plataformas de procesamiento de tarjetas bancarias y el impacto a sistemas bancarios comunes como el sistema internacional de mensajes de pagos interbancarios SWIFT, que se han convertido en los principales objetivos de sus ciberataques.

GRÁFICO 5 Modelo de negocio basado en el Malware Financiero



Fuente: Elaboración propia

V. Venta de material de explotación sexual infantil en internet

En 2019 la *DarkWeb* alcanzó la cifra de 2.5 millones de usuarios duplicando los registros disponibles desde 2012. Este incremento está relacionado con el auge de los mercados ilegales en internet ya advertido en el reciente informe de Europol IOCTA 2019⁷.

La organización *Internet Watch Foundation* (IWF) considera que el número de sitios en *DarkWeb* con material de abuso y explotación sexual de menores (*Child Sexual Abuse Material*, CSAM, por sus siglas en inglés) creció un 86% desde 2017, y aunque la mayoría de CSAM todavía se encuentra en la Internet superficial, materiales más extremos solo se encuentran disponibles en servicios ocultos a los que se puede acceder a través de Tor⁸.

Los usuarios utilizan canales encriptados que operan con menor riesgo de detección, y los analistas expertos afirman que el 80% del tráfico sobre sitios de la *DarkWeb* contiene CSAM. Estos servicios ocultos se alojan en redes proxy, lo que dificulta la ubicación del servidor de alojamiento el cual no se puede rastrear de manera normal.

Actualmente, los proyectos denominados de Next-Gen Onion Services como Onion v3⁹ han mejorado los niveles de criptografía, y por ende, el anonimato y privacidad de las comunicaciones en la *DarkWeb*, haciendo más atractiva esta red para la difusión de CSAM.

Investigaciones de las fuerzas de ley demuestran que los canales privados en redes Tor siguen creciendo y plataformas como Skype han sido utilizadas para enviar invitaciones a los usuarios, en algunos casos se han detectado grupos de WhatsApp para enviar los enlaces utilizados para el acceso a la *DarkWeb*.

Se espera que en los próximos años y ante el incremento en el número de identificación de víctimas y arrestos de agresores por detecciones en la Web Superficial, el auge de los sitios en servicios ocultos continúe al alza.

Tendencias de CSAM

Uno de los mayores desafíos en materia de detección y eliminación de CSAM en internet ha sido la disponibilidad de herramientas de encriptación y anonimato en línea, el uso creciente de la *DarkNet*, la expansión de los dispositivos móviles interconectados a nivel global y el acceso a una amplia diversidad de plataformas y servicios utilizados por los criminales, aspectos que contribuyen en gran medida a la complejidad de esta problemática.

UNICEF¹⁰ estima que uno de cada tres usuarios de internet son niños y que en 2019 la cifra de crecimiento fue de 122 millones de nuevos usuarios (niños) en línea.

⁷ EUROPOL. IOCTA 2019. Recuperado de: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/iocta_2019.pdf

⁸ Tor es la sigla de The Onion Router (en español: El Rúter Cebolla). Es un proyecto cuyo objetivo principal es el desarrollo de una red de comunicaciones distribuida de baja latencia y superpuesta sobre internet, en la que el encaminamiento de los mensajes intercambiados entre los usuarios no revela su identidad, es decir, su dirección IP (anonimato a nivel de red) y que, además, mantiene la integridad y el secreto de la información que viaja por ella. Por este motivo se dice que esta tecnología pertenece a la llamada darknet o red oscura que no se debe confundir con la deep web o web profunda.

⁹ Onion v3 Utiliza una mejor criptografía, ECC (criptografía de curva elíptica) en lugar de RSA, mejoramiento en el protocolo de directorio de servicio oculto, cifrados con mayor conexión y algoritmos más seguros como SHA3, ed25519 y curve25519.

¹⁰ UNICEF. (2017) Niños en un Mundo Digital. Recuperado de: <https://www.unicef.org/media/48611/file>

Live Distance Child Abuse (LDCA)

La transmisión en vivo de abuso sexual (LDCA, por sus siglas en inglés) se convertirá en una de las formas más frecuentes de explotación comercial sexual debido a los siguientes factores:

- Creciente disponibilidad de teléfonos inteligentes y tabletas a muy bajo precio.
- Alta conectividad y creciente velocidad de Internet en terceros países, que facilitan a los delinquentes poder ver transmisiones en vivo desde cualquier lugar del mundo.
- Uso masivo de nuevas redes sociales (3.5 Billones de usuarios)
- La transmisión en vivo de abuso sexual a través de aplicaciones de redes sociales, aplicaciones de video chat y salas de chat en línea.
- Diversidad de métodos de pago por parte del abusador.
- El material transmitido no necesita ser descargado o almacenado localmente.
- Rastros y evidencia digital forense limitada.

Aunque lo detectado por parte de las agencias de ley situaba este problema en algunos países de África como Kenia¹¹ y en Asia, principalmente en Filipinas, se espera que esta modalidad se expanda a otras regiones como Centro y Suramérica. Inclusive, existen alertas por parte de analistas expertos que consideran que los casos de transmisión doméstica en vivo de CSAM recientemente detectados en EE. UU. y Reino Unido seguirán en crecimiento (Bracket Foundation, 2019).

Esta última tendencia podría estar relacionada con la aparición de nuevos casos de material autogenerado, transmitido en vivo a través de aplicaciones de redes sociales que integran posibilidades de transmisión como Facebook, Instagram, Snapchat y ChatRandom a través de los cuales los menores de edad víctimas son contactados por pares para la obtención de contenido autogenerado pero que luego es transmitido en vivo en canales de CSAM.

En estos casos, las víctimas estarán ubicadas en entornos geográficos occidentales y su condición económica podría situarles en niveles sociales altos, pues las transmisiones se realizan desde sus propias habitaciones privadas.

Uso de tecnología Deepfake para distribución de material ilícito

La tecnología *Deepfake* empezó a ser usada como herramienta de engaño para cometer fraudes cibernéticos en 2019. Esta usa algoritmos de aprendizaje para analizar las fotografías de una persona objetivo, “aprender” el mapa facial del sujeto y superponer “su cara” en un video con resultados altamente convincentes.

Algunas plataformas tecnológicas que operan redes sociales han actualizado las políticas de usuario con el fin de prohibir subir o compartir videos no consensuales creados por esta tecnología *Deepfake*, ya que la producción de estos videos aumenta la amenaza de distribución de CSAM.

Este incremento en la difusión de material puede tener una relación directa con el mayor índice de prevalencia en el diagnóstico de pedofilia que alcanza hasta el 60% en consumidores de este material según lo señalan los estudios disponibles al respecto. (Seto, Michael C., Cantor, James M., Blanchard, Ray, 2006) (Oscar Herrero, Laura Negredo, 2016).

Los analistas de TeProtejo¹² consideran que la exposición y consumo de material elaborado a través de tecnología *Deepfake*, puede contribuir en un futuro próximo al incremento en el interés por CSAM más extremo, e incluso llevar al abuso físico de víctimas en el entorno real del abusador.

Métodos de pago de CSAM

Los consumidores de este contenido digital generalmente pagan a través de métodos de pago en línea, algunos vinculados a transacciones a través de los teléfonos sin necesidad de cuentas bancarias. Sin embargo, se han incrementado los usos de los Criptoactivos particularmente BTC y XMR en la búsqueda del anonimato por parte de los agresores.

En octubre de 2019 fueron capturadas 337 personas ubicadas en 14 países (Australia, Brasil, Canadá, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Corea del Sur, entre otros) por acceder y reproducir CSAM, desde el sitio *Welcome to Video*, que operaba como un mercado ilegal en la *DarkNet* y cuyo administrador fue ubicado en Corea del Sur. Allí fueron incautados 8 Terabytes de videos e imágenes que podían adquirirse de manera ilimitada mediante el pago del equivalente a USD \$350 en bitcoins. Se calcula que las transacciones podrían ascender a USD \$370.000 por concepto de suscripciones de cerca de un millón de usuarios que accedían regularmente al sitio.

Durante la investigación realizada por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (Department of Justice EEUU, 2019), se pudo establecer que las transacciones se realizaban a través de *American Bitcoin* y tras la utilización de herramientas de análisis y seguimiento de las operaciones de este Criptoactivo, se logró ubicar el centro de operaciones en Seúl, Corea. Recientemente el Centro Internacional para Niños Extraviados y Explotados (ICMEC, por sus siglas en Ingles) publicó el documento Criptoactivos y Blockchain: Revisión Técnica del Posible Impacto en la Explotación Sexual Comercial de Niños (ICMEC, 2017), en el que advirtió sobre los tipos de contenido que involucran explotación sexual de menores y que pueden pagarse con Criptoactivos.

El primero es el contenido grabado como videos o sets de fotografías. No obstante, el estudio menciona que este tipo de material no tiene tanta demanda como se cree, puesto que, al igual que con la pornografía de adultos, ya hay tanto material gratuito que no es necesario pagar por él.

La segunda categoría contempla las transmisiones en vivo. Como ya fue analizado en el presente texto, en estas se muestra a los menores realizando actividades explícitas por las que se paga para ver (LDCA). Y finalmente, el tercer tipo de actividad estaría vinculada a contratar los servicios en persona, que involucra el pago por tener relaciones sexuales con menores de edad.

¹¹ Terres des Hommes. (2018). The Dark Side of The Internet for Children. Online Child Child Sexual Exploitation in Kenya. Recuperado de: https://www.terreshommes.nl/sites/tdh/files/uploads/tdh-nl_ocse_in_kenya_research_report_feb_2018.pdf

¹² Te Protejo es una línea de denuncia virtual y ANÓNIMA para la protección de la infancia y la adolescencia en Colombia.

Aunque es una práctica conocida y condenada, la ICMEC no ha encontrado ningún antecedente de este tipo de abuso sexual donde se realicen pagos con bitcoins.

VI. Juegos online y el Cibercrimen

La proliferación de sitios web de los juegos en línea que ofrecen anonimato a los jugadores y no les obligan a suministrar información personal al iniciar la sesión, hace más fácil que los ciberdelincuentes utilicen estas plataformas digitales como mecanismo de lavado de dinero. La diversidad de formas de pago que pueden contemplar el uso de tarjetas de crédito, tarjetas prepago, cheques, transferencias de jugador a jugador e incluso apuestas en criptoactivos hace que el rastreo de algunas de estas transacciones sea muy difícil. Durante los últimos años, más de un centenar de jurisdicciones internacionales han regulado los juegos en línea y los operadores legales que reportan cumplimiento de reglas LA/FT han endurecido los controles mediante tecnología y adecuadas políticas para la detección de casos de Ciberlavado.

Sin embargo, el Cibercrimen sigue utilizando identidades suplantadas para crear perfiles de jugadores y utilizar, como medio de pago para realizar la apuesta, datos bancarios de personas que han sido víctimas de fraude, para así realizar los cargos a las cuentas en los casinos en línea.

Posteriormente, retiran la apuesta y realizan transacciones a otras cuentas creadas con identidades falsas, solicitan transferencias a otras jurisdicciones o en otros métodos de pago distinto a la moneda legal del país en el cual se realiza la transacción inicial, consiguiendo retirar los saldos del dinero no apostado y de esta forma utilizar estos portales de apuestas en línea como instrumentos de monetización de otras modalidades del cibercrimen como el Carding¹³ y el fraude bancario.

VII. Conclusiones

El crimen organizado asociado al cibercrimen continuará explorando diferentes mecanismos de lavado de activos y financiación del terrorismo, pues ha sido notoria la rápida adaptación a la tecnología y a la utilización de diferentes canales virtuales, no solo para favorecer su actividad delictiva a partir del anonimato de las comunicaciones u otros servicios alternos basados en el crimen como servicio, sino en la indiscutible necesidad de valerse de plataformas digitales para ocultar o disfrazar el origen ilícito de las ganancias derivadas de su actividad criminal.

Dada la actual revolución digital, se hace necesario además que las autoridades de control, a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Policía Nacional, fortalezcan las instancias pertinentes para la consolidación de los centros de investigación de crímenes financieros, observatorio de Ciberlavado, entre otras estrategias necesarias para identificar el fenómeno, definir las nuevas tipologías y adquirir capacidades tecnológicas necesarias para enfrentar las rentas ilícitas y su posterior lavado a través de mecanismos como los criptoactivos.

Acoger las recomendaciones planteadas a nivel internacional para fortalecer el control del lavado de activos y financiación del terrorismo a través de criptoactivos y monedas virtuales, particularmente en lo que respecta a la regulación y control de los *exchange*, no solo es necesario sino urgente, obligando al cumplimiento de reportes y de reglas básicas de conocimiento del cliente, por cuanto la ausencia de regulación y de claridad frente a los deberes de los actores involucrados en las transacciones genera vacíos legales aprovechados por el Cibercrimen y su oferta de servicios al crimen organizado.

Finalmente la ciberinteligencia y la capacidad de seguimiento a las transacciones de Criptoactivos vinculados a actividades ilícitas se debe seguir fortaleciendo mediante la adquisición de capacidades tecnológicas que permitan el rastreo, trazabilidad y análisis de las operaciones realizadas, además del entrenamiento y formación continua por parte de organizaciones internacionales como EUROPOL, INTERPOL y UNODC, entre otros.

¹³ El término Carding es la denominación actual que se ha dado al delito tecnológico en el cual se involucran fraudes con tarjetas de crédito.

Referencias bibliográficas

- BOE. (19 de 6 de 2018). *Boletín Oficial del Estado*. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2018/156/L00043-00074.pdf>
- Bracket Foundation. (29 de Octubre de 2019). <https://www.bracketfoundation.org/>. Recuperado de: <https://www.bracketfoundation.org/>
- Cámara Colombiana de la Informática y las Telecomunicaciones CCIT. (20 de Octubre de 2019). *CCIT*. Recuperado de: <https://www.ccit.org.co/estudios/tendencias-del-cibercrimen-en-colombia-2019-2020/>
- Civil, G. (09 de 04 de 2018). <https://www.guardiacivil.es/>. Recuperado de: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/6552.html>
- Cyphertrace. (2019). *Cryptocurrency Anti-money laundering Report*, 2019 Q2.
- EUROPOL. (2017). *IOCTA 2017 Interner Organised Crime Threat Assesmmnt*. The Hague: EC3.
- EUROPOL. (2019). *IOCTA 2019, Informe de Evaluación de Amenazas del Crimen Organizado en Internet*. Recuperado de: <https://www.europol.europa.eu/iocta-report>
- ICMEC. (2017). *Cryptocurrency and the BlockChain: Technical Overview and Potential Impact on Commercial Child Sexual Exploitation*. ICMEC. Recuperado de: https://www.icmec.org/wp-content/uploads/2017/05/ICMEC_FCACPCryptocurrencyPaperFINAL5-17.pdf
- Kent, U. o. (2017). *An Analysis of Bitcoin Laundry Services*. Kent UK : Kent Academic Repository. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/319944399_An_Analysis_of_Bitcoin_Laundry_Services
- OEA. (2018). *Estado de la Ciberseguridad en el Sector Bancario en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sms/cicte/sectorbancariospa.pdf>
- Oscar Herrero, Laura Negro. (2016). *Evaluación del Interés Sexual hacia Menores*. Madrid: Anuario de Sicología Jurídica. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3150/315046741005.pdf>
- RSA Conference . (25 de Febrero de 2020). *RSA Conference 2020*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=LUxOcpIRxmg&t=937s>
- Seto, Michael C., Cantor, James M., Blanchard, Ray. (2006). *Child pornography offenses are a valid diagnostic indicator of pedophilia*. *Journal of Abnormal Psychology*. Recuperado de: <https://psycnet.apa.org/doiLanding?doi=10.1037%2F0021-843X.115.3.610>
- SFC & UIAF. (2019). *Documento Técnico sobre Criptoactivos*. Bogotá DC, Colombia.
- United States Department of Justice. (16 de Octubre de 2019). *South Korean National and Hundreds of Others Charged Worldwide in the Takedown of the Largest Darknet Child Pornography Website, Which was Funded by Bitcoin*. Recuperado de: <https://www.justice.gov/opa/pr/south-korean-national-and-hundreds-others-charged-worldwide-takedown-largest-darknet-child>
- United States Department of Justice. (29 de Enero de 2016). *Founder of Liberty Reserve Pleads Guilty to Laundering More Than \$250 Million through His Digital Currency Business*. Recuperado de: <https://www.justice.gov/opa/pr/founder-liberty-reserve-pleads-guilty-laundering-more-250-million-through-his-digital>
- WEF. (2019). *Informe de Riesgos Globales*. Davos. Recuperado de: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2019>

CAPÍTULO 5

Evasión fiscal y lavado de activos

Autor: **René Castro Vaca**

I. Antecedentes

En un nuevo estudio de Integridad Financiera Global (Global Financial Integrity, GFI, por sus siglas en inglés) y Cedetrabajo con aportes del *Economist Intelligence Unit*, titulado *Flujos financieros ilícitos y Colombia*¹, se identificó que la economía informal en Colombia proporciona un entorno favorable para las actividades ilícitas de muchos tipos, como la facturación falsa, la gran corrupción, la evasión de impuestos, el contrabando y los crímenes transnacionales.

Con respecto a la facturación comercial fraudulenta, GFI calcula que el gobierno colombiano perdió aproximadamente USD \$2.800 millones en ingresos en 2016. Este monto es equivalente al 5,2% del total de los ingresos por impuestos de los colombianos recaudados ese año. Además, GFI encontró una brecha de USD \$10.800 millones entre las exportaciones oficiales reportadas por Colombia y las importaciones colombianas reportadas por sus socios comerciales.

Los hallazgos de Cedetrabajo indican que, si Colombia frenara la pérdida de ingresos debido a la facturación comercial falsa, podría financiar más de ocho veces sus gastos proyectados en el Plan Nacional de Desarrollo para los próximos cuatro años.

Uno de los asuntos más importantes es el papel de los flujos financieros ilícitos en el lavado de activos y la evasión fiscal. Los flujos financieros ilícitos es uno de los sistemas a través de los cuales se lava el dinero y se facilita la evasión fiscal. En este, se realiza el movimiento transfronterizo del dinero que se obtiene, se transfiere o se utiliza ilegalmente, por lo general, a través de actividades ilegales, como por ejemplo, el lavado de activos y la corrupción, con el objetivo de encubrir el origen de estos fondos, así como para ocultar la riqueza de las autoridades fiscales de un país.

Según un estudio de 2017 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulado *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe*², los flujos financieros ilícitos son un gran problema en nuestra región:

GRÁFICO 1

Estimaciones de flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe, 2004 - 2013

(Cifras en USD miles de millones)



Fuente: CEPAL *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe*, (2017). Elaboración de Asobancaria.

¹ GFI & Cedetrabajo. (2019). *Flujos Financieros Ilícitos y Colombia*. Recuperado de: https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2019/11/Colombia-2019_Spanish_Web.pdf

² Podestá, A. Hanini, M. & Martner, R. (2017). *Flujos Financieros Ilícitos en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40921/1/S1601230_es.pdf

Los resultados que se muestran en el gráfico anterior demuestran la afirmación de que el flujo de fondos financieros ilícitos es problemático para algunos países en desarrollo, y al incluir dentro de su proceder al lavado de activos y la evasión fiscal, analizarlos es otra forma de poner en perspectiva la magnitud del problema.

Según la CEPAL, mientras la evasión tributaria ascendía a un monto equivalente al 2,4% del Producto Interno Bruto (PIB) regional en el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), esta representaba un 4,3% del PIB regional en el caso del Impuesto sobre la Renta (ISR), lo que conjuntamente significó ese año un total aproximado de USD \$340.000 millones.

En Colombia, según se explicaba en el documento *Exposición de Motivos de la Ley de Financiamiento*³ (Ley 1943 de 2018), indica que “en el caso particular colombiano, se ha evidenciado que la evasión del impuesto de renta y del impuesto sobre las ventas (IVA) oscila entre el 3% y 4% del PIB; y la evasión en el impuesto sobre la renta es aproximadamente del 39% del recaudo.”

Según la organización *Tax Justice Network*, de USD \$21 a USD \$32 trillones de riqueza financiera privada se encuentran, sin pagar impuestos o con impuestos muy bajos, en jurisdicciones secretas de todo el mundo. Las jurisdicciones secretas, un término empleado a menudo como alternativa para definir los paraísos fiscales más comunes, usan el secreto bancario para atraer flujos financieros ilícitos e ilegítimos o abusivos. Los flujos financieros ilícitos transfronterizos se han estimado entre USD \$1 y USD \$1.6 trillones por año, lo que demuestra las cifras alarmantes de evasión en el mundo.

*Los Panamá Papers*⁴, *los Paradise Papers*⁵ y *los Bahamas Leaks*⁶ han demostrado que existen infinidad de formas de sacar partido a los herméticos regímenes fiscales *offshore*⁷. Aunque los paraísos fiscales han tratado de ser eliminados, regulados o investigados, siguen siendo una forma muy lucrativa para evadir impuestos por parte de toda clase de contribuyentes: personas naturales, personas jurídicas, compañías multinacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.

En Colombia, la Fiscalía General de la Nación (FGN)⁸ efectuó en 2017 una investigación con la cooperación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y las autoridades de Panamá, a efectos de evaluar la comisión de posibles conductas penales en el marco de los denominados *Panamá Papers*, la cual se refería a presuntas actividades ilegales de diversa índole a través de la firma de abogados panameña Mossack-Fonseca.

³ Ver en: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodel=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-130987%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

⁴ ICIJ. (2016). *The Panama Papers: Exposing the Rogue Offshore Finance Industry*. Recuperado de: <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>

⁵ ICIJ. (2017) *Paradise Papers: Secrets Of The Global Elite*. Recuperado de: <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/>

⁶ ICIJ. (2016). *Bahamas Leaks*. Recuperado de: <https://www.icij.org/tags/bahamas-leaks/>

⁷ Estos se entienden como las empresas o sociedades constituidas fuera del país de residencia, en regiones donde la tributación es de 0%. En este sentido, las empresas offshore se crean en paraísos fiscales para evitar pagar impuestos.

⁸ Fiscalía General de la Nación. (2017). *Primeros resultados en investigación adelantada por el caso Panamá Papers*. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/bolsillos-de-cristal/primeros-resultados-en-investigacion-adelantada-por-el-caso-panama-papers/>

La investigación de la FGN documentó que la oficina en Colombia de Mossack-Fonseca ofreció dentro de sus servicios entre los años 2010 y 2016 un elaborado entramado financiero y societario, el cual tenía por objeto vender facturas falsas a empresas colombianas por parte de sociedades en el exterior. Dentro de la investigación, la Fiscalía comprobó que las sociedades extranjeras eran meras sociedades fachada⁹ controladas por Mossack-Fonseca, con las cuales las empresas colombianas firmaron contratos por servicios ficticios que nunca se prestaron. No obstante, las sociedades colombianas sí pagaron las facturas falsas.

Si bien las sociedades fachada que expedían las facturas se encontraban radicadas en Panamá, Costa Rica, España e Inglaterra, el seguimiento al dinero hecho por la Fiscalía evidenció que los giros correspondientes al pago de las facturas iban a una misma entidad financiera en las Bahamas. Por esta actividad ilícita, Mossack-Fonseca Colombia, en asocio con su casa matriz en Panamá, cobraba un porcentaje que oscilaba entre el 2,5% y el 4% del valor de las facturas dependiendo del país donde estuviera la empresa fachada. Una vez cobrada su comisión, Mossack-Fonseca enviaba los recursos a otros países según las instrucciones de sus clientes. Esto permitía ocultar el verdadero destino de los recursos e intenciones de los clientes.

La Fiscalía tuvo evidencia que al menos 14 sociedades colombianas habrían acudido a este método para transferir de manera irregular recursos fuera de las empresas, falsificando así su contabilidad con el conocimiento de representantes legales, contadores y revisores fiscales, a quienes se les imputaron los delitos de falsedad ideológica en documento privado, estafa, administración desleal, fraude procesal, enriquecimiento ilícito de particular, lavado de activos y concierto para delinquir. A través de la falsificación de la contabilidad, estas empresas manipulaban las declaraciones de renta presentadas a la DIAN las cuales no reflejaban la realidad de las operaciones de las compañías.

Según el estudio del Banco Mundial *¿Can Wealth Taxation Work in Developing Countries?*¹⁰, la filtración de los llamados *Panamá Papers* indujo un aumento de más del 800% en las revelaciones hechas por los contribuyentes del impuesto al patrimonio (también llamado Impuesto a la Riqueza, Impuesto Complementario de Normalización Tributaria) sobre los activos poseídos en el exterior. En consecuencia, los impuestos pagados por estas personas aumentaron más del doble.

Antes de la filtración de los *Panamá Papers*, los contribuyentes del impuesto al patrimonio habían evadido el pago de dicho impuesto o habían pagado menos porque sabían que era muy difícil para las autoridades fiscales cruzar la información declarada por el contribuyente con la información reportada por terceros, informando de manera insuficiente el valor de los activos que no están sujetos a informes de terceros y también fabricando pasivos inexistentes.

⁹Según la Superintendencia de Sociedades de Colombia, "las sociedades fachadas o de papel, son otro fenómeno atípico que se presenta en ámbito societario y en términos generales obedecen a estructuras simuladas, cuya apariencia corresponde a un tipo de sociedad legítimo, o cuando en la creación de una empresa intervienen terceras personas para aparentar la supuesta pluralidad de asociados o el supuesto cumplimiento del número de socios que la ley exige, o cuando una sociedad real es empleada como persona interpuesta o "testaferro", entre otras situaciones". Concepto Jurídico No. 220-208682 del 24 de noviembre de 2016.

¹⁰Lodoño-Vélez, J. (2018). *Can Wealth Taxation Work in Developing Countries?*. World Bank Blogs. Recuperado de: <https://blogs.worldbank.org/impacitevaluations/can-wealth-taxation-work-developing-countries-guest-post-juliana-londo-o-v-lez>

II. Regulación Internacional

El Parlamento Europeo, a raíz de los *Panamá Papers* y los *Paradise Papers*, creó una Comisión para investigar supuestas infracciones y mala administración en la aplicación del derecho de la Unión Europea en relación con el lavado de dinero, la elusión y la evasión fiscal. Esta Comisión presentó un reporte¹¹ en Junio de 2017, estableciendo varias recomendaciones para prevenir y controlar estos delitos.

Así mismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) creó el Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Tributarios, que es el marco multilateral dentro del cual el trabajo sobre transparencia e intercambio de información con fines impositivos se ha llevado a cabo en economías de la OCDE y no pertenecientes a la OCDE desde el año 2000. El Foro Global se ha convertido en un organismo internacional clave que trabaja en la implementación de las normas internacionales sobre transparencia fiscal. Este garantiza que los altos estándares de transparencia e intercambio de información con fines tributarios se apliquen en todo el mundo a través de sus actividades de supervisión y revisión por pares. De igual manera, cuenta con un portal de Intercambio Automático de Información (AEOI, por sus siglas en inglés)¹² que proporciona una visión general del trabajo realizado por la OCDE y el Foro, en particular con respecto al Estándar de Información Común.

A medida que el mundo se globaliza cada vez más y las actividades transfronterizas se convierten en la norma, las administraciones tributarias deben trabajar juntas para garantizar que los contribuyentes paguen la cantidad correcta de impuestos a la jurisdicción adecuada.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) organismo mundial que emite la normativa antilavado de dinero y contra la financiación del terrorismo acordó cuatro principios básicos que subrayan la importancia de garantizar que las jurisdicciones aborden y mitiguen los riesgos de lavado de dinero y financiación del terrorismo de los programas de cumplimiento tributario voluntario (*Voluntary Tax Compliance*), y puedan investigar y procesar su abuso de manera efectiva. En este sentido, se emitió el documento titulado *Managing The Anti-Money Laundering And Counter-Terrorist Financing Policy Implications Of Voluntary Tax Compliance Programmes*¹³ que establece las mejores prácticas internacionales, para la implementación de programas de cumplimiento tributario voluntario concordantes con las medidas antilavado de dinero y contra la financiación del terrorismo.

Estos cuatro principios son:

1. La aplicación efectiva de las medidas preventivas antilavado de dinero y contra la financiación del terrorismo es un requisito previo para abordar y mitigar los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo asociados con la implementación de cualquier tipo de programa de cumplimiento tributario voluntario.

¹¹Kofod, J. & Ježek, P. *On the inquiry on money laundering, tax avoidance and tax evasion* (2017/2013(INI)). Committee of Inquiry to investigate alleged contraventions and maladministration in the application of Union law in relation to money laundering, tax avoidance and tax evasion. European Parliament. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122782/2017-06-30%20Draft%20report.pdf>

¹²OCDE. Automatic Exchange Portal. Ver más en: <https://www.oecd.org/tax/transparency/automatic-exchange-of-information/>

¹³FATF-OCDE. (2012). *Managing The Anti-Money Laundering And Counter-Terrorist Financing Policy Implications Of Voluntary Tax Compliance Programmes*. Best Practices. Recuperado de: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP%20VTC.pdf>

2. Las Recomendaciones del GAFI no permiten exenciones totales o parciales de los requisitos antilavado de dinero y contra la financiación del terrorismo en el contexto de la implementación de un programa de cumplimiento tributario voluntario. Por lo tanto, al implementar este programa, las autoridades nacionales deben asegurarse que sus términos no permitan, en la Ley o en la práctica, exenciones totales o parciales de lo establecido en las Recomendaciones del GAFI. El tipo de programas que lo hacen infringen las Recomendaciones del GAFI.
3. Al implementar un programa de cumplimiento tributario voluntario, se debe garantizar que todas las autoridades competentes nacionales relevantes puedan coordinar y cooperar, e intercambiar información, según corresponda, con el fin de detectar, investigar y procesar cualquier abuso del programa en un caso de lavado de dinero o financiación del terrorismo.
4. Se debe proporcionar la gama más amplia posible de asistencia legal mutua e intercambio de información en las investigaciones de lavado de dinero o financiación del terrorismo, procesos y procedimientos relacionados con el abuso de los programas voluntarios de cumplimiento tributario, incluidas las investigaciones y procedimientos de recuperación de activos.

Todo lo anterior, demuestra la importancia de este problema de evasión fiscal no sólo en América Latina sino en el mundo entero.

III. Regulación Nacional

Ahora bien, en muchos países no solo en Latinoamérica sino en el resto del mundo, los gobiernos y los órganos legislativos (congresos legislativos, asamblea legislativa, entre otros.), no han legislado ni definido ni tipificado como un delito penal la evasión fiscal, y la elusión fiscal por muchos motivos, por ejemplo, falta de voluntad política, falta de transparencia, conflicto de interés o cualquier otro.

Es necesario advertir que el concepto genérico siempre hace alusión a *evasión fiscal*, pero en algunos países como Colombia el análisis debe centrarse en los bienes jurídicos como el caso de delitos contra la administración pública, la omisión del agente retenedor o recaudador (artículo 402); fraude a subvenciones (artículo 403 A); omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes (artículo 434 A) y; defraudación o evasión tributaria (artículo 434 B), que son delitos fuente de lavado de activos, según lo establecido en el artículo 323 del Código Penal. No obstante, la evasión fiscal está tipificada como delito en Colombia en el artículo 313, pero no es delito fuente de lavado de activos, ya que no es un delito contra la administración pública.

Los términos de evasión fiscal y elusión fiscal en Colombia se definen como:

“Artículo 313. Evasión fiscal. Modificado por el art. 21, Ley 1474 de 2011. El concesionario, representante legal, administrador o empresario legalmente autorizado para la explotación de un monopolio rentístico¹⁴, que incumpla total o parcialmente con

¹⁴ Definido como la facultad exclusiva del Estado para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar todas las modalidades de juegos de suerte y azar, y para establecer las condiciones en las cuales los particulares pueden operarlos, facultad que siempre se debe ejercer como actividad que debe respetar el interés público y social y con fines de arbitrio rentístico a favor de los servicios de salud, incluidos sus costos prestacionales y la investigación (Ley 643 de 2001).

la entrega de las rentas monopolísticas que legalmente les correspondan a los servicios de salud y educación, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el concesionario, representante legal, administrador o empresario legalmente autorizado para la explotación de un monopolio rentístico que no declare total o parcialmente los ingresos percibidos, en el ejercicio del mismo, ante la autoridad competente.” (Código Penal, 2000, artículo 313)

Sin embargo, como se puede observar en este artículo, la definición sólo aplica para la explotación del monopolio rentístico, lo que lo hace un delito contra el orden económico y social.

Colombia también ha legislado sobre otras conductas, como:

“Artículo 402. Omisión del agente retenedor o recaudador. El agente retenedor o autorretenedor que no consigne las sumas retenidas o autorretenidas¹⁵ por concepto de retención en la fuente¹⁶ dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno Nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración de retención en la fuente o quien encargado de recaudar tasas¹⁷ o contribuciones públicas¹⁸ no las consigne dentro del término legal, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma sanción incurrirá el responsable del impuesto sobre las ventas que, teniendo la obligación legal de hacerlo, no consigne las sumas recaudadas por dicho concepto, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha fijada por el Gobierno Nacional para la presentación y pago de la respectiva declaración del impuesto sobre las ventas.

Tratándose de sociedades u otras entidades, quedan sometidas a esas mismas sanciones las personas naturales encargadas en cada entidad del cumplimiento de dichas obligaciones. (...).” (Código Penal, 2000, artículo 402)

Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-652 de 2003, exclusivamente por las razones expuestas en esta providencia y bajo el entendido que, si la conducta en él descrita es cometida por un servidor público en ejercicio de sus funciones, el Juez Penal deberá imponer la inhabilidad intemporal consagrada en el artículo 122 de la Constitución Política.

¹⁵ La autoretenención es una figura mediante la cual el mismo sujeto pasivo se aplica la retención en la fuente que debería aplicarle el agente de retención.

¹⁶ Retención en la fuente es un mecanismo para recaudar impuestos anticipadamente (Impuesto de Renta, Impuesto al Valor Agregado - IVA, Impuesto de Timbre, entre otros)

¹⁷ Tributo con menor grado de obligatoriedad, ya que depende del sometimiento voluntario del particular al decidirse a utilizar un servicio del Estado, que se sabe implica una obligación de pagar y la existencia de un ente público que dará una contraprestación directa a quien paga.

¹⁸ Compensación pagada con carácter obligatorio a un ente público, con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública. Existen contribuciones sociales como los aportes parafiscales y como las que se pagan a las Cámaras de Comercio por el registro mercantil de las empresas o las contribuciones legales que se pagan a la Superintendencia de Sociedades.

En Colombia, la Ley 1819 de 2016 conocida como Reforma Tributaria Estructural, creó un nuevo delito fuente de lavado de activos. Se trata del delito de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes. Al respecto, la Ley estableció lo siguiente:

“Artículo 434A. Omisión de activos¹⁹ o inclusión de pasivos²⁰ inexistentes. El contribuyente que dolosamente omite activos o presente un menor valor de los activos declarados o declare pasivos inexistentes, en la declaración del impuesto sobre la renta, por un valor igual o superior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y se liquide oficialmente por la autoridad tributaria un mayor valor del impuesto sobre la renta a cargo, será sancionado con pena privativa de la libertad de 48 a 108 meses de prisión y multa del 20% de los activos omitidos, del valor del pasivo inexistente o de la diferencia del valor del activo declarado por un menor valor. (...)” (Código Penal, 2000, artículo 434A)

Posteriormente, la Ley 2010 de 2019 eliminó la sanción económica que aparecía en la Ley 1819 de 2016: *“multa del 20% de los activos omitidos del valor del pasivo inexistente o de la diferencia del valor del activo declarado por un menor valor”, y también eliminó la expresión “dolosamente”*.

En Colombia, la Ley 1943 de 2018 conocida como la Ley de Financiamiento, creó un nuevo delito fuente de lavado de activos. Se trata del delito de defraudación o evasión tributaria. Al respecto, la Ley estableció lo siguiente:

“Artículo 434B. Defraudación o evasión tributaria. Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el contribuyente que dolosamente, estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, y se liquide oficialmente por la autoridad tributaria un mayor valor del impuesto a cargo por un valor igual o superior a 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inferior a 2500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, el contribuyente será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión y multa del cincuenta por ciento (50%) del mayor valor del impuesto a cargo determinado.

Si el monto del impuesto a cargo liquidado oficialmente es superior a 2500 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inferior a 8500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte; en los eventos que sea superior a 8.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes, las penas se incrementarán en la mitad. (...)” (Código Penal, 2000, artículo 434B)

Sin embargo, la Sala Plena de la Corte Constitucional *“declaró inexecutable todos los artículos de la Ley 1943 de 2018 (...), por vicios de procedimiento en su formación, porque no se llevó a cabo una de las etapas estructurales del proceso legislativo, como es el debate en la plenaria*

de la Cámara de Representantes”. Esta situación obligó al Gobierno a someter a consideración ante el Congreso de la República, un nuevo proyecto de ley de reforma tributaria que luego se convirtió en la Ley 2010 de 2019, conocida como la Ley de Crecimiento Económico. En esta, se incluyó el siguiente artículo para reemplazar el artículo que había sido incluido en la ley anterior:

“Artículo 434B. Defraudación o evasión tributaria. Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el contribuyente que, estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes por un valor igual o superior a 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inferior a 2.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión. En los eventos en que sea superior a 2.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inferior a 8.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a 8.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes, las penas se incrementarán en la mitad.” (Ley 2010, 2019, artículo 71)

Como lo pueden observar en la comparación de los dos textos de las leyes anteriores, la sanción económica que aparecía en la Ley 1943 de 2018: *“multa del cincuenta por ciento (50%) del mayor valor del impuesto a cargo determinado”, y la expresión “dolosamente”* desaparecieron en el texto de la Ley 2010 de 2019. Sin embargo, para poder analizar el tema se deben definir algunos términos que, aunque no son legales (no están establecidos por la Ley o la regulación) sí dan una mayor claridad al asunto que nos ocupa.

La *elusión fiscal*, entendida como la forma en que los contribuyentes actúan para pagar menos impuestos aprovechándose de los vacíos de la Ley o de la ambigüedad de la Ley, o utilizando estrategias permitidas por la Ley, pero con una interpretación amañada o beneficiosa a los intereses de cada contribuyente para pagar menos impuestos. La elusión no es ilegal (no se está violando ninguna Ley) pero si es considerada una conducta no ética.

También se debe definir *dinero negro*, entendido como el dinero cuyo dueño o propietario mantuvo o mantiene al margen de los controles de las administraciones de impuestos, incumpliendo sus deberes de tributación. Sin embargo, ese dinero no necesariamente tiene origen ilícito; es más, puede provenir normal y lícitamente de la fuente principal de ingresos del contribuyente o de otra labor, pero no delictiva.

Por el contrario, *dinero sucio* se define como el que procede de actividades ilegales como el tráfico de armas, tráfico de drogas, tráfico de personas, prostitución, juego de apuestas ilegales, contrabando, extorsión, etc. y no es declarado a las administraciones de impuestos.

En muchos países, todavía no se ha establecido un vínculo claro entre la evasión fiscal y el lavado de activos, aunque muchos de los expertos en este campo ya hayan asumido la relación.

¹⁹ De acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), un activo es considerado como un recurso controlado por la entidad como resultado de sucesos pasados y del cual espera obtener en el futuro beneficios económicos.

²⁰ De acuerdo con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), un pasivo son las obligaciones presentes de la entidad generadas a raíz de sucesos pasados, al vencimiento de los cuales espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos.

Sin embargo, los hallazgos en todo el mundo, a partir de los casos judiciales y las sentencias dictadas en estos confirmaron que existe un vínculo claro entre estos dos delitos. En teoría, los resultados han demostrado que no se puede considerar el lavado de activos sin considerar también la evasión fiscal, aunque esta no constituye necesariamente un acto de lavado de activos.

Esto es muy importante para las personas y organizaciones que trabajan en el campo de la tributación (contadores, asesores tributarios, administraciones de impuestos, entre otros) y en el crimen organizado (jueces, fiscales, investigadores, entre otros), porque al procesar a un perpetrador por lavado de activos, agregando el cargo de evasión fiscal a la investigación, se puede fortalecer el caso contra los acusados.

En todo el mundo, las autoridades regulatorias y los sistemas judiciales se han enfocado en establecer normas claras para luchar contra estos dos delitos.

En Europa, por ejemplo, la Cuarta Directiva de la Unión Europea sobre el Lavado de Dinero²¹, ha considerado que las instituciones financieras se encuentran en la primera línea de las medidas de represión de los gobiernos contra la evasión fiscal y el lavado de dinero. Las autoridades esperan que las empresas aprovechen sus sistemas y controles antilavado para identificar estructuras potencialmente abusivas y comportamientos transaccionales que evidencien estos dos delitos.

Adicionalmente, es importante diferenciar las investigaciones de la evasión fiscal y el lavado de activos porque tienen objetivos diferentes y procesalmente ambas figuras tienen tratamiento distinto, pero si debe considerarse cada una de estas conductas delictivas para poder demostrar la ocurrencia del hecho delictivo. Un ejemplo muy repetitivo en nuestros países es cuando los gobiernos para disminuir la evasión tributaria y repatriar los capitales de los ciudadanos a sus países de origen, establecen una amnistía tributaria para que dichos capitales, pagando un impuesto, sean legalizados o normalizados. En algunos casos, esta prerrogativa es aprovechada por delinquentes o por las mafias organizadas para ingresar al país dineros producto de actividades ilícitas en el exterior. En estos casos, es necesario llevar a cabo una investigación paralela por lavado de activos para determinar el origen de los capitales repatriados.

IV. Análisis de la Evasión Fiscal y el Lavado de Activos

En este aparte, se explicarán algunas tipologías detectadas en los delitos tipificados en Colombia:

Omisión del agente retenedor o recaudador

En este caso, el agente retenedor o autorretenedor, el encargado de recaudar tasas o contribuciones públicas, y las personas naturales encargadas en cada entidad de consignar las sumas retenidas o autorretenidas por concepto de retención en la fuente y del impuesto

sobre las ventas, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años y multa equivalente al doble de lo no consignado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para entenderlo mejor, analicemos el siguiente ejemplo:

La compañía ABC vende unos servicios a la compañía XYZ por valor de COP \$10.000.000,00 y para el efecto emite una factura a la que incluye el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 19% o sea COP \$1.900.000,00 para un total de COP \$11.900.000,00.

La compañía XYZ determina las siguientes retenciones en la fuente para dicha factura:

Retención en la fuente por honorarios, 11% equivalente a COP \$1.100.000,00
Retención en la fuente de IVA, 50% del valor del IVA (COP \$1.900.000,00) igual a COP \$950.000,00.

Para efectos de este ejercicio, no estamos calculando la retención en la fuente sobre el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), que es un impuesto del orden municipal.

Una vez efectuadas las retenciones, la compañía XYZ le pagará a la compañía ABC los siguientes valores:

Valor factura por Honorarios	\$ 10.000.000,00
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	\$ 1.900.000,00
Subtotal	\$ 11.900.000,00
Retención en la fuente por honorarios	\$ (1.100.000,00)
Retención en la fuente de IVA	\$ (950.000,00)
Valor a pagar	\$ 9.050.000,00

Así mismo, la compañía XYZ le deberá pagar a la DIAN los valores retenidos a la compañía ABC, en este caso, la suma de la retención en la fuente por honorarios, por COP \$1.100.000,00, más el valor de la retención en la fuente de IVA, por COP \$950.000,00, para un total de COP \$2.850.000,00.

Es importante señalar que la compañía XYZ cumple la función de recaudador de impuestos para el Estado (DIAN), y en esa misma medida cumple una función pública, pues está recaudando unos dineros que no son suyos, sino que son recursos públicos, y que luego de recaudarlos debe transferirlos al Estado. La compañía XYZ simplemente es un intermediario entre el Estado y la compañía ABC que es el contribuyente obligado a pagar el impuesto.

Si la compañía XYZ recauda el impuesto y no lo transfiere al Estado está incurriendo en un delito penal conocido como omisión de agente retenedor o recaudador.

De acuerdo con la Ley, el proceso penal que se inicie por apropiarse del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las retenciones recaudadas, puede cesar o precluir si el contribuyente paga todo lo adeudado, incluyendo el valor de los intereses.

²¹ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (5 de junio de 2015). *Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015*. Directivas. Diario Oficial de la Unión Europea. L 141/73. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=ES>

Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes

La ley vigente en esta materia establece lo siguiente:

“El contribuyente que omita activos o declare un menor valor de los activos o declare pasivos inexistentes, en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, por un valor igual o superior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, incurrirá en prisión de 48 a 108 meses de prisión.

El valor de los activos omitidos o de los declarados por un menor valor, será establecido de conformidad con las reglas de valoración patrimonial de activos del Estatuto Tributario, y el de los pasivos inexistentes por el valor por el que hayan sido incluidos en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.” (Código Penal, 2000, artículo 434A)

La omisión de activos se da cuando el contribuyente deja de declarar algún activo con el fin de ocultar parte de su patrimonio. En la declaración de renta el contribuyente tiene la obligación de declarar todo activo, bien o derecho que figure a su nombre, en el país y en el exterior, y si no lo declara está incurriendo en omisión de activos.

De acuerdo con la DIAN, los activos omitidos que podrán ser declarados serán aquellos que no fueron incluidos en las declaraciones de impuestos tales como: bienes inmuebles, inversiones, maquinaria, equipo, vehículos, derechos, dinero en efectivo, saldos en cuentas corrientes o de ahorro, CDT, acciones, entre otros.

Con el fin de identificar los bienes no declarados, Colombia intercambia información tributaria con más de 100 países en el marco del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Efectos Fiscales²², lo que permitirá que la DIAN conozca en el corto plazo, los bienes que poseen los colombianos en el exterior.

La omisión de activos puede generar un menor pago de impuesto al patrimonio (llamado también Impuesto a la Riqueza, Impuesto Complementario de Normalización Tributaria) a la autoridad tributaria por parte de los contribuyentes obligados a dicho pago. Esta omisión también puede mejorar los indicadores financieros de la compañía, en este caso podría ayudar a inflar el rendimiento de los activos o también puede estar motivada por querer reducir las percepciones de riesgo o camuflar la esencia de algunas transacciones particulares, como, por ejemplo, tratar de ocultar el verdadero propietario o Beneficiario Real del activo utilizando la figura del testaferro.

Los pasivos inexistentes son aquellos que se incluyeron en la declaración de renta, con el único fin de disminuir su patrimonio y la carga tributaria a cargo del contribuyente, es decir, el contribuyente declara pasivos que en realidad no tiene.

El patrimonio bruto se determina sumando todos los activos poseídos por el contribuyente, y restando de este valor los pasivos lo que da como resultado el patrimonio líquido:

Patrimonio Bruto
(-) Pasivos
Total Patrimonio Líquido

Este patrimonio líquido es la base para calcular la Renta Presuntiva²³, y el impuesto a la riqueza, lo que lleva a que los contribuyentes quieran disminuir ese patrimonio líquido declarando pasivos que no lo son, o que simplemente son inexistentes.

En este caso en particular, para la creación de pasivos inexistentes se utiliza una factura o un documento legal (pagaré, letra de cambio, etc.) que respalda unas operaciones por bienes o servicios ficticios supuestamente realizadas entre las partes (generalmente con un testaferro) con precios falsamente incrementados, para poder registrarlos en los libros de contabilidad de la compañía, que luego pagará dichos pasivos al testaferro.

Defraudación o evasión tributaria

La ley vigente en esta materia establece lo siguiente:

“Siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el contribuyente que, estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes por un valor igual o superior a 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inferior a 2.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, definido por liquidación oficial de la autoridad tributaria, será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión. En los eventos en que sea superior a 2.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inferior a 8.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, las penas previstas en este artículo se incrementarán en una tercera parte y, en los casos que sea superior a 8.500 salarios mínimos mensuales legales vigentes, las penas se incrementarán en la mitad.” (Código Penal, 2000, artículo 434B)

Tanto en el estudio Flujos financieros ilícitos y Colombia del GFI y Cedetrabajo, como en la investigación de la FGN sobre los *Panamá Papers*, mencionados anteriormente, la facturación falsa, la omisión de ingresos y la inclusión de costos o gastos inexistentes se convierten en los vehículos más usados por los delincuentes, no solo para evadir impuestos sino para el lavado de dinero.

Uno de los avances de Colombia para controlar la facturación falsa, ha sido la implementación de la facturación electrónica en el país. El modelo de facturación fue adoptado a través del

²² Ver información sobre el Foro en: <https://www.oecd.org/tax/transparency/#d.en.341894>

²³ La renta presuntiva es aquella renta que la ley asume que debe producir un determinado patrimonio. Todo patrimonio, que es un conjunto de bienes y derechos, se supone que debe ser productivo, así que la ley asume que ese patrimonio durante un año gravable debe generar un mínimo de renta, que hoy en día es del 1.5%.

Decreto 2242 de 2015, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, y su objetivo principal es la masificación en el uso de la factura electrónica en Colombia. Para ello, facilita la interoperabilidad entre quienes facturan de forma electrónica y quienes adquieren bienes que son facturados por ese medio.

La factura electrónica tiene los mismos efectos legales que una factura en papel, se expide y recibe en formato electrónico. En otras palabras, es un documento que soporta transacciones de venta de bienes y/o servicios y que operativamente tiene lugar a través de sistemas computacionales y/o soluciones informáticas, permitiendo el cumplimiento de las características y condiciones en relación con la expedición, recibo, rechazo y conservación de la factura.

Aparte del beneficio para la DIAN de controlar efectivamente la facturación, existen otros beneficios para quienes facturan electrónicamente:

- Eliminación de riesgo de pérdida de documentos físicos.
- Eficiente gestión documental.
- Cuidado y protección del medio ambiente.
- Consulta en línea.
- Facilidad en las transacciones.
- Mejora la trazabilidad y seguridad de operaciones.
- Mejora la gestión de cobro.
- Ahorro en costos de impresión, despacho, y almacenamiento.
- Procesos administrativos más rápidos y eficientes.
- Integración de procesos misionales, logísticos, contables, financieros y administrativos.
- Mejora la relación entre el cliente y el proveedor.

Los delincuentes también pueden obtener o crear alguna otra documentación engañosa, o la invención o utilización de ventas, compras, servicios, préstamos, u otros arreglos financieros ficticios. Así mismo, pueden transferir ganancias de una subsidiaria a otra ubicada en un país que tiene un sistema fiscal más permisivo o incluso, hacia un paraíso fiscal. Los depósitos en paraísos fiscales son frecuentemente lavados a través de transacciones comerciales para oscurecer su origen ilegal y blanquearlos legalmente para esconderlos de las autoridades tributarias. Muchas veces, también, recurren a falsificar sus registros contables para evitar el pago de impuestos.

Es importante tener en cuenta otras actividades fraudulentas utilizadas por los evasores de impuestos y los lavadores de dinero, como los siguientes:

- Creación de sociedades fachada que no realizan operaciones reales, sino que solo simulan transacciones para generar un reembolso o un crédito del IVA.
- Uso fraudulento de la documentación de proveedores con los que no se realizó ningún negocio, con el fin de reducir la tasa impositiva aplicable o generar pérdidas ficticias.
- Depósito de grandes sumas de efectivo que posteriormente se trasladan a otras cuentas, en varios países, para que el dinero se transfiera a negocios legales.
- Transacciones importantes con Entidades Sin Ánimo de Lucro – ESALs relacionadas.

Existen ciertas señales de alerta que deberían llamar la atención de las autoridades tributarias, de los investigadores o de otros interesados en la detección de estas actividades ilícitas:

- Uso de direcciones comunes y cuentas bancarias utilizadas por varias personas y compañías.
- Los ingresos no parecen razonables para el cliente.
- Depósitos excesivos de efectivo cuyos orígenes no están justificados.
- Ingresos insuficientes para iniciar un negocio.
- Transacciones que involucran paraísos fiscales.
- Compañías que no reportan ingresos, pero han realizado transacciones reportadas por terceros.
- Los contribuyentes que no pueden reconocer o explicar adecuadamente las operaciones asociadas con ellos cuando se les pregunta.

V. Conclusiones

La prevención de la evasión fiscal y el lavado de activos, debe ser un esfuerzo conjunto de todos los actores relevantes en este tema. Por su parte, el gobierno debe emitir políticas apropiadas para luchar contra estos delitos; la sociedad civil debe ser activa en su denuncia; las autoridades tributarias deben centrarse en trabajar en la investigación efectiva y oportuna y en la sanción de la evasión fiscal; las autoridades judiciales en la impartición de condenas efectivas y oportunas de los delitos penales establecidos por la Ley; los entes investigadores en el uso de una combinación de recopilación de evidencia, minería de datos proactiva, análisis de riesgos, elaboración de perfiles de riesgos y comparación de datos para detectar casos de evasión fiscal y/o lavado de dinero mediante el robo y fraude de identidad.

Adicionalmente, se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Es importante desarrollar un sistema fiscal en cada país que regule las transacciones financieras para prevenir estos delitos. Legislar y definir las diferentes formas de evasión fiscal permitirá controlar el lavado de activos generado por los fondos financieros ilícitos.
- En diferentes países como Colombia, República Dominicana, Argentina, Panamá, Perú ya se ha avanzado en este tema, pero falta mucho camino por recorrer, se ha empezado por entender los aspectos conceptuales y generar estudios de investigación en los que se presenten estadísticas de estos delitos que permitan elaborar tipologías para poder luchar contra estos flagelos.
- Estrechar la cooperación entre las administraciones tributarias, el sistema judicial, las Unidades de Inteligencia Financiera para efectuar investigaciones que contemplen todas las variables dadas por la evasión fiscal, el lavado de activos y los flujos financieros ilícitos.
- Debe existir mayor transparencia para conocer al beneficiario final. Los verdaderos beneficiarios de las empresas y de las transacciones financieras se esconden detrás de sociedades fantasmas, fachada o de papel. En muchos casos, las actividades financieras de los clientes permanecen secretas, sin que el público tenga acceso a esta información. La divulgación de esta información ha revelado la necesidad de ejercer un control más severo, comenzando por los registros públicos de beneficiarios efectivos, la elaboración obligatoria de informes públicos por países, así como de informes públicos sobre la norma impositiva y el registro de activos.

- Establecer controles en todos los sujetos obligados en la prevención y control del lavado de activos y financiación del terrorismo sobre la evasión fiscal y los fondos financieros ilícitos.
- Capacitar a las autoridades tributarias, empresas, asesores tributarios, auditores externos e internos, oficiales de cumplimiento y áreas de riesgos, sobre el conocimiento, la investigación, la incidencia e importancia de controlar el lavado de activos, la evasión fiscal y los fondos financieros ilícitos.

Así mismo, el GFI le sugiere a Colombia, para controlar la facturación comercial falsa lo siguiente:

- El gobierno colombiano debería evaluar los riesgos de la facturación comercial falsa, la seguridad y el abuso general de canales comerciales antes de coordinar cualquier procedimiento de cumplimiento normativo en las áreas aduaneras que podrían clasificarse de alto riesgo o vulnerables.
- Colombia debería considerar la implementación de una herramienta informática para fortalecer la capacidad de las autoridades aduaneras para detectar mejor la facturación comercial falsa en tiempo real.
- Colombia debería considerar introducir el requisito de beneficiarios finales como parte de su Ley de aduanas y tomar medidas para crear un registro público sobre información de beneficiarios finales que sea accesible para todas las agencias relevantes, especialmente la DIAN.
- Las evaluaciones de riesgo nacional futuras de Colombia deben incluir a la DIAN y a los sistemas y las medidas requeridos para mitigar el abuso de canales de comercio terrestre, aéreo y marítimo con el fin de prevenir la facturación comercial falsa.

Por todo lo anterior, debemos ser conscientes del nuevo reto que tenemos los involucrados en el tema para luchar contra estos delitos y blindar las operaciones de nuestras compañías por el riesgo que ello genera para toda la economía.

Referencias bibliográficas

- CEPAL. (2018). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la agenda 2030*. (LC/PUB.2018/4-P), Santiago. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf
- FATF-OCDE. (2012). *Managing The Anti-Money Laundering And Counter-Terrorist Financing Policy Implications Of Voluntary Tax Compliance Programmes*. Best Practices. Recuperado de: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP%20VTC.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. (2017). *Primeros resultados en investigación adelantada por el caso Panamá Papers*. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/bolsillos-de-cristal/primeros-resultados-en-investigacion-adelantada-por-el-caso-panama-papers/>
- GFI & Cedetrabajo. (2019). *Flujos Financieros Ilícitos y Colombia*. Recuperado de: https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2019/11/Colombia-2019_Spanish_Web.pdf
- ICIJ. (2016). *The Panama Papers: Exposing the Rogue Offshore Finance Industry*. Recuperado de: <https://www.ijc.org/investigations/panama-papers/>
- ICIJ. (2017) *Paradise Papers: Secrets Of The Global Elite*. Recuperado de: <https://www.ijc.org/investigations/paradise-papers/>
- ICIJ. (2016). *Bahamas Leaks*. Recuperado de: <https://www.ijc.org/tags/bahamas-leaks/>
- Lodoño-Vélez, J. (2018). Can Wealth Taxation Work in Developing Countries?. World Bank Blogs. Recuperado de: <https://blogs.worldbank.org/impacitevaluations/can-wealth-taxation-work-developing-countries-guest-post-juliana-londo-o-v-lez>
- Kofod, J. & Ježek, P. *On the inquiry on money laundering, tax avoidance and tax evasion (2017/2013(INI))*. Committee of Inquiry to investigate alleged contraventions and maladministration in the application of Union law in relation to money laundering, tax avoidance and tax evasion. European Parliament. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122782/2017-06-30%20Draft%20report.pdf>
- OCDE. Automatic Exchange Portal. Ver más en: <https://www.oecd.org/tax/transparency/automatic-exchange-of-information/>
- Podestá, A. Hanini, M. & Martner, R. (2017). *Flujos Financieros Ilícitos en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40921/1/S1601230_es.pdf

CAPÍTULO 6

Análisis jurídico-práctico del injusto de financiación al terrorismo en Colombia

Autores: **Ana Catalina Noguera Toro**
Mónica Andrea Pardo Acevedo
Santiago Vásquez Betancur
Diego Zácipa (estadísticas)

I. Generalidades

El Terrorismo desde el Plano Internacional

Para abordar el tipo penal de financiación al terrorismo es necesario previamente ahondar en los contornos y naturaleza del delito de terrorismo, ya que esto permitirá aproximarse a la temática objeto de estudio con mayor claridad.

El término *terrorismo* genera toda suerte de inconvenientes, dado que es un concepto de "... contornos imprecisos y plantea problemas interpretativos derivados de su referencia inevitable a componentes políticos sometidos a valoración..." (Serrano, 2000, p.129), al punto que, Torres Vásquez (2013) señala algo preocupante relacionado con la forma simplista en que se amplía, extiende y difumina el concepto de terrorismo, relacionándolo con cualquier clase de disenso frente a las acciones y/o políticas estatales.

El terrorismo tiene dos variantes: el Terrorismo Estatal y el Terrorismo Convencional, ambos, integrados por los mismos elementos que se encuentran descritos en la posición común 2001/931/PESC¹ del Consejo de la Unión Europea del 27 de diciembre de 2001. Esta postura permite decantar que terrorista es aquella persona que interviene, comete, intenta ejecutar, facilita actos de terrorismo. Así las cosas, el sujeto activo de un acto de terrorismo puede ser incluso un estamento estatal o de manera general, un particular.

Ahora bien, un acto terrorista es aquel acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, puede perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional. Sus fines principalmente son:

- "...
- i) *Intimidar gravemente a una población;*
 - ii) *Obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo;*
 - iii) *O desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional:*
 - a) *atentados contra la vida de una persona que puedan causar la muerte;*
 - b) *atentados contra la integridad física de una persona;*
 - c) *secuestro o toma de rehenes;*
 - d) *causar destrucciones masivas a un gobierno o a instalaciones públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas de información, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos, o propiedades privadas que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;*
 - e) *apoderamiento de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;*

- f) *fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;*
- g) *liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;*
- h) *perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;*
- i) *amenaza de llevar a cabo cualesquiera de las acciones enumeradas en las letras a) a h);*
- j) *dirección de un grupo terrorista;*
- k) *participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo"* (Consejo de la Unión Europea, Posición Común 2001/931).

Por otro lado, en el plano internacional, las propuestas de definición sobre el concepto de *terrorismo* pueden rastrearse en las primeras décadas del siglo XX, en el marco de las conferencias internacionales y la Convención de Ginebra de 1936, así como en las Conferencias para la Unificación del Derecho Penal que tuvieron lugar desde 1927 hasta 1935, inicialmente con el objetivo de establecer una lista de "*delitos contra el derecho de gentes*".

A su vez, en la Primera Conferencia de Varsovia se incluyó como "*delito contra la humanidad*" el empleo intencional de medios capaces de desencadenar graves consecuencias sobre la población, incendios, explosivos, delitos de "peligro común", lo que constituye una descripción primigenia del terrorismo, sin llegar a nombrarlo de manera específica.

En la III Conferencia celebrada en Bruselas en 1930, se introdujo por primera vez y de forma expresa el término *terrorismo* para designar aquellos hechos que comportaran un peligro colectivo, un ataque a bienes jurídicos básicos como la vida, libertad o integridad corporal de las personas y bienes de los Estados o de los particulares, así como aquellos que se ejecuten con el móvil de lograr su realización o de manifestar ideas políticas o sociales.

Con el tiempo, la definición de terrorismo relacionado con fines políticos fue desplazada por la finalidad de aterrorizar a la población, o de producir una situación de terror de tal magnitud que provocase una alteración u obstaculización al funcionamiento de los poderes públicos o que llegasen a afectar las relaciones internacionales, contexto que puede observarse en los discursos de la IV Conferencia para la Unificación del Derecho Penal celebrada en París en 1931.

Ahora bien, la primera definición del *delito de terrorismo* con pretensión de vigencia internacional apareció en la Convención de Ginebra para la Prevención y Represión del Terrorismo el 16 de noviembre de 1937, auspiciada por la Sociedad de las Naciones, en donde se pretendió lograr que los Estados se involucraran en la persecución de actos de terrorismo cometidos contra terceros países. El artículo 1.2 delimitó de manera general los rasgos de los "*actos de terrorismo*" al entenderlos como "...hechos criminales dirigidos contra un Estado, cuyo fin o naturaleza sea provocar el terror en personalidades determinadas, en grupos de personas, o en la población..." (Basaldúa, 2002, p.55).

¹ La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es una de las plataformas en las que se estructura la acción exterior (AE) de la Unión Europea. Se trata de un ámbito específico de acción que abarca potencialmente todos los ámbitos de la política exterior y de las relaciones internacionales.

Finalmente, es importante destacar el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (1997), el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999) y la Convención Interamericana Contra el Terrorismo (2002), entre otros instrumentos internacionales, los cuales propenden por la sanción de esta conducta, en tanto configura una grave amenaza para los valores democráticos, la paz y la seguridad internacional y la generación de daños económicos a los Estados.

El Delito de Terrorismo en Colombia

Inicialmente, Colombia tipificó el terrorismo en el artículo 187 del Código Penal de 1980:

“Artículo 187: El que con el fin de crear o mantener un ambiente de zozobra, o de perturbar el orden público, emplee contra personas o bienes, medios de destrucción colectiva, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se asocien a este hecho...”. (Código Penal, 1980, artículo 187)

Posteriormente, con el Decreto 180 de 1988 lo contempló de la siguiente forma:

“Artículo 1º. Mientras subsista turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional, el que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices valiéndose de medios capaces de causar estragos incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años y multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con este hecho. Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, cassette o escrito anónimo, la pena será de dos (2) a cinco (5) años y la multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales...”. (Decreto 180, 1988, artículo 1)

Actualmente, el Código de las Penas (Ley 599 de 2000), lo recopiló en su artículo 343:

“Artículo 343. El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a doscientos setenta (270) meses y multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1.333.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y la multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes...”. (Código Penal, 2000, artículo 343)

Sobre este punible, ha señalado la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia que el bien jurídico protegido principal es la seguridad pública, para cuya estructuración típica se requiere: (i) realizar una de las conductas alternativas provocar o mantener en zozobra o terror a la población o parte de ella; (ii) la conducta debe lograrse a través de actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices; y (iii) utilizando para ese fin medios que tengan la capacidad de causar daño.

Así mismo, precisa la Corte que la conducta es *“...instantánea, de resultado objetivo, de peligro real, ya que demanda el empleo de esos medios potencialmente dañinos a fin de obtener la finalidad propuesta, esto es, causar pánico en la comunidad, peligro a las personas o bienes mencionados en el tipo...”* (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP 38250, 2012)

De cara al tipo subjetivo, la Corte Suprema de Justicia estableció en decisión del 7 de mayo de 2010, bajo el radicado 31510, lo siguiente:

“...La Sala se ha ocupado de precisar que en el juicio de adecuación típica no basta la verificación del uso de las armas de destrucción así como de su nítido carácter peligroso o dañino sobre los bienes subsidiarios protegidos -vida, libertad, integridad física o de las edificaciones, medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices-, sino que el elemento subjetivo del tipo debe aparecer consolidado, de tal forma que sea claro que el agente persigue provocar o fomentar un estado de incertidumbre colectiva frente a la garantía de gozar de la paz y tranquilidad pública propios del Estado Constitucional...”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Radicado 31510, 2010)

En sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal 13290-2014, radicado 40401 del 1 de octubre de 2014, indicó que puede concluirse frente al estudio dogmático del delito de terrorismo, que se trata de una tipología con un sujeto activo indeterminado, cuyo proceder se concreta en los verbos rectores alternativos de provocar o mantener en estado de zozobra o terror a la población o a una parte de ella, mediante la realización de *“...actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas, las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices...”*. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP 13290, 2014)

En la providencia citada, se definió que: (i) la zozobra corresponde a una situación de intranquilidad, inquietud, aflicción, angustia, desazón, incertidumbre o desasosiego, mientras que, (ii) el terror alude al miedo, pánico, temor, pavor o susto; sobra señalar que sin la acreditación de tales circunstancias no podrá tenerse por configurada la tipicidad de este delito, (iii) estrago alude a aquel:

“...daño, asolación, destrucción o devastación importante, de grandes proporciones, pero, es pertinente aclararlo, no todo proceder que causa estragos se adecúa al tipo penal de terrorismo, en cuanto es necesario, de una parte, que ponga en peligro los objetos materiales definidos por el legislador, y de otra, que cause zozobra o terror en la población o parte de ella; en tal sentido, si un conductor en estado de embriaguez choca aparatosamente su vehículo con otros causando varias muertes y lesiones, no hay duda que se trata de una conducta que produjo estragos, lesionó la vida y la integridad de las personas, pero no provoca o mantiene el estado de zozobra o terror que requiere el tipo penal analizado...”. (Ibídem)

Añade la Corte, la existencia de una relación teleológica entre la realización de *“...actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices...”* (Ibídem) y los verbos rectores *“provocar o mantener”* *“en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella”*. (Ibídem)

Se trata de un delito de peligro que exige que en la ponderación de su tipicidad no resulte necesaria la constatación que *“...la vida, la integridad física o la libertad de las personas, las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices...”* (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Radicado 31510, 2010) hayan sufrido menoscabo o lesión, pero si es preciso establecer que fueron puestas en peligro.

Por último, el delito de terrorismo contenido en el artículo 343 de la Ley 599 de 2000, no es aquel relacionado *“...con ocasión y en desarrollo de conflicto armado...”*, pues ante tales sucesos, los mismos deben ser adecuados de conformidad con el artículo 144 de la Codificación Sustantiva Penal Colombiana.

II. De la Financiación del Terrorismo

La Financiación del Terrorismo a Nivel Internacional

Los actos de terrorismo involucran inescindiblemente un componente económico, a fin de ejecutar y consumir los designios terroristas. Razón por la cual, a nivel internacional, se han expedido regulaciones para su prevención y sanción, no sólo desde el marco del acto terrorista, sino de todo lo relacionado con su financiación.

La gran mayoría de normas internacionales en materia de financiación del terrorismo han surgido en el seno de las Naciones Unidas, especialmente al interior del Consejo de Seguridad, que a través de diferentes Resoluciones se ha pronunciado específicamente. Así, por ejemplo, en la Resolución 1373 de 2001, se creó el Comité contra el Terrorismo, exhortando a los Estados a prevenir y reprimir la financiación de todo acto de terrorismo, además de consagrar la obligación de tipificar como delito la provisión o recaudación de fondos con fines terroristas.

A su vez, insta a desarrollar instrumentos jurídicos con miras a congelar los fondos de las personas que cometan, o intenten cometer actos de terrorismo.

Por su parte, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y su satélite en América Latina (GAFILAT), incluye en sus recomendaciones las relacionadas con prevenir y suprimir la financiación del terrorismo; incluso, precisa la obligación de decomisar aquellos activos de los terroristas.

De esta regulación internacional emerge la importancia que tienen las instituciones financieras de revelar aquellas transacciones sospechosas relacionadas con la financiación al terrorismo, concibiendo tareas de debida diligencia, control, detección y sanción a esta clase de dineros, resultando esencial el conocimiento del cliente, la sistematicidad de los giros, la cadena de pago, entre otros aspectos relevantes.

Evolución del Delito de la Financiación del Terrorismo en Colombia

De forma previa a la incorporación expresa y textual de este comportamiento delictivo, en Colombia existen dos delitos antecedentes cercanos que penalizaban a aquellos sujetos que prestaran ayuda en actos terroristas con diferentes clases de bienes. A modo de ejemplo, en el artículo 3 del Decreto 180 de 1988 se penalizaba la actividad de apoyar actos terroristas mediante el suministro o administración de dinero, bienes muebles e inmuebles, armas, municiones, explosivos o equipos de comunicación, o el suministro de información a los terroristas o a sus colaboradores sobre instalaciones, edificios públicos y privados. De otra parte, este delito penaba también la construcción, cesión, utilización de arrendamiento de cualquier tipo de alojamiento, inmueble o elemento susceptible de ser destinado a ocultar personas, depósito de armas o explosivos, dinero de los grupos terroristas u ocultar o trasladar personas integrantes de grupos terroristas.

Posteriormente con la expedición del Código Penal (Ley 599 de 2000) se consagró el tipo penal de Administración de Recursos Relacionados con Actividades Terroristas, el cual rezaba:

“Artículo 345: El que administre dinero o bienes relacionados con actividades terroristas, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de doscientos (200) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales vigentes...” (Código Penal, 2000, artículo 345)

Sin embargo, el artículo 16 de la Ley 1453 de 2011, modificó el *nomen juris* y su contenido sustancial, pasando a ser denominado *“Financiación del Terrorismo y de Grupos de Delincuencia Organizada y Administración de Recursos Relacionados con Actividades Terroristas y de la Delincuencia Organizada”*, cambio que obedeció a los lineamientos impartidos en el *Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo* (Asamblea General del 9 de diciembre de 1999, que entró en vigor el 10 de abril de 2002)².

² Esta convención fue aprobada mediante la Ley 808 de 2003 y declarada exequible en virtud de la Sentencia C-037 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia.

Dentro de los compromisos adquiridos por Colombia, se encuentra la obligatoriedad que tienen las instituciones financieras de identificar los clientes habituales u ocasionales que promuevan, instiguen, organicen o cometan actos de financiación al terrorismo. Es un deber de vigilancia que se tiene desde la apertura de un producto o servicio y el seguimiento de aquellas transacciones inusuales o sospechosas.

La Ley 1121 de 2006 determinó que las entidades pertenecientes al sistema financiero estarán obligadas a adoptar medidas de control apropiadas, adecuadas y suficientes, que deben estar orientadas a evitar que sus operaciones, puedan ser utilizadas como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento en cualquier forma de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación, o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas.

Colombia en cumplimiento de estos compromisos internacionales en la lucha contra la financiación del terrorismo, cuenta con dos poderosos instrumentos que buscan el fenecimiento de dineros o derechos patrimoniales espurios por origen o destinación ilícita: el comiso en materia penal, y la extinción del derecho de dominio como instrumento constitucional autónomo e independiente.

III. Análisis Dogmático del Delito de Financiamiento del Terrorismo

Esta tipología delictiva se encuentra clasificada como un delito de peligro, de mera actividad, de conducta instantánea y de carácter pluriofensivo, siendo el principal bien jurídico el de la Seguridad Pública³.

El tipo objetivo se caracteriza por tener un sujeto activo indeterminado; el sujeto pasivo es el Estado; sus verbos rectores son el *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*. El objeto material de la conducta, son aquellos bienes muebles o inmuebles materiales o inmateriales sobre los que recae la titularidad, administración o tenencia del sujeto activo. El tipo subjetivo es normativamente doloso.

El objeto material puede tener origen en recursos de fuente legítimas (patrocinadores gubernamentales, contribuciones asociativas, donaciones, ejerciendo actividades comerciales legítimas, entre otras.), pero su destino va en contravía de la Seguridad Pública, existiendo una ilegitimación por una destinación contraria a la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58 de la Constitución Política).

Este tipo penal tiene como ingredientes normativos la definición de Grupos Terroristas Nacionales o Extranjeros, Grupos Armados al Margen de la Ley, Grupos de Delincuencia Organizada y Actividades Terroristas.

³ La Seguridad Pública está "especialmente referida a un orden de mínimo de condiciones de la sociedad para asegurar su desarrollo como ente social, así como el desenvolvimiento de las relaciones intersubjetivas y del libre desarrollo de la personalidad de cada uno de sus miembros, libres de presiones, miedos o temores" (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia SP13290-2014).

La Corte Suprema de Justicia ha determinado que, principalmente, la estructura típica del injusto de financiación al terrorismo consta de dos partes: una a partir de la cual el tipo describe varias modalidades comportamentales referidas a actividades relacionadas con los fondos, bienes o recursos de estos grupos, a través de los verbos rectores proveer, recolectar, entregar, recibir, administrar, aportar, custodiar y guardar; y otra concerniente a la promoción, organización, apoyo, mantenimiento, financiación, y sostenimiento económico, que por cualquier otro medio se les preste a estas organizaciones, a sus actividades, o a sus miembros. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, SP13938, 2014)

La financiación al terrorismo no requiere para su configuración la realización del acto terrorista, en tanto la ejecución de esta última actividad constituye otro punible (Código Penal, 2000, artículo 343), por lo que las autoridades judiciales como las instituciones financieras tienen el deber de verificar la existencia o no de bienes, fondos o recursos con fines de promoción, organización, apoyo, mantenimiento, financiación, y sostenimiento económico de actos terroristas.

Ahora bien, resulta menester aclarar dos términos que se encuentran especificados en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo en su artículo primero, a fin de comprender la actividad ilícita objeto de estudio, así:

- Fondos: Bienes de cualquier tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con independencia de la manera cómo se hubiesen obtenido y los documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluida electrónica o digital, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos bienes, abarcando, sin que la enumeración sea exhaustiva, créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio, cartas de crédito, entre otros.
- Producto: Cualquier clase de fondos procedentes u obtenidos, directa o indirectamente, de la comisión de la financiación al terrorismo.

En este escenario, los productos que podrían presentarse en este tipo penal son cheques, pagarés, libranzas, tarjetas de crédito, apertura de cuentas de ahorro, cuentas corrientes, créditos de libre inversión, hipotecarios, CDT, acciones, repos, bonos, derivados, leasing, constitución de fiducias, cartas de crédito, empréstitos, creación de empresas offshore, empresas fachadas, fundaciones, entidades sin ánimo de lucro, bitcoin, criptomonedas, juegos de azar, transferencias a través de empresas de giros postales, divisas, casas de cambio, *crowdfunding* y pirámides, entre otros.

Es importante mencionar el AP3785-2018, radicado 32785 del 5 de septiembre de 2018, donde la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia refirió en punto del delito de financiación del terrorismo que su promoción no siempre implica de manera exclusiva un acto económico, variando la línea de pensamiento existente hasta entonces⁴, dado que se entendía que el auxilio o ayuda que revestía el carácter de punible, era aquella con un contenido de naturaleza económica, condición que igualmente debía cumplirse para las actividades de promoción, organización, mantenimiento, sostenimiento y financiación pues, de acuerdo

⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal AP 7133 de 2016 y Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, AP 124 de 2018.

con la interpretación otorgada por la Corte, el tipo penal buscaba combatir únicamente las estructuras financieras y económicas de estas bandas criminales⁵. Sin embargo, este criterio fue revaluado en septiembre de 2018, al interpretarse la conducta punible en relación al bien jurídico protegido (seguridad pública⁶), concibiendo la alta corporación de la expectativa legítima de la comunidad a mantenerse aislada de peligros que afecten su integridad global, no sólo se afecta desde el horizonte del apoyo económico, sino que en el marco de la nueva criminalidad y de la evolución delincinencial, todo tipo de promoción debe ser restringida y por ende encuadrada en este tipo penal.

Se sustenta esta interpretación bajo la concepción que las organizaciones delincuenciales no solo sobreviven con aportes económicos, sino que su accionar se perfecciona a partir de la división de tareas y la contribución que diferentes sectores de la sociedad realicen para validar, promover y conservar su reconocimiento en el mundo criminal. Por ello, se destaca a manera de ejemplo, la promoción que se hace por intermedio del liderazgo político, escenario que debe ser también tenido en cuenta como un acto tendiente a consolidar la estructura de la organización armada ilegal.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), describió el proceso del delito de financiación del terrorismo como: (i) recaudación de fondos de diversas procedencias con intención de usarlos para apoyar a la organización terrorista; (ii) depósito de los fondos mientras se determina y se planifica su uso; (iii) transferencia de los fondos como y cuando se necesite; y (iv) uso de los fondos según sea necesario para promover los objetivos de la organización terrorista.

IV. Casuística: el atentado del 11 de septiembre (11S) y su financiación

El atentado terrorista ejecutado el 11 de septiembre de 2001, es un ejemplo de los delitos de terrorismo y financiación del terrorismo. En estos fatídicos eventos, se estima que Al Qaeda utilizó entre USD \$400,000 y USD \$500,000, para conseguir todos los fondos necesarios para ejecutar este acto criminal en el que decenas de personas perdieron la vida. Su financiación se produjo a través de transferencias electrónicas a su llegada a los Estados Unidos; los secuestradores recibieron aproximadamente USD \$130,000 por pagos electrónicos y de consignaciones bancarias. Aunado a lo anterior, el daño en pérdidas patrimoniales para los Estados Unidos ascendió a USD \$3.000.000.

El siguiente gráfico resume los costos que se cubrieron para llevar a cabo el atentado del 11 de septiembre:

GRÁFICO 1

Costo de Ataques Terroristas (Cifras en USD)

9/11

COSTOS AL INTERIOR DE LOS E.E.U.U. > \$ 270.000

Enseñanza de aviación.....
Gastos de manutención.....
Viaje.....

VIAJE A ARABIA SAUDITA > \$ 2.000 / persona

Para obtener pasaportes y visas

VIAJE A LOS EE.UU.> \$ 10.000 / persona

COSTOS INCURRIDOS POR EL LÍDER DEL PLAN Y FACILITADORES FUERA DE LOS EE.UU.

Khalid Sheikh Mohammed \$ 10.000
Ramzi Binalshibh \$ 10.000
Mustafa al Hawsawi \$ 10.000

COSTOS INCURRIDOS POR LAS PERSONAS SELECCIONADAS PARA SER SECUESTRADORES PERO QUE FINALMENTE NO PARTICIPARON ?

COSTOS ASOCIADOS CON ZACARIAS MOUSSAOUI

MOUSSAOUI \$ 50.000

TOTAL ESTIMADO

\$ 400.000
\$ 500.000

SAN BERNARDINO

MATERIALES PARA MÁS DE 20 BOMBAS CASERAS

\$ 950
Carros operados remotamente x 4 \$ 300 Antes de impuestos
Tubo galvanizado \$ 550
4 libras de polvo explosivo > \$ 100

RIFLES DE ASALTO X 2

\$ 1.450

PISTOLA 9MM X 2

\$ 725

1.700 RONDAS DE MUNICIÓN 9MM Y .223 <\$ 600

RENTA DE UN SUV X 2 DÍAS

\$ 440

TOTAL ESTIMADO

\$ 4.500

Fuente: Muruyama, E & Hallahan, K., 2017.

En el mismo sentido, se observa en el informe del *Center For New American Security* realizado por Muruyama y Hallahan (2017) que los terroristas Mihdhar y Hazmi abrieron una cuenta en el Bank of America de San Diego, depositando USD \$9,900 el 4 de febrero del 2000.

Los secuestradores también financiaron sus actividades en los Estados Unidos al acceder a fondos depositados en cuentas en el extranjero. Hani Hanjour mantuvo cuentas en el Saudi British Bank en Arabia Saudita y en Citibank en los EE. UU. Y, mientras estaba en los Estados Unidos, accedió a sus cuentas extranjeras a través de una tarjeta de cajero automático para financiar sus actividades.

Estos criminales hicieron uso extensivo de los bancos estadounidenses, eligieron sucursales de los principales bancos internacionales, como Bank of America, SunTrust y bancos regionales, como Hudson United Bank y Dime Savings Bank en Nueva Jersey.

Los esfuerzos de los secuestradores durante sus últimos días para consolidar y devolver fondos a Al Qaeda reflejan el reconocimiento de la importancia del dinero para la organización. Aunque algunos de los secuestradores derrocharon cantidades relativamente pequeñas en compras superfluas, incluida la pornografía, generalmente consumieron poco, porque no querían desperdiciar fondos que consideraban bendecidos y honrados, por cuanto otra forma de financiación era través de los aportes de los miembros de la organización Al Qaeda y del estado islámico (Da'esh). (Muruyama, E & Hallahan, K., 2017)

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (16 de abril de 2015). Sentencia SP4366-2015. [MP. José Leonidas Bustos]

⁶ Muñoz Conde, Francisco. El Nuevo derecho penal autoritario. En el derecho penal ante la globalización y el terrorismo. Tirant lo Blanch, página 164, indica que la Seguridad Pública es "la expectativa que podemos razonablemente tener de que no vamos a ser expuestos a peligros o ataques en nuestros bienes jurídicos por parte de otras personas".

En ese orden de ideas, a través de este claro ejemplo se puede observar que los terroristas acuden al sistema financiero para canalizar sus recursos. Esta organización direccionó los dineros necesarios para consolidar los actos terroristas del 11S, accionar que causó graves daños económicos en dicho país.

V. Tipologías de Financiación del Terrorismo

En primer lugar, las tipologías de la financiación al terrorismo aluden a la clasificación y descripción de técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a los fondos de procedencia lícita o ilícita que son transferidos de un lugar a otro o entre personas con el ánimo de financiar sus actividades terroristas.

En este sentido, a continuación se señalan algunas de las tipologías que ha identificado la literatura:

- El GAFI ha indicado la relación entre las transferencias electrónicas y la financiación al terrorismo, dado que los terroristas muchas veces hacen uso de estas para mover fondos destinados a financiar sus actividades. Al respecto, recuérdese la estructura de apoyo financiero que rodeó los ataques del 11S. La anterior situación generó que el GAFI publicara una recomendación especial frente a este tema, la recomendación número VII de octubre de 2001⁷.
- La explotación y comercialización de oro se ha identificado como una forma de financiar actos terroristas, como lo indicó GAFILAT en su informe sobre tipologías financieras (2009-2010), pues los metales preciosos resultan ser atractivos para estas organizaciones dados los grandes réditos obtenidos de estos los cuales pueden ser canalizados a la economía.
- La compra de líneas telefónicas a partir de la activación de *roaming* para comunicaciones es considerada una tipología de este delito a su vez que una señal de alerta, ya que estos pueden ser usados para conectarse a redes de otros operadores y utilizar servicios de llamadas, mensajes de texto e internet a través de redes de operadores diferentes al propio.
- El uso de la *deep Web* y los criptoactivos constituyen una tipología del delito en la medida que otorgan la posibilidad de adquirir bienes de otros países y de contar con un comercio internacional al alcance de la mano, donde también se gesta facilidad de pago por medio de plataformas de pago internacionales, uso de bitcoin, tarjeta de crédito, *blockchain*, entre otros. Estos ofrecen un sistema de transaccionalidad anónimo, en el que las operaciones no se encuentran asociadas a una identidad verificada, resultando muy atractivo para los delincuentes, en razón a que puede ser utilizado como medio para mover dinero de forma rápida para comprar servicios ilegales. En este escenario, se puede destacar *Silk Road*, un mercado negro en línea que adoptó Bitcoin como medio de pago oficial, especialmente por la posibilidad de no necesitar intermediarios y en el que se pueden adquirir una amplia oferta de productos en los que se incluye armamento militar de diverso calibre.

⁷ Esta recomendación señala: "Los países deben implementar sanciones financieras dirigidas para cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención, represión e interrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva y su financiamiento. Estas Resoluciones exigen a los países que congelen sin demora los fondos u otros activos de, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición, directa o indirectamente, de o para el beneficio de, alguna persona o entidad designada por o bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas".

- La compra y venta de tarjetas de crédito robadas y su uso para el lavado de activos permite suministrar fondos para las estructuras terroristas y sus células alimentando las arcas de la organización criminal ya sea para conseguir fondos o para, con el dinero obtenido, comprar los elementos necesarios para sus actividades criminales.

En este contexto, podemos referir el caso en el que un sujeto procedente del Medio Oriente compró 50 líneas móviles o celulares a nombre de una sociedad y habilitó el servicio de *roaming* internacional que lo facultó para conectarse a redes de otros operadores y utilizar servicios de llamadas, mensajes de texto e internet. Lo relevante de esta situación es que tal servicio lo habilitó para hacer y recibir llamadas, enviar y recibir SMS y navegar por internet a través de redes de operadores diferentes al propio.

El *iter criminal* se descubrió gracias a una denuncia realizada por la propia empresa de telefonía con la que fueron contratadas las líneas, dado que uno de los últimos pagos fue de aproximadamente USD \$50,000 correspondientes a un elevado número de llamadas en el exterior que generaron altísimos volúmenes de tráfico de llamadas, registrados a través del servicio *roaming* en varios países del continente europeo en donde ocurrieron ataques terroristas, y donde se realizaron llamadas de larga distancia internacional a un total de 43 destinos, en países incluidos en las principales listas de países que proveen apoyo relacionados con el terrorismo.

Revisadas las fuentes abiertas se observa el uso de Bitcoin en Colombia, por ejemplo, señala el diario La República (2019) que el criptoactivo bitcoin mueve COP \$7.018 millones a la semana en Colombia. A manera de síntesis, debemos resaltar que este tema genera más inquietudes que precisiones por la dinámica del fenómeno. Las denominadas monedas virtuales a pesar de ser consecuencia de los avances tecnológicos que afronta el mundo tienen varias facetas que evidencian la responsabilidad que deben tener los Estados en su regulación, prohibición y control.

Las monedas virtuales, demuestran el derrumbe de las fronteras con relación a la emisión y circulación monetaria propia de la soberanía de cada país. A pesar de ello, a través de estas hoy se realizan miles de transacciones a diario; así, por ejemplo, puede ocurrir que una persona en Colombia cambia su IP a Turquía, surgiendo el interrogante de ¿cómo puede formularse una regulación en el mundo digital? ¿Qué fenómenos y alcances en materia transaccional deben ser sometidos a control? ¿Puede o no todo ser regulado? ¿Existe injerencia de cada Estado para realizar un seguimiento de las transacciones electrónicas? ¿Es suficiente revisar la cadena de valor y determinar su parte más débil? ¿Es trascendente hacer el seguimiento del Bitcoin? ¿Solo interesa el momento cuando se convierte en dinero o en bienes a los cuales se les puede examinar su trazabilidad?

De igual forma, existe otra cara en el uso delictivo del Bitcoin relacionada al hurto de esta clase de moneda virtual, siendo este también otro escenario atractivo para los ciberdelincuentes, así también se puede destacar la creación fraudulenta de los mismos a través de la minería de datos. Bajo ese panorama, el ciberdelincuente tiene un perfil muy especializado, en su gran mayoría sofisticados *hackers* quienes pueden ejecutar diferentes actividades tecnológicas para hurtar Bitcoin, reemplazar direcciones de Bitcoin o instalar mineros encubiertos en computadores, conocidos como *malware*.

Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) en el libro *El Uso De Internet Con Fines Terroristas (2013)*, describe de manera detallada cuatro clases de financiación donde los terroristas captan recursos por medio de internet y obtienen financiamiento, estas son:

- **Recaudación Directa:** Estas contribuciones se viabilizan por medio de sitios web y salas de chat, dentro del cual se realizan campañas masivas de correo y comunicaciones dirigidas expresamente a los simpatizantes requiriendo donaciones.
- **Comercio Electrónico:** En los sitios web se pueden encontrar libros a la venta, grabaciones (audios y videos), entre otros artículos objeto de interés para los simpatizantes.
- **Pagos En Línea:** Algunos sitios web o plataformas ofrecen pagos en línea por medio de las transferencias bancarias electrónicas, cargos a tarjetas de crédito o servicios de pagos alternativos (*Paypal o Skype*). Estos pagos en ocasiones pueden estar disfrazados por medios fraudulentos y hurtar la identidad en tarjetas de crédito, generarse fraude bursátil, fraude en subasta e incluso cometerse delitos relacionados contra propiedad intelectual.
- **Contribuciones a Organizaciones Benéficas:** El empleo de organizaciones benéficas como fachadas con el propósito de recaudar dinero y para financiar organizaciones terroristas es también algo que no puede dejar de ser estudiado, pues organizaciones benéficas en apariencia pueden realmente apoyar fines ilícitos, como la financiación al terrorismo.

Perseguir las finanzas de los criminales en la actualidad resulta ser una ardua y difícil tarea, atendiendo a los avances tecnológicos y a la sofisticación de las estructuras criminales, por cuanto la forma de seguir el rastro de la monetización de las monedas virtuales se gesta cuando estas se convierten en inmuebles, vehículos, acciones, entre otros.

Debe acotarse que, a diferencia de Europa, Colombia no tiene regulaciones severas al respecto y los vacíos legales son aprovechados para cometer ilícitos o facilitan el engaño del cual se basa el delincuente para hurtar monedas virtuales.

De otra parte, el internet también es usado para crear actos de terrorismo, como lo revela un estudio de Claudio Augusto Payá Santos (2016), el cual señala que:

“El terrorismo cibernético ha cobrado una gran importancia debido a que es muy difícil controlar toda la información, que por este medio (internet), transmitan y obtienen para el funcionamiento de organizaciones terroristas.

El ciberterrorismo también es una amenaza económica mundial, debido a que estos grupos fundamentalistas están creciendo y se propagan rápidamente por el mundo gracias al uso de la red. Como hoy en día la economía mundial y el comercio en general se mueven por medio de las transacciones que se hacen por internet, este campo se convierte en un blanco fácil para actuaciones ilícitas lo que facilita el financiamiento de estos grupos.” (p. 23)

VI. Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo

La OCDE señala frente a los delitos de financiación del terrorismo y lavado de activos que estos dos delitos se encuentran relacionados entre sí, sin embargo, su esencia es disímil pues el lavado de activos tiene en cuenta la procedencia mediata o inmediata de los fondos o recursos, mientras en la financiación del terrorismo, el objeto de estudio está centrado en el uso o destino de los recursos principalmente.

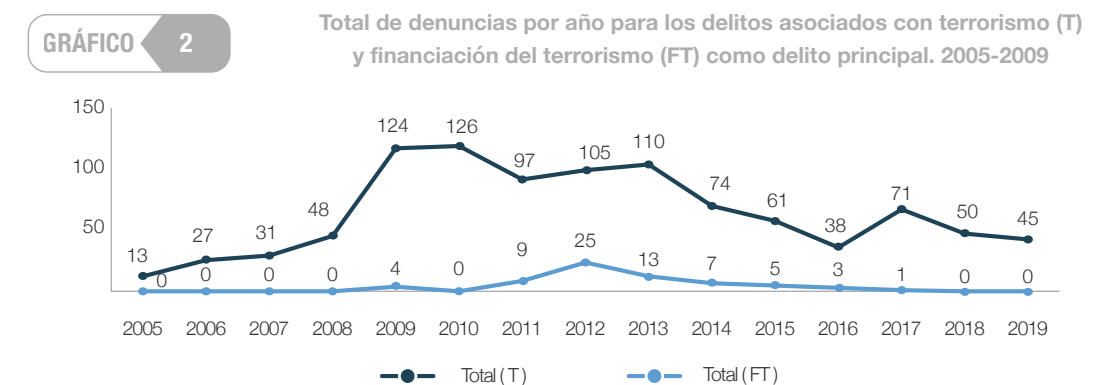
El lavado de activos es una operación circular, ya que recauda, procesa y devuelve el producto del delito a los delincuentes, mientras que el financiamiento del terrorismo es una progresión lineal que empieza desde la recaudación, pasa por el depósito y la transferencia hacia el uso del fondo.

Según la OCDE:

“Los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo pueden cometerse en relación el uno con el otro, por ejemplo, cuando los fondos proporcionados a las organizaciones terroristas son fondos “lavados”. Aunque las actividades de lavado de activos y financiación del terrorismo pueden tener atributos y tipologías similares, los tiempos y la orientación de sus operaciones son diferentes. En el lavado de activos, se presta especial atención a la procedencia de los fondos, mientras que la financiación del terrorismo se centra en el uso de estos. Por tanto, si bien es cierto que el secreto y la movilidad son atributos buscados tanto en el sistema de lavado de activos como en el de financiación del terrorismo, esta última no suele necesitar un componente de “ocultamiento” ni de “justificación con vistas a la integración” antes de la etapa en la que se usan los fondos.” (2019, p. 25)

VII. El Panorama Colombiano en la Lucha Contra La Financiación del Terrorismo

En la tarea investigativa de revisar la relación existente entre los delitos de terrorismo y financiación del terrorismo, a partir del análisis de noticias criminales en el Sistema Penal Acusatorio Oral (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación (FGN), durante el período comprendido entre el 2005 al 2019, se obtuvo el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia a partir de Información tomada de SPOA.

De este gráfico se observa que la conducta punible de terrorismo se incrementó para el año 2008, y mantuvo su tendencia hasta el año 2013, último periodo a partir del cual muestra un decrecimiento. No obstante lo anterior, y en relación con las investigaciones por financiación del terrorismo, existe un desfase en razón a que hay años sin investigaciones, así mismo sólo se observa un pico para el año 2012, y luego su decrecimiento hasta cero para el 2018 y 2019, tal como aconteció entre 2005 a 2008.

Del periodo comprendido entre 2005 y 2019, se evidenció la apertura de la acción penal en mil ochenta y siete (1087) procesos por estos delitos, de los cuales mil veinte (1020) se motivaron por el injusto de terrorismo y tan sólo sesenta y siete (67) se dirigieron a la investigación de la conducta punible de financiación del terrorismo.

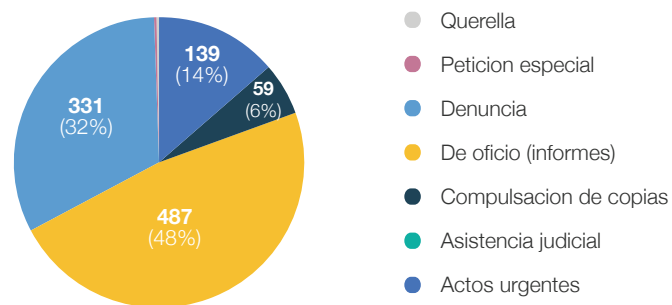
Vale la pena anotar que el Grupo de Memoria Histórica expresó que entre 2008 y 2013 ocurrió la denominada cuarta fase de la evolución de las FARC, fenómeno que podría presuntamente explicar en principio la aparición de denuncias en mayor grado por terrorismo y financiación al terrorismo, como actos de esclarecimiento, verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Las hoy extintas FARC EP, en su período de evolución histórica que inició con el Plan Renacer formulado por Alfonso Cano tras su llegada a la comandancia de la guerrilla, cierran su vida armada con el Proceso de Paz liderado por el expresidente Juan Manuel Santos, quien a través de su hoja de ruta consiguió para el país suscribir los acuerdos de paz, proceso de carácter gradual y progresivo, pero sin duda histórico para el país y la sociedad colombiana.

Denuncias Terrorismo y Financiación del Terrorismo

Consultando el SPOA de la FGN, se organizó la información con el propósito de observar la forma en que se iniciaban los procesos penales por estas conductas punibles. Las gráficas obtenidas arrojan los siguientes resultados:

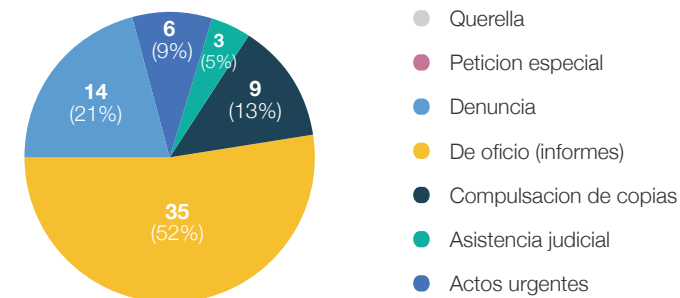
GRÁFICO 3 Número total de denuncias por tipo de denuncia para los delitos asociados con terrorismo (T) como delito principal sin rupturas. 2005 – 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada de SPOA.

GRÁFICO 4

Número total de denuncias por tipo de denuncia para los delitos asociados con financiación del terrorismo (FT) como delito principal sin rupturas. 2005 – 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada de SPOA.

Las gráficas demuestran que tanto para los delitos de terrorismo y de financiación del terrorismo, la forma en que se inicia la acción penal es a través de informes emitidos por la Policía Judicial, seguido por las denuncias; es decir, la mayoría de estos delitos son investigados por parte de la FGN de oficio.

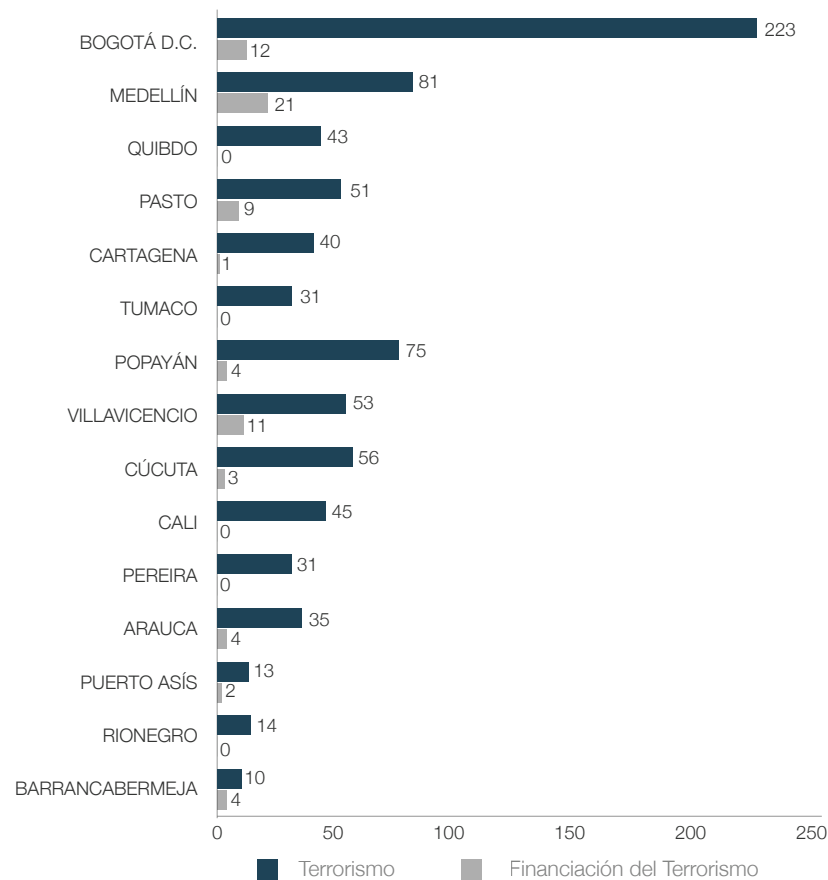
Estos punibles, si bien causan un gran impacto negativo, no evidencian conforme lo estudiado que la ciudadanía denuncie masivamente los hechos terroristas o aquellos relativos a la comisión de conductas delictivas que se relacionan con la financiación del terrorismo.

De igual forma, se puede observar que el número de denuncias es mucho mayor para el delito de terrorismo, dado que son trescientas treinta y una (331), frente a catorce (14) para el delito de financiación del terrorismo, situación que permite concluir que no hay una estrecha correlación investigativa entre estos dos delitos.

De otro lado, resulta menester destacar los quince (15) municipios con mayor número de denuncias activas en relación con los delitos asociados con terrorismo (T) y financiación del terrorismo (FT), entre los años 2005 a 2019, como lo evidencia el gráfico a continuación:

GRÁFICO 5

Municipios con mayor número de denuncias activas de delitos asociados con terrorismo (T) y financiación del terrorismo (FT)



Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada de SPOA.

Se observa que Bogotá es la ciudad que más presenta denuncias por el delito de terrorismo, seguida por Medellín que, a su vez, es la ciudad donde más procesos se han iniciado por el delito de financiación del terrorismo.

Se destaca del ranking anterior que el delito de financiación del terrorismo se encuentra en el municipio de Barrancabermeja en correlación investigativa con el delito de terrorismo, de otro lado, en el municipio de Tumaco se presenta un alto número de causas penales por terrorismo, ello en su clara materialidad de ser un municipio sumamente azotado por la violencia y la confluencia de múltiples actores armados.

Nuestra evolución histórica, la cual en las últimas décadas ha sido trasegada por diferentes atentados terroristas, entre los que se pueden destacar el atentado al edificio del DAS (1989), al Vuelo 203 de Avianca (1989), al Club el Nogal (2003), el Palacio de Justicia de Cali (2008), al edificio de Caracol Radio (2010), el atentado al exministro de Interior Fernando Londoño (2012), el ocurrido en el Centro Comercial Andino (2017), a la *Discoteca Bora Bora* en Cauca (2017), el reciente atentado a la Escuela General Santander en Bogotá (2019), así como a las diferentes estaciones de policía en Colombia, aunado a las masacres, asesinatos a líderes y lideresas sociales que también se han cometido con relación al conflicto armado primero por los carteles, la guerrilla FARC, ELN, hoy con las disidencias y los grupos de criminalidad organizada, implican que la ciudadanía y toda la institucionalidad colombiana comience a enfrentar con mayor ímpetu no solo las acciones terroristas sino también su financiación, atacando el músculo financiero de estas organizaciones.

VIII. Señales de Alerta

Las señales de alerta permiten reconocer una posible operación de financiación del terrorismo, por lo tanto, teniendo en cuenta el análisis realizado del delito, a continuación se enumeran algunas:

1. Adquisición de productos financieros por personas de escasa capacidad económica, quienes realizan movimientos continuos de grandes cantidades de dinero, los cuales pueden provenir o no de paraísos fiscales.
2. Existencia de entramados societarios, donde existe una rotación de los directivos entre empresas, para hacer difícil el rastreo de las personas.
3. Existe un desconocimiento por parte del representante legal del negocio que gerencia, tampoco se puede explicar o soportar la información contable de la empresa.
4. Estudio del comportamiento financiero de la empresa en el mercado que opera, frente a empresas similares, con el fin de determinar alguna anomalía en el negocio.
5. Realización de gran cantidad de transacciones a ONGs, que, al momento de auscultar su ubicación y cumplimiento del objeto social, se logra identificar que son "de papel".
6. Productos y servicios de ONGs "de papel", que facilitan los movimientos de dinero, la logística de recaudo y transporte de insumos para cometer los delitos relacionados con el financiamiento al terrorismo.
7. Incremento de las transacciones del exterior, sin que exista una relación económica que lo justifique.
8. Revisión de la trazabilidad de las operaciones en el banco, por el riesgo de corrupción y de infiltración de estas entidades para facilitar la comisión del delito.
9. La solicitud de créditos de alta cuantía por parte de empresas de un capital pequeño o ONGs que se pagan antes del tiempo pactado.
10. Operaciones bancarias importantes mediante apoderados hacia el exterior.

IX. Conclusiones

La sanción y prevención de los delitos de terrorismo y de financiación del terrorismo surge de las necesidades propias de los Estados como de la comunidad internacional de proteger y garantizar la seguridad de los ciudadanos, por tanto, los tratados y herramientas globales, así como las diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, han generado importantes insumos y obligaciones para dinamizar la normativa doméstica con el propósito de actualizar los delitos y las modalidades de ejecución del terrorismo y su consecuente financiación.

De igual forma, los organismos como GAFI, GAFILAT, la OCDE, entre otros, a través del *soft law*, imparten y establecen recomendaciones para hacer frente a la financiación del terrorismo desde todos sus escenarios, no solo a través del ataque del fenómeno sino de sus consecuencias, circunstancia que implica que los Estados aprehendan los bienes por origen o destinación ilícita a través de herramientas como el comiso penal y la extinción del derecho de dominio.

La lucha contra la financiación del terrorismo implica una gran suma de necesidades y capacidades estatales e internacionales, para reprimir aquellas conductas que financien atentados contra el Estado, la sociedad y los bienes de estos, fenómenos que vulneran la seguridad pública, los Derechos Humanos y la seguridad de los Estados.

Se observó que el internet ha permitido facilitar a las organizaciones criminales el recaudar y obtener derechos patrimoniales, situación que puede configurar el delito de financiación del terrorismo, incluso que dicha captación se realiza a través de compras y su medio de pago son criptomonedas, entre ellas, el Bitcoin, en donde el anonimato facilita la comisión de estas conductas punibles.

La financiación al terrorismo en nuestro país ha sido masiva, sin embargo, esta no ha sido investigada a fondo. Su presencia es notable al analizar los hechos históricos de la época dorada de los carteles de la droga, la lucha contra las guerrillas (FARC, M-19, ELN), en la actualidad con el Clan Del Golfo, las disidencias y otros actores de delincuencia organizada que toman el control de las ciudades, las zonas y rutas ilegales existentes, las alianzas de cooperación entre carteles internacionales, aspectos que motivan a que la institucionalidad colombiana haga frente a este fenómeno delictivo y genere unos protocolos para su contención.

En Colombia, el delito de financiación del terrorismo suele confundirse con el delito de lavado de activos toda vez que las conductas de este tipo penal facultan a que se vean inmersas dentro de los verbos rectores del tipo, y por ello, resulta más común que las imputaciones versen sobre tipologías de lavado de activos y no de financiación al terrorismo.

Este delito es una herramienta fundamental en la persecución de las finanzas de las organizaciones criminales, por cuanto el tipo penal es amplio, y permite judicializar a quien preste cualquier tipo de colaboración en pro de la financiación, se cometa o no un atentado terrorista, por lo que es un reto para la investigación determinar quién se encuentra detrás de

los testaferros, amigos y familiares, entre otros, a fin de dar cuenta de los autores y partícipes en este entramado criminal. Por lo anterior, los actos de investigación y de prevención implican la realización de una verdadera búsqueda en la trazabilidad de los dineros lícitos o ilícitos con fines terroristas, incluso a nivel local o internacional no solo por las autoridades judiciales sino también por las instituciones financieras.

El anterior panorama, implica la implementación de la estrategia *follow the money* y el análisis de la red criminal para determinar aquellos productos, entidades, montos y paraísos fiscales, a efectos de dilucidar las formas de financiamiento de las organizaciones criminales, sin que ello implique dejar de lado hoy las nuevas transformaciones transaccionales como las criptomonedas, la utilización de la *dark web*, entre otros.

Es importante también que los Estados dirijan sus investigaciones a detectar los movimientos financieros entre mafias como Hezbolá, Al Queda, Cartel de Sinaloa, las Mafias Italianas (Cosa Nostra, la Camorra, la 'Ndrangheta), y las que existen en Colombia.

Finalmente, en esta importante tarea juegan un papel trascendental las entidades financieras, dado que pueden ser medio o instrumento para la canalización de activos que financian el terrorismo doméstico o internacional, por ello, tanto estas entidades como los órganos de investigación, deben ampliar los canales de compartición de información y fortalecer identificaciones de derechos patrimoniales con fines ilícitos, consolidando buenas practicas a partir de una mayor cooperación nacional e internacional, donde la lucha contra las finanzas criminales, tenga en cuenta la aplicación de herramientas penales y no penales, como la extinción del derecho de dominio.

Referencias bibliográficas

- Basaldua, U. (2002). *Estudios jurídicos en Memoria de José M.ª Lidón*. Bilbao: ISBN:978-84-9830-978-2.
- Calduch, R. (1997). *State and societal reactions to terrorism*. Oñate: REINARES, F.
- Cancio, M. M. (2008). *Sentido y límites de los delitos de terrorismo*. En G. Valdés, *Estudios Penales en homenaje a Enrique Gimbernat* (pág. 1879 a 1906). Madrid: Edisofer.
- Chávez, I. J. (2014). *Análisis Dogmático Penal Del Delito De Financiación Del Terrorismo*. En Revista de estudios de la justicia, ISSN 0118-0853, Nº. 20, 2014, págs. 171-194
- Cicad.oas.org. (s.f.). *www.cicad.oas.org*. Recuperado de: http://www.cicad.oas.org/Lavado_Activos/esp/terrorismo.doc
- CNMH. (2014). *Basta ya*. Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. En G. d. (GMH). BOGOTÁ: IMPRENTA NACIONAL.
- GAFI. (2015). *Directrices para un Enfoque Basado en Riesgo Monedas Virtuales*. Paris: FATF - OECD.
- Muruyama, E & Hallahan, K. (9 de junio de 2017). *Following the Money A Primer on Terrorism Financing*. Center for a New American Security (CNAS). Recuperado de: <https://www.cnas.org/publications/reports/following-the-money-1>
- OCDE. (2019). *Lavado de activos y financiación del terrorismo – Manual para inspectores y auditores fiscales*. Paris: OCDE.
- Payá Santos, C. A., & Delgado Morán, J. J. (2016). *El uso del ciberespacio para infringir el terror*. *Estudios En Seguridad Y Defensa*, 11(22), 91-108. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.211>
- Ucha, F. (octubre de 2009). *www.definicionabc.com*. Recuperado de: <https://www.definicionabc.com/economia/financiamiento.php>
- UNODC. (2013). *El Uso De Internet Con Fines Terroristas*. New York: Naciones Unidas.

CAPÍTULO 7

Financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva: prevención y acción

Autor: **Alberto Manuel Ávila**

El Tiempo

"Hay una temporada para todo, un tiempo para cada actividad bajo el cielo; un tiempo para derribar y un tiempo para construir; un tiempo para callar y un tiempo para hablar; un tiempo para la guerra y un tiempo para la paz¹."

Presentar comentarios sobre el delicado tema de armas de destrucción masiva (ADM) requiere afrontar asuntos complicados y que producen incomodidad para los gobiernos y diversas esferas de la sociedad. Las observaciones que se presentan en este texto permiten compartir las interacciones que, tanto en foros nacionales como internacionales, Dios me ha permitido sostener con diversos sectores. El capítulo confronta diversos interrogantes y establece conocimientos y acciones concretas que esta novel actividad nos plantea.

I. Pregunta Fundamental

¿Cuál es el objetivo? ¿Qué preguntas se plantea el lector? ¿Qué le inquieta? ¿Qué se debe transmitir? ¿Qué se puede compartir? Estas y otras preguntas llevan a plantear el tema de la siguiente manera.

Durante el final de 2019 e inicios del 2020, se gestaron los siguientes eventos que colocaron al mundo en un estatus de preocupación: (i) Corea del Norte renovó movimientos militares que indicaron la reactivación de su programa de misiles²; y (ii) los Estados Unidos de América (EUA) e Irán aumentaron el nivel de agresión en Medio Oriente, lo que se evidenció con el asesinato del General iraní Qasem Soleimani en el aeropuerto de Bagdad mediante el uso de un dron militar. Por su parte, Irán respondió dirigiendo una serie de misiles a la base militar estadounidense Ain al-Assad y a otra cercana al aeropuerto de Erbil en la capital de Irak³. Estas dos situaciones se escalaron a tal grado que el grupo internacional de científicos que presenta y administra el Reloj del Día del Juicio Final (*Doomsday Clock*) colocaron dicho reloj a 100 segundos de la media noche⁴; una diferencia aterradora y abismal cuando la comparamos a los siete minutos en que se encontró dicho reloj durante la crisis de los misiles en Cuba⁵.

Después de trabajar durante años en el tema de ADM y derecho humanitario, mi familia y ahora mis cuates y colegas dentro del ámbito de la prevención de lavado de activos me preguntaban ¿qué opinaba al respecto? ¿qué va a pasar? ¿cuándo? ¿qué daños? Tal era la relevancia de esta preocupación, que los usuarios de Twitter⁶ realizaron más de dos millones

de tweets en una sola tarde con los *hashtags* #WWIII, #WW3 y #WorldWarThree⁷. Dentro de las inquietudes que me presentaron en esos días, pude observar que en el fondo existía una pregunta fundamental que nadie verbalizaba, pero que dirigía sus preocupaciones y también las mías ¿Estoy seguro?

El entorno que rodea a la pregunta fundamental

Las armas de destrucción masiva son un tema complejo que utiliza términos y abreviaciones confusas: ABM, ADM, ALCM, CNT, EMP, HEUMF, JCAD, ICBM, IND, ITAR, NDB, WDCR⁸ son algunos de los términos básicos. La vasta terminología y su abstracción son elementos que provocan una distancia adicional al temor ya existente. La cantidad de tratados y acuerdos internacionales relacionados con el tema son vastos⁹ y ahondan el desapego al tema.

Durante conferencias y reuniones con institutos universitarios de posgrado, asociaciones de instituciones financieras, cámaras de comercio, contadores públicos, agentes aduanales, notarios, entidades gubernamentales y grupos comerciales en los cuales he presentado este asunto, la mayoría son impactados y se muestran preocupados. No obstante, al final de los ejercicios, comentan:

"Este tema no les aplica, pues en América Latina y el Caribe nadie desarrolla armas de destrucción masiva y el uso potencial de las mismas está en países como EUA, Rusia, China, Francia, Reino Unido, Pakistán, India, Corea del Norte, Irán, Siria"

"Lo estamos incluyendo en nuestra legislación por presión de EUA o de las naciones que crearon las armas y que ahora no saben qué hacer"

"Aquí en mi país no desarrollamos esas armas y no somos objetivo de ellas"

"Ninguno de los servicios o de los clientes con los cuales tratamos se pueden encontrar dentro de este rubro"

Después de atender estos planteamientos, surge la pregunta que presento ante ustedes:

¿Cómo han realizado el análisis para llegar a esas conclusiones?

La intranquilidad generada por estas armas nos ha tornado insensibles ante el dolor y la tragedia de otros. La reducida posibilidad de que un arma de destrucción masiva sea utilizada en nuestra región o país, se ha convertido en una excusa o paliativo para no considerar la terrible y dolorosa muerte de un sinnúmero de personas; o la desaparición instantánea de miles de ellas.

¹ Bible Gateway passage: Eclesiastés 3 - Reina-Valera 1960. (2015). Recuperado el febrero 3, 2020, de Bible Gateway website: <https://www.biblegateway.com/passage/?search=Eclesiast%3%A9s+3&version=RVR1960>

² The Guardian. (2019, Diciembre 14). *North Korea claims successful "crucial test" at long-range rocket site*. Recuperado el febrero 3, 2020, de The Guardian website: <https://www.theguardian.com/world/2019/dec/14/north-korea-test-long-range-rocket-site>

³ Al Jazeera. (2020, Enero 7). *Iran launches missile attacks on US facilities in Iraq*. Recuperado el febrero 3, 2020, de Aljazeera.com website: <https://www.aljazeera.com/news/2020/01/rockets-fired-iraq-base-housing-troops-reports-200107232445101.html>

⁴ Doomsday Clock - Bulletin of the Atomic Scientists. (2018). Recuperado de Bulletin of the Atomic Scientists website: <https://thebulletin.org/doomsday-clock/>

⁵ National Geographic Society. (2017, Octubre 19). *13 Days: President Kennedy and the Cuban Missile Crisis*. Recuperado de National Geographic Society website: <https://www.nationalgeographic.org/activity/13-days-president-kennedy-and-cuban-missile-crisis/>

⁶ Twitter. It's what's happening. (2000). Recuperado de Twitter.com website: <http://www.twitter.com>

⁷ Harper, J. (2020, enero 3). Social media jitters: #WorldWarIII leads the top trends on Twitter. Recuperado en febrero 5, 2020, de The Washington Times website: <https://www.washingtontimes.com/news/2020/jan/3/social-media-jitters-worldwariii-leads-the-top-tre/>

⁸ ABM (Anti-Ballistic Missile Systems), ADM (Armas de Destrucción Masiva), ALCM (Air Launched Cruise Missile), CNT (Consejo Nacional Transitorio), EMP (Electromagnetic Pulse), HEUMF (Highly Enriched Uranium Materials Facility), JCAD (Joint Chemical Agent Detector), ICBM (Intercontinental Ballistic Missiles), IND (India and Weapons of Mass Destruction), ITAR (the International Traffic in Arms Regulations), NDB (Nuclear Depth Bombs), WDCR (Weapon Design and Cost Report)

⁹ Arms Control and Nonproliferation: A Catalog of Treaties and Agreements. (n.d.). Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33865.pdf>

Una agresión de este tipo a un grupo de personas no solo conlleva a la migración forzosa, también representa la pérdida de vidas inocentes, la desaparición de una cultura, de un tipo de pensamiento, y un cambio radical en los modos de vida. Distintos hechos que constituyen diferentes tipos de genocidio¹⁰. La frialdad se incrementa con la rapidez en la que grandes cantidades de información bombardean nuestro conocimiento. Las redes sociales, el internet, la industria del cine y el contenido de *streaming* contribuyen cada vez más a este proceso.

Esta indiferencia se manifiesta tanto en el sector privado como en el público. Es un hecho que senadores, diputados, representantes o parlamentarios carecen de equipos de asesores que les informen de manera adecuada y efectiva, debido al escaso conocimiento que tienen en materia de prevención de ADM. No obstante, somos afortunados pues aún existen funcionarios públicos que, de manera heroica, nos representan y se encuentran informados y asesorados de manera apropiada.

Durante la guerra fría, nuestros representantes eran conocedores y se rodeaban de expertos en el asunto. Observamos con tristeza que, al final de esta¹¹, este grupo ha disminuido de manera considerable. A tres décadas de este hecho histórico, se ha generado una debacle en la prevención de proliferación de ADM. El mundo ha cambiado de manera radical y las acciones para combatir este tipo de armamento han quedado suspendidas en el tiempo. Con la caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas ("URSS"), una nueva generación de políticos pronto olvidó las lecciones de la historia.

Los profesores Barry M. Blechman y Leo S. Mackay Jr, expertos con más de 80 años de experiencia conjunta, confirman lo mencionado e indican en su documento titulado *Un nuevo Paradigma para un Nuevo Siglo* (2000) que:

"En septiembre de 1999 el Senado de los Estados Unidos de América mató la prohibición sobre pruebas nucleares y muchos de los esfuerzos diplomáticos construidos para limitar el uso, creación y proliferación de armas nucleares.

*India y Pakistán se unieron al Club Nuclear tan sólo dos años después, como los primeros miembros que así lo declararon, desde que China realizó su primera prueba en 1964 (...) los peligros nucleares tan sólo están iniciando. Las capacidades letales de armas biológicas y químicas se están esparciendo en el mundo, incluso en organizaciones terroristas."*¹²

Debemos reconocer que hay generaciones que vivieron a expensas de la guerra fría entre los Estados Unidos de América y la URSS; en las nuevas generaciones existe un distanciamiento con ese periodo histórico. Hoy es el momento en que todas las generaciones deben reconocer que sobrevivieron a un periodo oscuro de la humanidad y plantear la manera en que se atenderán las situaciones que representan un riesgo para la raza humana. Estos antecedentes nos llevan a plantear una pregunta fundamental en materia de riesgos.

¿Qué nivel de riesgo estamos dispuestos a tolerar con relación a las ADM?

El verdadero riesgo detrás de la proliferación de las ADM es nuestra existencia misma y la de otras personas. El tema de la supervivencia de las naciones, así como de las familias y generaciones que las integran, es frágil e incómodo. La sociedad carece de una conciencia aterrizada que le permita entender que millones de personas pueden morir evaporadas en segundos en otro lado del planeta por el uso de una ADM. La humanidad asume como noticia la muerte de miles de personas en una agonía indescriptible a través del uso de armas químicas y biológicas¹³.

Esta indiferencia surge décadas después de la conclusión de la guerra fría. La situación se agrava debido al partidismo individualista que ha colocado el interés del poder por encima del bienestar de comunidades, regiones y países. El hecho es que nuestros representantes en los congresos son los que determinan el destino y uso de los fondos públicos, y la gestión del riesgo de la proliferación de ADM requiere de recursos; de modo que es responsabilidad de todo ciudadano el presionar y exigir a sus líderes que destinen estos al combate de este flagelo.

Como se indicó al inicio de este capítulo, la seguridad, a nivel internacional, de cada uno de nosotros se encuentra en riesgo. Nuestra existencia está en riesgo ¡No estamos seguros! No existe un nivel de riesgo tolerable con relación a las ADM, ya que nadie está dispuesto a considerar como aceptable la muerte de miles de personas a través de armas nucleares, químicas o biológicas. El único camino para ir creando un mundo más seguro es que se instituya una respuesta masiva para evitar la proliferación de este tipo de armamento. Esta terrible situación fue creada por la humanidad y la solución se encuentra en quienes la han creado: nosotros. Para atender este riesgo resulta crítico el comprender las bases y el entorno que rodea a las ADM.

II. Conceptos Fundamentales

Para gestionar el riesgo de proliferación de ADM requerimos adquirir conocimientos sobre el tema. Mediante la comprensión de cada uno de los actores y elementos que le rodean, se pueden desarrollar procesos, políticas, capacitaciones, sistemas y análisis. Primero se debe crear una conciencia sobre el tema y para ello se debe ser capaz de conocer ¿qué es un arma de destrucción masiva? Una vez logrado este objetivo es necesario proceder al cómo podemos contribuir para evitar su proliferación.

En diversos foros sobre temas de cumplimiento, administración de riesgos y prevención de lavado, la mayoría de los asistentes tienden a presentar las siguientes respuestas, cuando se les pregunta, ¿para usted que es un arma de destrucción masiva?:

¹⁰ ONU. (1948) *La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, ¿Qué es la Convención sobre el genocidio?* Recuperado de <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Genocide%20Convention-FactSheet-SP.pdf>

¹¹ Salvatierra, M. (2014, Noviembre 5). El fin del mundo de la Guerra Fría. Recuperado en febrero 5, 2020, de abc website: <https://www.abc.es/internacional/20141105/rc-mundo-guerra-fria-201411051450.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

¹² Blechman, B., & Mackay, L. (2000). *Un nuevo Paradigma para un Nuevo Siglo*. Stimson.Org, Occasional Paper #40(1), p.p. 19.

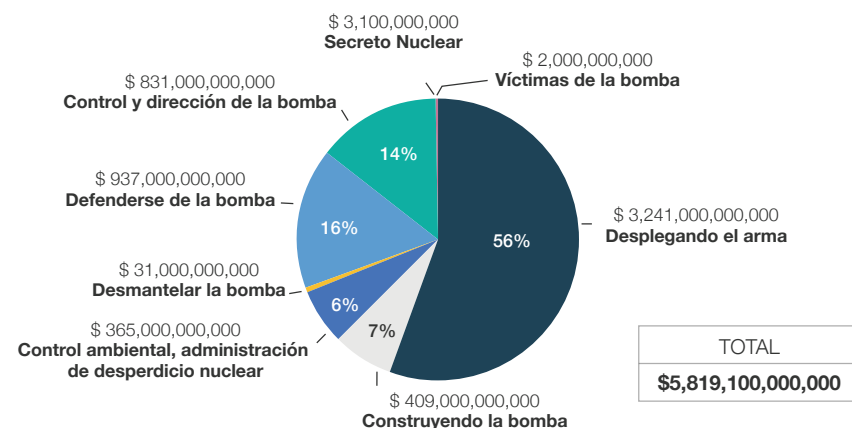
¹³ Burning Eyes, Foaming Mouths: Years of Suspected Chemical Attacks in Syria. (2018, Abril 8). The New York Times. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2018/04/08/world/middleeast/syria-chemical-attacks-assad.html>

- Cosas que matan muchas personas;
- Armas nucleares;
- Armas bacteriológicas y químicas también;
- Objetos muy grandes y pesados;
- Armas que provocan una gran cantidad de dolor y muerte a un gran número de personas;
- Armas que pocos países tienen, y
- matan muy rápido.

Estas respuestas son correctas pero inconclusas. Parte íntegra de este tipo de armamentos son los medios con las cuales son transportadas, así como los objetos, materiales, industrias, países, comercios, centros de investigación y educativos, unidades de seguridad, almacenes, autoridades hacendarias, organismos de control de enfermedades, entidades de control agrícola y salud pública que se encuentran dentro de su cadena de vida. Cada una de ellas es esencial y forma parte de sectores que tienen una amplia participación dentro del sector financiero, comercial y educativo internacional. Para efecto de ilustrar esta realidad tomaremos los datos que han sido revelados al público respecto de las armas nucleares de los EUA.

Después de cuatro años de estudio, el experto en armas nucleares Stephen Schwartz, quien tuvo acceso a estos documentos desclasificados, publicó en agosto de 1998 un trabajo titulado "Los costos ocultos de nuestro arsenal nuclear: vista general de las observaciones"¹⁴. En este, se expresa que la cifra aproximada de los costos del programa nuclear fue, hasta 1996, del orden de los USD \$5.8 trillones (para los países de habla hispana se expresaría como billones)¹⁵. Tomando en cuenta el efecto de la inflación, al 2020 esta cifra ascendería a USD \$ 9.7 trillones. El desglose principal de esta cifra se observa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1 Costos ocultos del arsenal nuclear de los EUA



Fuente: *Estimated Minimum Incurred Costs of U.S. Nuclear Weapons Programs, 1940-1996**. (2015).

¹⁴ Schwartz, S. (Diciembre 7, 2016). The Hidden Costs of Our Nuclear Arsenal: Overview of Project Findings. Recuperado en febrero 10, 2020, de Brookings website: <https://www.brookings.edu/the-hidden-costs-of-our-nuclear-arsenal-overview-of-project-findings/>

¹⁵ Schwartz, S. I. (2013, Agosto 6). Atomic Audit. Recuperado en febrero 10, 2020, de Brookings website: <http://www.brookings.edu/research/books/1998/atomic>

Los tres rubros principales que forman parte integral del arma nuclear son, con ejemplos ilustrativos:

*Métodos para desplegar el arma*¹⁶:

- Misiles;
- Submarinos;
- Bombarderos;
- Jets de Combate;
- Materiales y diseño;
- Preparación, ciencia, laboratorios; y
- Bodegas y sistemas especializados para resguardo y transporte.

Sistemas de guía y control:

- GPS;
- Sistemas de cómputo;
- Procesadores;
- Cámaras y sistemas de video;
- Comunicación;
- Telecomunicación;
- Encriptación de datos;
- Materiales y diseño;
- Satélites; y
- Desarrollos intelectuales sobre industria aeroespacial.

Construcción del arma:

- Minerales radioactivos;
- Minería y aleaciones especializadas;
- Tornillos de alta precisión;
- Conocimientos de ingeniería metalúrgica, nuclear y aeroespacial;
- Resguardo y traslado;
- Combustibles;
- Materiales y diseño;
- Centrífugas; y
- Sistemas de cómputo de alto rendimiento.

Cada uno cuenta con una gran cantidad de proveedores en diversas jurisdicciones que interactúan con el sistema financiero y las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD). Todos ellos forman parte de la cadena que puede ser utilizada para proliferar este tipo de armamento y son un elemento esencial de nuestra labor.

Por su parte, cada uno de los rubros forma parte integral de los esfuerzos que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para prevenir la proliferación de ADM y las acciones que requiere que

¹⁶ Las resoluciones del consejo de seguridad hacen referencia expresa a este rubro y las incluye.

los Estados Miembro sigan a través de las Resoluciones del Consejo de Seguridad. Con base en estas resoluciones es que el GAFI fundamenta sus acciones dirigidas hacia las instituciones financieras y las APNFD. La guía del GAFI insta las provisiones financieras de las resoluciones del Consejo de Seguridad, las cuales tienen como objetivo prevenir la proliferación de ADM, asimismo establece las sanciones financieras dirigidas hacia el financiamiento de la proliferación de ADM¹⁷, acorde con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁸. De esta forma, la Recomendación 2 requiere que los países establezcan una cooperación nacional efectiva (cuando corresponda) y mecanismos de coordinación para combatir la financiación de la proliferación de ADM.

Reconociendo la realidad plasmada en los párrafos anteriores, GAFI hace referencia a la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas¹⁹:

*"Afirmando que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores**", constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales (...)*

Afirmando su determinación de adoptar medidas adecuadas y efectivas para luchar contra toda amenaza a la paz y la seguridad internacional causada por la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores, de conformidad con sus funciones primordiales enunciadas en la Carta de las Naciones Unidas (...)

***Sistemas vectores: misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de transportar armas nucleares, químicas o biológicas, diseñados especialmente para ese fin.*

Materiales conexos: materiales, equipo y tecnología abarcados por los tratados y los mecanismos multilaterales pertinentes o incluidos en listas nacionales de control, que se podrían utilizar para el diseño, el desarrollo, la producción o el empleo de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores."

De los tres principales rubros del estudio del Profesor Schwartz, realizamos la conexión de esta sección del texto con la resolución del Consejo de Seguridad. Ante nosotros se plantea la existencia de un concepto nuevo para los sectores financieros y para las APNFD. Colegas presento a ustedes materiales, servicios, tecnología y productos conocidos como de *Uso Dual*.

Uso Dual significa que algo puede tener una aplicación militar y civil. Nosotros podemos tener, dentro de nuestras naciones, socios comerciales, instituciones financieras, aduaneras y educativas, clientes, empleados o socios que puedan estar manejando materiales, servicios y conocimientos de *Uso Dual*. Un ejemplo son los drones que, en su versión civil, pueden ser utilizados para llevar una cámara y capturar video, mientras que los drones de uso militar pueden cargar con un explosivo. Es el mismo producto con dos usos distintos (hay

especificaciones técnicas diferentes que los distinguen). Esta realidad nos confronta con la necesidad de conocer a profundidad cierto tipo de actividades y clientes que operan en estos rubros para así entender sus productos y jurisdicciones en las cuales tienen influencia. A su vez, se hace indispensable comprender el tipo de conocimiento que tienen sobre la materia de *Uso Dual* y los permisos que a nivel internacional deben tener (si es que están operando de manera lícita).

¿Y qué sucede con las armas químicas y biológicas?

En el rubro de armas químicas y biológicas²⁰ existen industrias que cuentan con el equipamiento para desarrollarlas, transportarlas y entregarlas. La ONU ofrece la siguiente definición:

"las armas biológicas son sistemas complejos que diseminan toxinas u organismos que provocan enfermedades para dañar o matar seres humanos, animales o plantas. De manera común consisten en dos partes – un agente militarizado o armado y un mecanismo de entrega. Además de aplicaciones militares tácticas o estratégicas, las armas biológicas pueden ser utilizadas para asesinatos políticos²¹, infección de ganados o productos agrícolas para causar escasez de alimentos y pérdidas económicas, la creación de catástrofes ambientales y la introducción de enfermedades, temor y desconfianza en el público"²²

Este tipo de armamentos, además de provocar muerte y sufrimiento indiscriminado, está dirigido a provocar daños económicos.

Dentro de los medios informativos y personales que desconocen del tema, se presenta información incorrecta con relación al concepto de armas biológicas y sobre cuándo un evento puede ser considerado como la aparición o uso de este tipo de arma. En la actualidad existe gran desinformación con relación al COVID-19²³ el cual es una enfermedad. Para efecto de ilustrar cuan graves pueden ser los efectos económicos provocados por una enfermedad, presentamos cifras iniciales sobre el impacto que esta pandemia generó en China durante los primeros dos meses del 2020.

El Foro Económico Mundial expresó durante el mes de febrero del 2020 los efectos económicos potenciales del COVID-19 alrededor del mundo²⁴. Algunos son:

- Desaceleración económica en China.
- Caída en la demanda de crudo.
- Disrupción en el comercio

¹⁷ FATF. (2018). *Fatf Guidance On Counter Proliferation Financing The Implementation Of Financial Provisions Of United Nations Security Council Resolutions To Counter The Proliferation Of Weapons Of Mass Destruction*. Recuperado de : <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-Countering-Proliferation-Financing.pdf>

¹⁸ ONU (2012). *UN Security Council Resolution 1540 (2004) – UNODA*. Recuperado de: <https://www.un.org/disarmament/wmd/sc1540/>

¹⁹ ONU (2020). *United Nations Official Document*. Recuperado de: [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)&referer=/english/&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004)&referer=/english/&Lang=S)

²⁰ Guillemin, J. (2006). Scientists and the history of biological weapons: A brief historical overview of the development of biological weapons in the twentieth century. *EMBO Reports*, 7, S45–S49. <https://doi.org/10.1038/sj.embor.7400689>

²¹ Asesinato de Kim Jong Nam, el hermano mayor del líder norcoreano, Kim Jong Un, que fue asesinado en Malasia con agente nervioso VX. EFE. (2019, junio 11). El hermano de Kim Jong Un, asesinado en 2017, era informante de la CIA. Recuperado en febrero 11, 2020, de ELMUNDO website: <https://www.elmundo.es/internacional/2019/06/11/5cff09e2fc6c83694a8b45f2.html>

²² Where global solutions are shaped for you | Disarmament | What Are Biological and Toxin Weapons? (2020). Recuperado en febrero 11, 2020, de Unog.ch website: [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/29B727532FECBE96C12571860035A6DB?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/29B727532FECBE96C12571860035A6DB?OpenDocument)

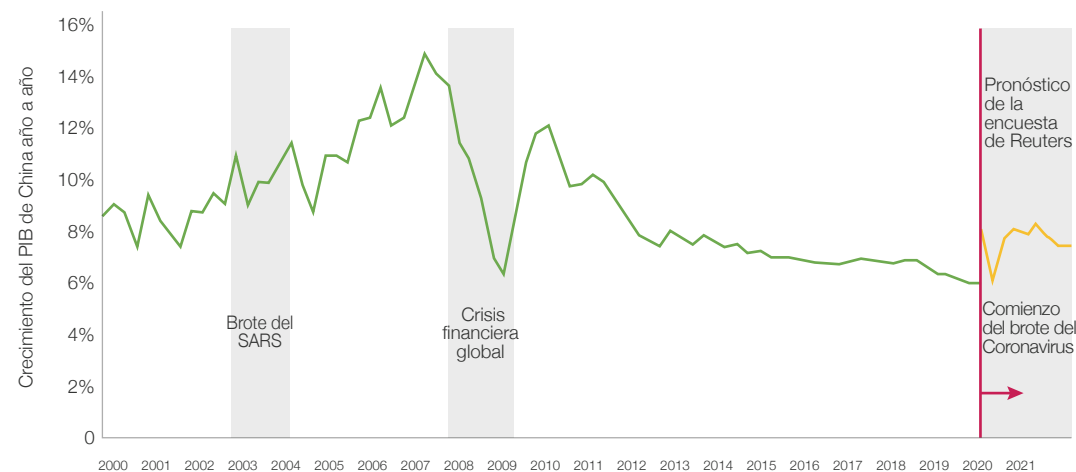
²³ World Health Organization: WHO. (2020, enero 10). Coronavirus. Recuperado de: <https://www.who.int/health-topics/coronavirus>

²⁴ WEF. The economic effects of the coronavirus around the world. (n.d.). Recuperado de World Economic Forum website: <https://www.weforum.org/agenda/2020/02/coronavirus-economic-effects-global-economy-trade-travel/>

Desaceleración económica de China

Economistas encuestados por Reuters entre el 7 y 13 de febrero del 2020 indicaron que la expectativa de crecimiento económico se desaceleró a 4.5% en el primer trimestre del 2020, una disminución del 6.0% frente al trimestre pasado, lo que representa el paso más lento desde la crisis financiera²⁵.

GRÁFICO 2 Impacto del Coronavirus en la economía China



Fuente: Chinese economy clobbered by coronavirus but set to recover soon: Reuters poll. (2020, Febrero 14).

Caída en la demanda de crudo

La Agencia Internacional de Energía presentó en su reporte de febrero 2020, una predicción sobre la primera caída en la demanda del crudo en una década al indicar que:

“La demanda mundial de petróleo se ha visto muy afectada por el nuevo coronavirus (COVID-19) y el cierre generalizado de la economía china. Ahora se espera que la demanda disminuya en 435,000 barriles (...) en el primer trimestre de 2020, la primera contracción trimestral en más de 10 años”²⁶

²⁵ Chinese economy clobbered by coronavirus but set to recover soon: Reuters poll. (2020, Febrero 14). Reuters. Recuperado de : <https://www.reuters.com/article/us-china-health-economy-poll/chinese-economy-clobbered-by-coronavirus-but-set-to-recover-soon-reuters-poll-idUSKBN20801H>.

²⁶ Oil Market Report - Febrero 2020 – Analysis. (n.d.). Recuperado en febrero 20, 2020, de IEA website: <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-february-2020>

Disrupción en el comercio

Disminución entre USD \$4 y USD \$5 billones en ingresos brutos en el servicio de aviación civil.

“La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha producido algunos pronósticos preliminares relacionados con los impactos económicos esperados de las prohibiciones de viaje de COVID-19 en la conectividad aérea internacional.

La OACI informa actualmente que unas 70 aerolíneas han cancelado todos los vuelos internacionales hacia/desde China continental, y que otras 50 aerolíneas han reducido las operaciones aéreas relacionadas. Esto ha resultado en una reducción del 80% de la capacidad de las aerolíneas extranjeras para viajeros directamente hacia/desde China, y una reducción del 40% de la capacidad de las aerolíneas chinas(...)

Las estimaciones preliminares de la OACI indican, que el primer trimestre de 2020 ha visto una reducción general que va del 39% al 41% de la capacidad de pasajeros (...) esto equivale a una reducción potencial de USD \$4 a \$5 mil millones en ingresos operativos brutos para las aerolíneas de todo el mundo.”²⁷

El impacto que esta enfermedad ha provocado en el mundo es un tema de estudio que será analizado por décadas. Por el momento, sirve como marco de referencia para comprender la importancia de las labores para prevenir la proliferación de ADM. La situación del COVID-19 no es el objetivo directo de la Convención para la Prohibición del Desarrollo, Producción y Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxinas y su Destrucción, no obstante, esta prevé el concepto de intercambio de información:

“(…)Los Estados Partes se comprometieron a proporcionar informes anuales, utilizando formularios acordados, sobre actividades específicas relacionadas con la Convención, incluyendo: datos sobre centros de investigación y laboratorios; información sobre instalaciones de producción de vacunas; información sobre programas nacionales de investigación y desarrollo de defensa biológica; declaración de actividades pasadas en programas de investigación y desarrollo biológicos ofensivos y / o defensivos; información sobre brotes de enfermedades infecciosas y eventos similares causados por toxinas; publicación de resultados y promoción del uso de conocimiento y contactos; información sobre legislación, reglamentos y otras medidas.”²⁸

La recolección, análisis y difusión de información es muy importante, y por ello contempla industrias y actividades de alto riesgo dentro del mundo de las armas biológicas y toxinas, como lo son:

- Centros de investigación;
- Laboratorios;
- Producción de vacunas;
- Defensa biológica, y
- Manipulación genética entre otros.

²⁷ Economic impact estimates due to COVID-19 travel bans. (n.d.). Recuperado en febrero 20, 2020, de [www.icao.int website: https://www.icao.int/Newsroom/Pages/Economic-impact-estimates-due-to-COVID-19-travel-bans.aspx](https://www.icao.int/Newsroom/Pages/Economic-impact-estimates-due-to-COVID-19-travel-bans.aspx)

²⁸ UNODA. (2017). *Biological Weapons*. Recuperado de Un.org website: <https://www.un.org/disarmament/wmd/bio/>

Dentro de los conceptos que debemos incorporar en los manuales y procedimientos están las instituciones, productos e industrias antes citados. Estas son actividades y negocios de alto riesgo en lo que refiere a la prevención de proliferación de ADM. Como mención directa de actividades y materiales de alto riesgo se incorporan comentarios específicos sobre la regulación europea y americana. Estos preceptos se deben tener en cuenta al realizar una revisión de nuestra base de datos e identificar ¿Cuántos de ellos son clientes o son clientes de nuestros clientes?

III. Compromisos internacionales que dan sustento a la obligación de prevenir la proliferación de las ADM

Las recomendaciones del GAFI se encuentran dentro de la cobertura de acuerdos o convenios internacionales. Cada una de las acciones de los gobiernos esta fundamentada en principios y fuentes del Derecho Internacional Público. Presento a modo de ejemplo, la lista de tratados de los cuales forma parte Colombia²⁹ y que se encuentran relacionados con el tema de las ADM. La lista es similar para el resto de las naciones de América Latina y el Caribe. En la página web de la ONU³⁰, ustedes pueden consultar sobre cualquier país y los tratados que ha suscrito.

- Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares;
- Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina-Tlatelolco;
- Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares;
- Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo;
- Acuerdo de cooperación para la promoción de la ciencia y la tecnología nucleares en América Latina y el Caribe;
- Acuerdo entre los Estados parte del Mercosur y los estados asociados para el intercambio de información sobre la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados;
- Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos;
- Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción;
- Convención de las Naciones Unidas para la prevención y la sanción del delito de genocidio;
- Convención de las Naciones Unidas sobre la prohibición del desarrollo la producción el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción;
- Convención de las Naciones Unidas sobre la prohibición del empleo almacenamiento producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción;

- Convención de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados y sus cuatro protocolos;
- Convención de Viena sobre responsabilidad civil por daños nucleares;
- Convención Interamericana contra la Corrupción;
- Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales;
- Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica;
- Convención sobre indemnización suplementaria por daños nucleares;
- Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de notificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles;
- Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y toxinas y sobre su destrucción;
- Convención sobre la pronta notificación de accidente nucleares;
- Convención sobre la protección física de los materiales nucleares;
- Convención sobre municiones en racimo;
- Convención sobre prerrogativas e inmunidades del organismo para la proscripción de las armas nucleares en América Latina;
- Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear;
- Enmienda al artículo 1º de la convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados;
- Enmienda del artículo VI y del párrafo a del artículo XIV del estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica;
- Enmiendas al tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina y el Caribe;
- Estatuto del organismo Internacional de Energía Atómica;
- Modificación al tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina resolución 267 (tratado de Tlatelolco);
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador";
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional (protocolo III);
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional protocolo II;
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados de carácter internacional (protocolo I);
- Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares, y de medios bacteriológicos, y
- Resolución 268 (XIII) aprobada por la segunda reunión de signatarios del Tratado de Tlatelolco modificación al Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina y el Caribe.

²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales. Biblioteca virtual de tratados, para más información ver: <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/TemasMultilaterales.aspx>

³⁰ United Nations Treaty Collection. (2009). Recuperado de Un.org website: https://treaties.un.org/Pages/TreatyParticipantSearch.aspx?clang=_en

Al observar esta relación, y acorde a lo definido en el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia,³¹ cada uno de estos instrumentos reflejan el compromiso de Colombia y múltiples países de prevenir la proliferación de ADM, confirmando obligaciones que son *pacta sunt servanda*,³² constatando la *inveterata consuetudo*³³ y el reflejando el *jus cogens*³⁴. La instauración de las recomendaciones y guías de GAFI sobre prevención de la proliferación de ADM son producto de estas obligaciones y reflejan el tejido fino que corresponde a todos desarrollar. Nuestras acciones, a partir de hoy, manifiestan el cumplimiento o no de múltiples obligaciones adquiridas por los países que integran América Latina y el Caribe. Los documentos antes citados forman parte de los antecedentes a la Resolución del Consejo de Seguridad que da origen a la Guía de GAFI sobre prevención de proliferación de ADM. Este material resulta incompleto para el desarrollo de las medidas requeridas y para ello se debe trabajar con regulaciones existentes que son complemento a la Guía del GAFI.

IV. Administrar el riesgo de la Proliferación de las Armas de Destrucción Masiva con base a regulaciones existentes como ejemplo

Administrar este riesgo requiere plantear nuevos procesos, capacitar, analizar, integrar sistemas e interactuar con autoridades, representantes y clientes³⁵. El resultado de la labor de prevención debe proveer información e interacción de calidad y para lograr que este sea óptimo se debe desarrollar un nuevo nivel de interacción con autoridades y otros sectores de la economía. El ejemplo que nos permite contar con una estructura de referencia se encuentra en la regulación sobre productos o servicios de uso dual. Los siguientes párrafos presentan un resumen de la regulación creada en Europa y los Estados Unidos de América.

Unión Europea (UE)

El Servicio de la Comisión Europea de Ciencia y Conocimiento³⁶ establece una base de documentos e información accesible al público (hay material restringido) con el objetivo de ser un proveedor permanente de actividades que generen el fortalecimiento de capacidades³⁷ que refuercen los controles sobre *Uso Dual* y el tráfico de armas a nivel mundial. Para la UE, los artículos de *Uso Dual* son bienes, software y tecnología que pueden usarse tanto para

aplicaciones civiles, como militares. En ese sentido, la UE controla la exportación, el tránsito y el corretaje de artículos de *Uso Dual* para así contribuir a la paz y seguridad internacional y evitar la proliferación de ADM, tomando como base:

- Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- El Tratado de No Proliferación Nuclear.
- Las Convenciones de armas químicas.
- Las Convenciones de armas biológicas.

Los controles de exportación de la UE reflejan compromisos acordados en regímenes multilaterales clave en el control de exportaciones como el Grupo Australia, el Acuerdo de Wassenaar, el Grupo de Proveedores Nucleares y el Régimen de Control de Tecnología de Misiles³⁸. Estos, establecen un régimen comunitario de control de las exportaciones, transferencias, corretajes y tránsito de productos de *Uso Dual*.

EUA

La legislación y regulación norteamericana emitida en la materia tiene dos objetivos principales:

- Prevenir el acceso abierto y público a información científica y tecnológica que pueda ayudar a países o grupos que pretendan desarrollar ADM.
- Proteger los siguientes intereses nacionales:
 - Negar el potencial de avance de los enemigos en sus fuerzas armadas;
 - Establecer objetivos de política exterior;
 - Inhibir la proliferación de ADM (nuclear, biológica y química) y
 - Cumplir con los tratados.

Para lograr estos propósitos el legislador norteamericano ha creado un sinnúmero de leyes, reglamentos, protección de derechos y supervisión en los cuales participan ciudadanos, agencias de gobierno, instituciones educativas, laboratorios, industria agroalimentaria, tecnología, industria aeroespacial, entes de comercio internacional, fuerzas armadas y proveedores relacionados.

Todo inicia bajo la Ley para el Control sobre la Exportación de Armas (AECA, por sus siglas en inglés)³⁹. De esta Ley se deriva la Regulación Internacional sobre Tráfico de Armas (ITAR, por sus siglas en inglés)⁴⁰. Este cuerpo legislativo establece el régimen regulatorio para restringir y controlar la exportación de tecnologías relacionadas con los entes militares y de defensa necesarios para salvaguardar los intereses de seguridad nacional citados en el párrafo inicial.

³¹ Statute of the Court | International Court of Justice. (2019). Recuperado de [icj-cij.org website: https://www.icj-cij.org/en/statute](https://www.icj-cij.org/en/statute). 1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59. 2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio ex aequo et bono, si las partes así lo conviniere.

³² Written Statement of The Plurinational State Of Bolivia On The Preliminary Objection To Jurisdiction Filed By Chile. (2014). Recuperado de <https://www.icj-cij.org/files/case-related/153/153-20141107-WRI-01-00-EN.pdf>

³³ Summary Not an official document Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda). (2006). Recuperado de <https://www.icj-cij.org/files/case-related/126/10437.pdf>

³⁴ International Legal Research. (n.d.). Recuperado en febrero 25, 2020, de [law.duke.edu website: https://law.duke.edu/ilrt/cust_law_2.htm](https://law.duke.edu/ilrt/cust_law_2.htm)

³⁵ #alwaysabetterway #innovatingpolitics

³⁶ Lange, T. (2019, Septiembre 13). EU P2P (Partner to Partner) export control programme. Recuperado en febrero 20, 2020, de EU Science Hub - European Commission website: <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/chemical-biological-radiological-and-nuclear-hazards/eu-p2p-outreach-programmes-export-control>

³⁷ Cattaneo, B. (2019, Septiembre 13). EU P2P export control programme for dual use goods. Recuperado en febrero 20, 2020, de EU Science Hub - European Commission website: <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/chemical-biological-radiological-and-nuclear-hazards/eu-p2p-outreach-programmes-export-control/dual-use-goods>

³⁸ Dual-use trade controls - Trade - European Commission. (n.d.). Recuperado en febrero 20, 2020, de [ec.europa.eu website: https://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/export-de-eu/dual-use-controls/index_en.htm](https://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/export-de-eu/dual-use-controls/index_en.htm)

³⁹ Arms Export Control Act. (2020, Febrero 21). Recuperado en febrero 21, 2020, de Arms Export Control Act - Legislative Counsel website: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Arms%20Export%20Control%20Act.pdf>

⁴⁰ Regulatory Reform Revisions to the International Traffic in Arms Regulations. (2018, Octubre 4). Recuperado en febrero 21, 2020, de Federal Register website: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/10/04/2018-21422/regulatory-reform-revisions-to-the-international-traffic-in-arms-regulations>

Recordemos que estamos tratando con el concepto de *Uso Dual* y mediante ello, es importante recalcar que ciertas versiones de los artículos y servicios son los que pueden ser utilizados en la proliferación de ADM.

El Buró de Industria y Seguridad⁴¹ que forma parte del Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América administra las Regulaciones para la Administración de Exportaciones (EAR, por sus siglas en inglés)⁴². Conforme se detalló en los tratados internacionales y en el uso de servicios y material para el desarrollo de armas nucleares presentados al inicio del texto, es que se presenta esta lista que contiene la EAR. La lista sirve para determinar las actividades, productos y servicios de alto riesgo que deben incorporarse a la matriz de riesgo y clasificación de clientes. Con el objetivo de facilitar una revisión se presenta la Lista de Control y Comercio.

Categorías CCL 0-9

- Categoría 0 – Materiales Nucleares, Instalaciones y Equipo [y Artículo Miscelaneos].
- Categoría 1 – Materiales Químicos, Microorganismos y Toxinas.
- Categoría 2 – Procesamiento de Materiales.
- Categoría 3 – Diseño, Desarrollo y Producción de Electrónica.
- Categoría 4 – Computadoras.
- Categoría 5 Parte 1 – Telecomunicaciones.
- Categoría 5 Parte 2 – Seguridad de la Información.
- Categoría 6 – Sensores y Láseres.
- Categoría 7 – Navegación y Aviónica.
- Categoría 8 – Marina.
- Categoría 9 – Aeroespacial y Propulsión.

Esta lista de Categorías presenta los rubros económicos que exhiben un alto nivel de riesgo debido a que sus productos pueden ser utilizados de manera dual. Los clientes o clientes potenciales cuyos ingresos o negocios se encuentren dentro de estas industrias, requieren de una debida diligencia reforzada. Una vez realizado este esfuerzo es posible identificar de manera detallada qué clientes o negocios representan mayor riesgo, sobre todo si utilizan cierto tipo de artículos y servicios.

⁴¹ BIS Website. (n.d.). Recuperado en febrero 22, 2020, de www.bis.doc.gov website: <https://www.bis.doc.gov/index.php>

⁴² Export Administration Regulations (EAR). (n.d.). Recuperado en febrero 22, 2020, de www.bis.doc.gov website: <https://www.bis.doc.gov/index.php/regulations/export-administration-regulations-ear>. Las secciones relevantes de este documento se encuentran descritos de la siguiente manera: Autoridad Legal para las Regulaciones para la Administración de Exportaciones
 Parte 730 – Información General
 Parte 732 – Pasos para utilizar EAR
 Parte 734 – Enfoque de las Regulaciones para la Administración de Exportaciones
 Parte 736 – Prohibiciones Generales
 Parte 745 – Requerimiento de las Convenciones sobre Armas Químicas
 Parte 746 – Embargos y otros Controles Especiales
 Parte 760 – Boycotts y Prácticas Restrictivas de Comercio
 Parte 762 – Mantenimiento de Registros
 Parte 774 – Lista de Control de Comercio

La regulación ITAR presenta una lista completa de los artículos y servicios vinculados a la AECA. Este inventario permite delimitar el alcance de las acciones de prevención de proliferación de ADM, cuando a través de la Lista de Municiones⁴³ se establecen 21 categorías que son actualizadas de manera constante:

1. Armas de fuego, armas de asalto cercano y escopetas de combate;
2. Pistolas y Armamento;
3. Municiones/artillería;
4. Vehículos de lanzamiento, misiles guiados, misiles balísticos, cohetes, torpedos, bombas y minas;
5. Explosivos y materiales energéticos, propulsores, agentes incendiarios y sus componentes;
6. Buques de guerra de superficie y equipo naval especial;
7. Vehículos terrestres;
8. Aeronaves y artículos relacionados;
9. Equipo militar y de entrenamiento;
10. Equipo de protección personal;
11. Electrónica militar;
12. Equipo de control de incendios, telémetro, equipos ópticos de guía y control;
13. Materiales y artículos misceláneos;
14. Agentes toxicológicos, incluidos agentes químicos, agentes biológicos y equipos asociados;
15. Naves espaciales y artículos relacionados;
16. Artículos relacionados con armas nucleares;
17. Artículos clasificados, datos técnicos y servicios de defensa no enumerados de otra manera;
18. Armas de energía dirigida;
19. Motores de turbina de gas y equipos asociados;
20. Naves sumergibles y artículos relacionados, y
21. Artículos, datos técnicos y servicios de defensa no enumerados de otra manera.

Utilizar solo las listas nos brindan un esfuerzo inconcluso, por lo que se debe incorporar el concepto de transacción u operación. La regulación europea y americana brindan ejemplos acerca de qué puede ser considerado en una transacción (que para nuestros efectos debe ser analizada) con productos o servicios de uso dual. Ambas regulaciones contemplan que cuando un producto o servicio dual es vendido o se intercambia información sobre el mismo, de un nacional a un extranjero, la transacción se le titula exportación.

La exportación incluye la entrega de información o material dentro de nuestro país. Esta exportación considera también la asistencia o capacitación de extranjeros en temas o con artículos de defensa que, al leer con detalle las listas, comprenden:

⁴³ International Traffic in Arms Regulations: U.S. Munitions List Categories I, II, and III. (2020, enero 23). Recuperado de Federal Register website: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/01/23/2020-00574/international-traffic-in-arms-regulations-us-munitions-list-categories-i-ii-and-iii>

- diseño;
- desarrollo;
- ingeniería;
- manufactura;
- producción;
- ensamblaje;
- prueba;
- reparación;
- mantenimiento;
- modificación;
- operación;
- desmilitarización;
- destrucción o
- procesamiento

Como ejemplo, podemos considerar que la exportación incluye enseñarle a un extranjero cómo utilizar una cámara infrarroja de grado militar con drones o realizar la compilación de documentos académicos sobre comunicaciones cifradas para una colega en un país bajo restricción. Desarrollar estas funciones requiere de una debida diligencia y de la obtención de una licencia u autorización específica. Estos conceptos, junto con las listas antes citadas, forman parte del análisis de clientes, transacciones y administración del riesgo.

Cuando comparemos nuestras bases de datos, con estas listas y rubros, podremos verificar si nuestros clientes y los servicios o productos que proveen se encuentran dentro de los ámbitos descritos. Este conjunto de regulaciones se encuentra bajo la supervisión, aplicación y administración de diversas autoridades.

Las Autoridades de EUA

Los principales órganos que interactúan en este ramo son el:

- Departamento de Estado
- Departamento del Tesoro
- Departamento de la Defensa
- Departamento de Comercio
- Departamento de Justicia
- Departamento de Agricultura
- Centro para el Control de Enfermedades
- Office of Foreign Assets Control (OFAC)
- Agencia de Seguridad Nacional

Cada una de las agencias gubernamentales protege ámbitos que resultan críticos para la defensa y protección del país. Con solo mirar este grupo podemos comprender que este esfuerzo de prevención de proliferación de ADM es una obligación compartida, desde múltiples perspectivas, por diversas autoridades. Esta relación resulta compleja y tiene alcances extraterritoriales. Los clientes que operan de manera registrada con productos de uso dual cuentan con permisos y licencias que deben exhibir. Estas licencias permiten documentar

que un cliente cumple con la regulación e interacción con autoridades, sus funciones y las facultades extraterritoriales con que desempeñan sus obligaciones, al igual que nos introducen cómo podemos adaptar esto a nuestros países.

La prevención de proliferación de ADM requiere del desarrollo de una regulación y coordinación entre autoridades del Estado (autoridades militares, de seguridad pública, congresos, instituciones educativas, de salud, desarrollo científico, de agricultura, entre otras más) y particulares. Esta labor no se encuentra limitada al sector financiero o de las APNFD.

La regulación de Uso Dual requiere que sea supervisada por un funcionario con una capacitación detallada. Un Oficial de Cumplimiento requiere de capacitación especializada en materia de prevención de proliferación de ADM. Las funciones del Oficial de Cumplimiento deben ser expandidas para comprender las acciones y obligaciones específicas que esta nueva materia requiere. La regulación americana brinda un título a este funcionario y le llama *Oficial Empoderado*.

Se describen a continuación las características que este oficial debe tener para efecto de considerar e incluir dentro de los manuales, políticas y procedimientos de las instituciones y negocios que deben aplicar las nuevas medidas.

(a) El *Oficial Empoderado* es una persona de los EUA que:

- (1) Se encuentra empleado de manera directa o en una subsidiaria y cuenta con una posición la cual tiene autoridad para crear política y administrarla dentro de la organización que aplica;
- (2) Se encuentra habilitado de manera legal para firmar aplicaciones de licencias de aplicación o de solicitudes de aprobación a nombre del aplicante;
- (3) Entiende las provisiones y requerimientos de las diversas leyes, estatutos y regulaciones, responsabilidad criminal, responsabilidad civil y sanciones administrativas por violentar el AECA y ITAR, y
- (4) Tiene la independencia y autoridad para:
 - (i) Inquirir sobre cualquier propuesta de exportación, importación temporal o actividad de corretaje por el solicitante;
 - (ii) Verificar la legalidad de la transacción y la veracidad de la información presentada;
 - (iii) Rehusar a firmar la aplicación de licencia o solicitud de aprobación sin perjuicio u otro recurso adverso.

(b) El *Oficial Empoderado* puede ser una persona extranjera siempre y cuando cumpla con lo antes citado⁴⁴.

Para lograr su cometido, este funcionario con un alto grado de especialización debe instaurar y contar con un programa estructurado de cumplimiento. Dicho esto, es momento de presentar un marco para establecer un programa para prevenir la proliferación de ADM al tomar en cuenta siete elementos fundamentales. Resulta crítico leer y estudiar el material referenciado en las notas a pie de página para poder desarrollar cada uno de los elementos.

⁴⁴ Govinfo. (n.d.). Recuperado en febrero 25, 2020, de [www.govinfo.gov website: https://www.govinfo.gov/app/details/CFR-2002-title22-vol1/CFR-2002-title22-vol1-sec120-25](https://www.govinfo.gov/website/https://www.govinfo.gov/app/details/CFR-2002-title22-vol1/CFR-2002-title22-vol1-sec120-25)

Estas nuevas obligaciones del Oficial de Cumplimiento u Oficial Empoderado en la regulación americana lo obligan a verificar que su Programa de Prevención de Proliferación de ADM integre y documente los siguientes siete elementos fundamentales:

V. Siete elementos fundamentales para un Programa de Prevención de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

Con el objetivo de ofrecer los elementos básicos para desarrollar cada uno de los elementos mencionados, se presenta un párrafo que brinda una descripción breve de cada uno.

1. Compromiso de la Alta Gerencia para la gestión del cumplimiento para prevenir la proliferación de ADM

La responsabilidad que recae sobre esta parte de la estructura de nuestras organizaciones es grande. El compromiso no debe reflejarse tan solo en un comunicado firmado. Los integrantes de la Alta Gerencia deben ser capaces de conocer el tema para apoyar con acciones concretas la prevención de proliferación de ADM. La capacitación que reciban debe brindarles elementos que les permitan fomentar la interacción entre los órganos de cumplimiento, las áreas de negocio y el *back office*, así como posibilitar la presentación de decisiones con fundamento y la manera en la que se apoyarán los procesos.

2. Estructura organizada, responsabilidades y recursos

La definición de la estructura, responsabilidades y recursos son algunos de los resultados que el análisis de este riesgo debe producir. Dado lo especializado del tema, y para efecto de no imponer cargas innecesarias sobre el negocio y el presupuesto de la institución, el estudio que el área de cumplimiento realice debe comprender una revisión integral de las bases de datos de la institución o entidad para la cual labora. En este paso, el apoyo de las áreas de Tecnología de la Información, Ciberseguridad y Mercadeo es importante. La comparación de los datos contra las actividades, listas de *Uso Dual* (citadas con anterioridad) así como de las personas y entidades legales que se encuentran vetadas de manera específica en el tema, es otro de los pasos fundamentales. Lo anterior, permite colocar las bases para el desarrollo de nuevas funciones en los sistemas y la creación de políticas y procedimientos con alto grado de precisión.

3. Capacitación y sensibilización

A lo largo de este documento se ha ofrecido una instrucción breve que debe ser complementada por acciones en vivo y de manera audiovisual⁴⁵. Lo inhumano, cruel y real de los efectos que generan la proliferación de las ADM y su uso, son el detonante para sensibilizar al resto de la organización y a las autoridades con las cuales hemos de interactuar. La capacitación en este

⁴⁵ Udomon, I., Xiong, C., Berns, R., Best, K., & Vike, N. (s.f.). *Visual, Audio, and Kinesthetic Effects on Memory Retention and Recall*. Recuperado de <http://jass.neuro.wisc.edu/2013/01/Group%203.Udomon.Final%20Submission.pdf>

tema no puede desarrollarse en un pequeño apartado, dado el impacto que puede tener en el negocio y los procesos administrativos. Para analizar y reportar en esta materia se requiere de otro nivel de preparación, ya que la fórmula para gestionar el riesgo es diferente al resto del esfuerzo de cumplimiento.

4. Procesos y procedimientos de revisión de transacciones

La revisión de transacciones debe contar con un estudio previo de las industrias y servicios (lo que ya hemos visto en los modelos europeos y americanos) para poder realizar el análisis de bases de datos internos. Al comprender el estado de la información y el conocimiento del cliente, se podrán implementar procesos, adaptar sistemas y revisar transacciones.

Los siguientes ejemplos generan la oportunidad de crear procesos inquisitivos sobre el cómo puede aplicarse el material presentado. Diversos datos han sido obviados con el firme sentido de generar preguntas.

Cliente 1:

Cliente de la institución: laboratorio farmacéutico internacional

Servicios y productos del cliente: creación y producción de vacunas y de antibióticos de nueva generación

Sector Económico: laboratorios farmacéuticos y de investigación

Activos en la institución: USD \$45 millones

Transacción: transferencia por USD \$1 millón para la compra de equipo para el desarrollo de vacunas

Documentación: factura y documentos aduanales provistos por el cliente y en orden

Proveedor: verificado, debida diligencia sin notas adversas o dentro de listas prohibidas

¿Esta transacción debería generar una alerta? Sí-NO

NO.

- Conforme a los datos que generó la debida diligencia reforzada se puede observar que la compra del equipo de vacunas lo está realizando una empresa dedicada a ese negocio.
- El proceso de compra e importación del equipo se encuentra documentado.
- Los activos que la empresa ha declarado permiten establecer que cuenta con la capacidad económica para realizar este tipo de transacción.
- Se verificó el nombre del vendedor, del cliente, del agente aduanal y el de transporte contra las listas negras en materia de uso dual y no se presentaron notas adversas.

Es importante hacer notar que la compra de productos que pueden tener uso dual no es ilícita. Lo que la institución ha realizado en este caso es verificar que se está iniciando la transacción y compra de un equipo por una entidad que ha documentado y afirmado que se dedica a producir vacunas y que está desarrollando el uso civil de la tecnología. Estos documentos y razonamientos permiten establecer una decisión fundamentada del por qué no existe una operación inusual o sospechosa. Todo este proceso debe ser documentado con detalle.

Cliente 2:

Cliente de la institución: construcción bodegas industriales.

Servicios y productos del cliente: construcción de bodegas industriales y estructuras metálicas para almacenamiento, bodegaje y locales comerciales.

Sector Económico: construcción.

Activos en la institución: USD \$32 millones.

Transacción: transferencia por USD \$1 millón para la compra de equipo para el desarrollo de vacunas (*Uso Dual*).

Documentación: factura y documentos aduanales provistos por el cliente y en orden.

Proveedor: verificado, debida diligencia sin notas adversas o dentro de listas prohibidas.

¿Esta transacción debería generar una alerta? Sí-NO

Sí.

Conforme a los documentos y datos del cliente y de la transacción se observan una serie de discrepancias que detonan una revisión cuyo resultado debe concluir un reporte de la transacción ante las autoridades.

- La actividad declarada del cliente no se encuentra clasificada como empresa, servicio o rubro relacionado con productos de uso dual.
- La señal de alerta se activa debido a la compra de un producto de *Uso Dual* que no se encuentra relacionado con la actividad declarada del cliente.
- La operación debe generar el inicio de una investigación que permita confirmar si el cliente ha empezado un nuevo tipo de negocio. Es posible que este cliente indique que está construyendo un laboratorio.
- Aunque la respuesta fuese positiva de parte del cliente, que ha decidido innovar en el campo de construcción de laboratorios, se debe presentar un reporte de actividad inusual o sospechosa:

- La compra de este tipo de equipo se realiza de manera directa por el laboratorio.
- La compraventa también podría haber sido realizada a través de una empresa especializada en la importación/exportación de equipo médico.

Como resultado de esta transacción y de su reporte ante las autoridades correspondientes se requiere fortalecer en la institución lo siguiente:

- Optimizar la base de datos con información adecuada de los clientes para que la entidad identifique si están laborando o no en áreas relacionadas con productos o servicios de *Uso Dual*.
- Crear una relación previa de las actividades de los clientes con la lista de *Uso Dual* para efecto de que se activen alertas por transacciones.
- Actualizar los datos sobre las actividades de los clientes de manera frecuente (esta es la sección crítica que debe contar con la participación de las áreas de negocio y mercadotecnia).
- Ofrecer información concisa en los sistemas para efecto de proveer un análisis oportuno.
- Capacitar a las áreas de cumplimiento, negocio, mercadotecnia y *back office* para identificar este tipo de escenarios.

Por lo que refiere a los elementos 5. Revisión de desempeño, auditorías, informes y acciones correctivas; 6. Mantenimiento de registros y documentación; y 7. Seguridad física y de la información, existe suficiente literatura que permite desarrollar estas actividades y forman parte de los programas de cumplimiento con los que ya cuentan las instituciones financieras y las APNFD.

Una vez atendidos cada uno de estos elementos se pueden crear los manuales, políticas y procedimientos específicos para la prevención de la proliferación de ADM. Esta información forma la columna vertebral que todos los sujetos obligados y las naciones deben desarrollar para atender el tema de manera puntual y profesional. Los conceptos básicos y material clave se han presentado en cada una de las notas a pie de página, lo cual brinda acceso directo a la fuente. Es un campo extenso de trabajo y lo novedoso de este exige un estudio y preparación especializada y guiada.

VI. Conclusiones

¿Qué nivel de riesgo estamos dispuestos a tolerar en la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva?

El objetivo de este nuevo esfuerzo en materia de prevención se dirige a proteger la integridad y vida de las personas, culturas, naciones y de la humanidad. Conforme se determinó qué elementos integran y rodean a una ADM, se reconoció el origen de tratados y organismos internacionales, que, como el Consejo de Seguridad, fueron utilizados como base por el GAFI para recomendar acciones sobre ADM y presentar una Guía al respecto.

Existen eventos recientes que tornan relevante el combatir la proliferación de ADM. Se recuerda que, durante los tres meses de agosto a septiembre de 1942, un millón veintiocho mil personas fueron asesinadas utilizando gases en los campamentos Nazis como parte de la Operación Reinhard⁴⁶. En la ciudad de Nagasaki, Japón, el 6 de agosto de 1945, una bomba nuclear hizo desaparecer 75,000 personas⁴⁷. El 7 de abril del 2018 la Unión de Organizaciones de Asistencia Médica y de Socorro, conocida por sus siglas en inglés como UOSSM, y el Observatorio Sirio para los Derechos Humanos enviaron reportes de la muerte de 42 personas y más de 500 afectados por el ataque que sufrió la población de Douma⁴⁸ en Siria por el uso de agentes químicos tóxicos⁴⁹. Esta cruda realidad lleva a reconocer lo cercano de este tipo de eventos que generan dolor, angustia, terror y crueldad ante la desaparición de familias y economías enteras.

Como resultado, se presentaron elementos específicos que permiten desarrollar medidas con base a regulaciones que fueron creadas con el objetivo de evitar la proliferación de ADM. Estas legislaciones y reglas presentan ante nosotros elementos para crear acciones concretas e iniciar la ejecución de los nuevos procesos que exigen las normas nacionales e internacionales. Al actualizar nuestro accionar podremos innovar en nuestros procesos de administración de riesgo.

El riesgo de la proliferación de armas de destrucción masiva se concreta cada día y afecta sin respetar fronteras. Conforme se desarrollen, instauren y pongan en práctica los nuevos procedimientos, se realizará una mejor gestión de este. Lo ideal es que el riesgo de las ADM sea reducido al 0% ya que el bien protegido, nuestra vida, está en peligro. El cumplir con esta actividad es una responsabilidad compartida en todos los niveles y sectores de la sociedad y gobierno. En este esfuerzo comunitario hay esperanza, pues cada paso que se adopta asegura el futuro de las generaciones por venir.

Referencias bibliográficas

- Arms Control Association. (1968). *The Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty at a Glance*. Obtenido de <https://www.armscontrol.org/factsheets/abmtreaty>
- Brookings. (2015). *Estimated Minimum Incurred Costs of U.S. Nuclear Weapons Programs, 1940-1996*. Obtenido de <https://web.archive.org/web/20160513155430/http://www.brookings.edu/about/projects/archive/nucweapons/figure1>
- Cattaneo, B. (2019). *EU P2P export control programme for dual use goods*. Recuperado en febrero 20, 2020, de EU Science Hub - European Commission website: <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/chemical-biological-radiological-and-nuclear-hazards/eu-p2p-outreach-programmes-export-control/dual-use-goods>
Congressional Research Service. (s.f.). *Arms Control and Nonproliferation: A Catalog of Treaties and Agreements*. Obtenido de <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33865.pdf>
- Departamento de Estado de EUA. (1972). *Agreement Between the Government of The United States of America and the Government of The Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/isn/4791.htm>
- Departamento de Estado de EUA. (1978). *Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/isn/4783.htm>
- Departamento de Estado de EUA. (1963). *Memorandum of Understanding Between The United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics Regarding the Establishment of a Direct Communications Link*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/isn/4785.htm>
- Departamento de Estado de EUA. (1959). *The Antarctic Treaty Demilitarizes the Antarctic continent and provides for scientific cooperation on Antarctica*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/193967.htm>
- Departamento de Estado de EUA. (1990). *Treaty Between The United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Underground Nuclear Weapon Tests (and Protocol Thereto) (TTBT)*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/isn/5204.htm>
- Departamento de Estado de EUA. (1979). *Treaty Between The United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II)*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/isn/5195.htm>
- Departamento de Estado de EUA. (1987). *Agreement Between The United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics on the Establishment of Nuclear Risk Reduction Centers*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/isn/5179.htm>

⁴⁶ Stone, L. (2019). Quantifying the Holocaust: Hyperintense kill rates during the Nazi genocide. *Science Advances*, 5(1), eaau7292. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aau7292>

⁴⁷ Michael Sheils McNamee. (2015). It has been 70 years since 70,000 people were killed in less than a minute. Recuperado de TheJournal.ie website: <https://www.thejournal.ie/years-killed-individuals-tragedy-hiroshima-nagasaki-2238080-Aug2015/>

⁴⁸ Syria chemical attack: Scores killed in Douma, rescuers say. (n.d.). Recuperado en febrero 25, 2020, de www.aljazeera.com/news/2018/04/suspected-chemical-attack-kills-dozens-syria-douma-180407202906316.html

⁴⁹ Syria war: What we know about Douma "chemical attack." (2018, Julio 10). BBC News. Recuperado de <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-43697084>

- Departamento de Estado de EUA. (1971). *Agreement on Measures to Reduce the Risk of Outbreak of Nuclear War (Accident Measures Agreement)*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/isn/4692.htm>
- Departamento de Estado de EUA. (1976). *Treaty Between The United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics on Underground Nuclear Explosions For Peaceful Purposes (and Protocol Thereto) (PNE Treaty)*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/isn/5182.htm>
- Departamento de Estado de EUA. (1963). *Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space, and Under Water*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/199116.htm>
- Departamento de Estado de EUA. (1973). *Agreement Between The United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Nuclear War*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/isn/5186.htm#:~:text=In%20the%20Agreement%20on%20the,toward%20each%20other%20and%20toward>
- Departamento de Estado de EUA. (1986). *South Pacific Nuclear Free Zone Treaty and Protocols*. Obtenido de <https://2009-2017.state.gov/t/isn/5189.htm>
- Harper, J. (2020). *Social media jitters: #WorldWarIII leads the top trends on Twitter*. Recuperado en febrero 5, 2020, de The Washington Times website: <https://www.washingtontimes.com/news/2020/jan/3/social-media-jitters-worldwariii-leads-the-top-tre/>
- International Committee of the Red Cross. (2003). *The Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or To Have Indiscriminate Effects*. Obtenido de https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0811.pdf
- Lange, T. (2019). *EU P2P (Partner to Partner) export control programme*. Recuperado en febrero 20, 2020, de EU Science Hub - European Commission website: <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/chemical-biological-radiological-and-nuclear-hazards/eu-p2p-outreach-programmes-export-control>
- McNamee, M. (2015). *It has been 70 years since 70,000 people were killed in less than a minute*. Recuperado de TheJournal.ie website: <https://www.thejournal.ie/years-killed-individuals-tragedy-hiroshima-nagasaki-2238080-Aug2015/>
- National Geographic Society. (2017). *13 Days: President Kennedy and the Cuban Missile Crisis*. Recuperado de National Geographic Society website: <https://www.nationalgeographic.org/activity/13-days-president-kennedy-and-cuban-missile-crisis/>
- Organization Security Cooperation Europe. (1986). *Document of the Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (Stockholm Document)*. Obtenido de <https://www.osce.org/files/f/documents/5/f/41243.pdf>
- Organization Security Cooperation Europe. (1975). *cluding Document of the Conference on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Final Act)*. Obtenido de <https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/39506.pdf>
- Stone, L. (2019). *Quantifying the Holocaust: Hyperintense kill rates during the Nazi genocide*. *Science Advances*, 5(1), eaau7292. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aau7292>
- Syria chemical attack: Scores killed in Douma, rescuers say. (n.d.). Recuperado en febrero 25, 2020, de www.aljazeera.com website: <https://www.aljazeera.com/news/2018/04/suspected-chemical-attack-kills-dozens-syria-douma-180407202906316.html>
- The Nuclear Threat Initiative. (1972). *Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological*. Obtenido de <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/convention-prohibition-development-production-and-stockpiling-bacteriological-biological-and-toxin-weapons-btwc/#:~:text=The%20Biological%20and%20Toxin%20Weapons,for%20protective%20or%20peaceful%20use>
- The Nuclear Threat Initiative. (1967). *Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean (Lanwfc) (Tlatelolco Treaty)*. Obtenido de <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaty-prohibition-nuclear-weapons-latin-america-and-caribbean-lanwfc-tlatelolco-treaty/>
- The United Nations. (1968). *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*. Obtenido de <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/>
- The United Nations Office for Outer Space Affairs. (1967). *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies*. Obtenido de <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introouterspacetreaty.html#:~:text=States%20shall%20not%20place%20nuclear,used%20exclusively%20for%20peaceful%20purposes%3B&text=States%20shall%20avoid%20harmful%20contamination%20of%20space%20and%2>
- The United Nations. (s.f.). *1925 Geneva Protocol: Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare*. Obtenido de <https://www.un.org/disarmament/wmd/bio/1925-geneva-protocol/#:~:text=Protocol%20for%20the%20Prohibition%20of,and%20biological%20weapons%20in%20war>
- Udomon, I., Xiong, C., Berns, R., Best, K., & Vike, N. (n.d.). *Visual, Audio, and Kinesthetic Effects on Memory Retention and Recall*. Recuperado de <http://jass.neuro.wisc.edu/2013/01/Group%203.Udomon.Final%20Submission.pdf>

CAPÍTULO 8

El sistema antilavado colombiano: dinámico y efectivo (SDE)

Autor: **Javier Alberto Gutiérrez López**

I. Consideraciones generales fundamentales

No han pasado muchos años desde que fue concebido el sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) en Colombia como respuesta a las recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)¹.

El sistema ALA/CFT se configuró de la misma manera que se habían conformado otros sistemas antilavado del mundo, es decir, con un planteamiento unidireccional y carente de la articulación requerida para dar respuesta a las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, especialmente en un país expuesto a diversas dinámicas de economías ilícitas. Estas rentas del delito, capaces de generar significativos montos de dinero de origen criminal, presionan constantemente al circuito económico legal para insertar sus ganancias y hacer uso “lícito” de los recursos.

Como reacción al incipiente desarrollo del sistema ALA/CFT, Colombia ha avanzado en importantes transformaciones en cada uno de sus componentes. La evolución del sistema parte del entendimiento del contexto colombiano y su entorno, sumado a la comprensión de los instrumentos y mecanismos que deben configurar un sistema sólido, capaz de enfrentar cualquier amenaza, con el poder de superar las vulnerabilidades de forma estructural y mitigar los riesgos de lavado y sus perversos impactos en la economía y en el bienestar de los colombianos.

La generación de conocimiento es un paso crítico y una condición necesaria, aunque no suficiente, para dar un salto de la incertidumbre y la complejidad al determinismo que permite avanzar con paso firme en la lucha diaria que tiene el sistema ALA/CFT contra los flagelos que condensan economías ilícitas, lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo. Esto apenas configura el punto de partida para el diseño de instrumentos y mecanismos a los que nos referiremos en este capítulo.

El éxito está en articular de manera eficiente a los actores del sistema a través de mecanismos sencillos de entender e implementar, y principalmente, teniendo como variable determinante de esa articulación la confianza entre los actores del sistema. Sin desconocer que, como sucede en modelos de ecuaciones simultáneas, esta y algunas otras variables del proceso no son fácilmente controlables, aunque sí decisivas lo que conlleva la construcción de un círculo virtuoso contra el LAFT. Además del concurso de los actores del sistema, se precisa la elaboración de herramientas poderosas derivadas de desarrollos de investigación experimentales, que maximicen la certidumbre y ese entorno de confianza (capital intangible); herramientas tales como disponibilidad, accesibilidad y uso de datos, información, estadísticas y conocimiento.

En resumen, el sistema ALA/CFT está compuesto por una serie de variables y ecuaciones con alto nivel de complejidad; el ajuste depende, en gran medida, de su engranaje.

Entendido lo anterior, un elemento fundamental del diseño y desarrollo del sistema ALA/CFT es la implementación de nuevas tecnologías y la innovación, que posibilitan la proyección de nuevos escenarios aplicados que producen disrupción en las economías ilícitas, en el lavado de activos y en la financiación del terrorismo, en beneficio de la efectividad del sistema.

La efectividad es entendida como mayor cantidad de casos detectados y desarrollados con mejores resultados, derivados de más y mejor información, difundidos y trabajados con la Fiscalía General de la Nación (FGN) que implican sentencias condenatorias, capturas, extinción de dominio, extradiciones, designaciones en la lista OFAC y, como resultado, afectación a las estructuras financieras de las organizaciones criminales y marchitamiento de estas hasta su desarticulación.

El impacto esperado de la efectividad del sistema ALA/CFT tiene que ver con variables estratégicas como confianza, articulación, cooperación, legalidad, protección y reputación de la economía, que redundan en incrementos de productividad, competitividad, inversión nacional y extranjera, exportaciones, crecimiento económico, generación de empleo, consumo y bienestar de los colombianos. Lo anterior consolida un círculo virtuoso en favor de toda la sociedad.

Esta evolución del sistema ha traído consigo un nuevo enfoque en la manera de entender el sistema ALA/CFT, pasando del aislamiento a la integración (articulación); de niveles de conocimiento moderados a uno amplio y sistemático; de la insuficiencia tecnológica a la ciencia del procesamiento de datos (*Big Data* y *Análisis de Datos*) y del volumen a la efectividad. Todo esto, sustentado en la mejora significativa de la capacidad de análisis y en los mecanismos de difusión y uso de los productos de inteligencia².

El perfeccionamiento del sistema debe ser constante, dada la transformación continua del crimen organizado. Por esa razón, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) diseñó e implementó el Sistema Dinámico y Efectivo (SDE), el presente y el futuro de la inteligencia financiera y del sistema ALA/CFT, dando un paso fundamental en la evolución del caos y la complejidad hacia el entendimiento, la disposición y el sometimiento de las finanzas ilícitas y el lavado de activos. El SDE engrana a todos los actores del sistema ALA/CFT, crea e implementa instrumentos (innovación tecnológica) y mecanismos (normas) y se encamina de forma acelerada hacia resultados efectivos.

Para configurar el SDE es esencial el conocimiento que cada actor tiene del sistema y del rol, las responsabilidades y los productos que debe generar en su quehacer en la cadena de prevención, detección, investigación y judicialización. De igual importancia son los incentivos y la confianza como determinantes (contrato implícito necesario entre los actores del sistema ALA/CFT) para obtener los resultados esperados: efectividad contra las estructuras criminales, sus finanzas y el lavado de activos.

El efecto mariposa, por ejemplo, derivado de la ruptura de la responsabilidad o de la confianza (articular, cooperar, producir con calidad y efectividad), puede conducir a un sector y al sistema

¹ El 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.

² De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 1621 de 2013, en ningún caso los informes de inteligencia y contrainteligencia tendrán valor probatorio dentro de procesos judiciales y disciplinarios, pero su contenido podrá constituir criterio orientador durante la indagación.

nuevamente a la incertidumbre y la complejidad, al caos institucional; un escenario por el que apuesta la criminalidad. Cada acción de cada agente del sistema, por sus implicaciones en toda la cadena antilavado, puede conducirlo por una senda positiva o negativa para los intereses de la seguridad nacional y de todos los colombianos.

II. Un diagnóstico necesario

Para entender cómo funciona el sistema ALA/CFT es necesario tomar distancia por un momento y observarlo de forma objetiva. En esa tarea es importante mirar sus antecedentes y el contexto para entender las falencias y buscar soluciones.

Como bien lo mencionan Humberto Maturana y Francisco Varela en su libro *El árbol del conocimiento*:

“la dinámica de cualquier sistema en el presente puede ser explicada mostrando las relaciones entre sus partes y las regularidades de sus interacciones hasta hacer evidente su organización. Pero, para nosotros comprenderlo cabalmente, lo que queremos es no sólo verlo como unidad operante en su dinámica interna, sino que queremos verlo también en su circunstancia, en el entorno o contexto con el que su operar lo conecta. Tal comprensión requiere siempre adoptar una cierta distancia de observación, una perspectiva que, en el caso de los sistemas históricos, implica una referencia al origen” (Maturana & Varela, 1984)³.

Si procuramos establecer el “origen” para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo en el mundo, tenemos que referirnos a la creación del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, una comisión establecida por el G10⁴ en 1975 con el objetivo de generar estándares internacionales en contra de estos delitos.

En la primera versión de las 40 Recomendaciones⁵ del GAFI, publicada en 1990, el ente intergubernamental exhorta a los países a establecer una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF):

“que sirva como un centro nacional para la recepción y análisis de: (a) reportes de transacciones sospechosas; y (b) otra información relevante al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo, y para la comunicación de los resultados de ese análisis. La UIF debe ser capaz de obtener información adicional de los sujetos obligados y tener acceso oportuno a la información financiera, administrativa y del orden público que requiera para desempeñar sus funciones apropiadamente” (Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica, Gafilat, 2016)⁶.

Nueve años más tarde, nació en Colombia la UIAF, Ley 526 de 1999⁷. Con la creación de la UIAF se dieron los primeros movimientos para configurar un sistema ALA/CFT idóneo para la prevención y detección del lavado de activos y la financiación del terrorismo (Ley 1121 de 2006).

El reto era entonces la articulación de las partes. Con los años, la UIAF se convirtió en el coordinador de una maquinaria que antes actuaba de forma individual. Las Superintendencias y la FGN, ya parte de la institucionalidad en el país, cumplían su función sin entenderse necesariamente parte significativa en un sistema ALA/CFT apenas evolucionando primariamente, una máquina no realmente estructurada en la que cada parte estaba en condiciones de operar, pero separada o no óptimamente articulada la una con la otra.

La articulación del sistema comenzó con el diálogo de esas partes en aras de alcanzar un objetivo común: el éxito en la prevención y detección del lavado de activos y la financiación del terrorismo. Esto implicó una visión de entendimiento generalizado del sistema y la necesidad de colaboración.

Conocimiento heterogéneo

En este punto el conocimiento juega un papel fundamental a la hora de concebir el sistema como un todo. Aunque el país ha avanzado mucho en la materia, aún hay disparidad en la comprensión de los fenómenos del lavado de activos y la financiación del terrorismo, así como del funcionamiento mismo del sistema ALA/CFT y su importancia, del rol de cada actor, del producto que este sistema debe aportar y de las características que debe tener para lograr resultados y proteger a la economía nacional de la penetración de dineros de origen ilícito.

La heterogeneidad en el conocimiento del sistema no permite que este funcione de manera eficaz. Si cada parte conoce únicamente su propia actividad, su misión y da cuenta únicamente de sus resultados, estamos hablando de múltiples partes aisladas que, aunque cumplen con su cometido, no generan resultados efectivos para el país, para el bienestar de la economía y de los ciudadanos.

En la medida en que todos los actores del sistema tengan el mismo nivel de entendimiento y el máximo conocimiento se generará, a partir de los datos, mejor información, se maximizará el uso de los insumos disponibles y accesibles y se optimizará la articulación y los resultados. Todo ello redundará en golpes contundentes contra las estructuras criminales.

³ Maturana H. y Varela F. *El Árbol del Conocimiento*. Ed Lumen. 1984. Buenos Aires.

⁴ El G10 estaba conformado por Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania y Suiza.

⁵ 1990: las 40 Recomendaciones; 1996: revisión de las 40 Recomendaciones; 2001: incorporación de 9 Recomendaciones Especiales contra el financiamiento del terrorismo; 2003: revisión de las 40 Recomendaciones contra el lavado de activos y las 9 Recomendaciones Especiales contra el financiamiento del terrorismo; 2012: revisión y unificación de las 40 más 9 Recomendaciones.

⁶ Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica, Gafilat. (2016). *Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación*. Bogotá.

⁷ El esquema estándar y el entendimiento del origen del sistema y de la función de la Unidad de Inteligencia Financiera puede verse en: FMI y Banco Mundial (2004). *Financial Intelligence Units an Overview*, específicamente el esquema del capítulo 2.

Perfiles especializados para un sistema especializado

A esta condición de mejoramiento y estandarización del conocimiento es obligatorio sumarle el requisito de perfiles especializados para cada sector y cada eslabón de la cadena, acordes con las necesidades y retos que enfrenta el sistema ALA/CFT. Por poner un ejemplo, la manera en la que hoy se hace la inteligencia financiera no es la misma de hace 10 años ni será igual dentro de una década. La inclusión de nuevas tecnologías para enfrentar los renovados esquemas del delito obliga a las UIF a incorporar perfiles cada vez más especializados en la materia, capaces de explotar la tecnología hasta el límite de las posibilidades; me refiero a científicos de datos, físicos, matemáticos, ingenieros, economistas, analistas financieros de distintas profesiones, y en general, profesionales que, dentro de una red de personas naturales y jurídicas (nodos), sean capaces de identificar los enlaces entre personajes importantes de la organización criminal, y en ese universo, y sustentada en información, tener la capacidad de definir las prioridades, los nodos que harán no sostenible ni resiliente la red criminal, sobre los que hay que enfocar todas las capacidades de la institucionalidad.

Como se viene enfatizando, este no es un asunto exclusivo de las UIF, todos los actores y sectores deben propender por la búsqueda de la mejor tecnología (capital humano, capital tecnológico e infraestructura) para las funciones de cumplimiento, de supervisión, de análisis, de investigación criminal y en la función penal y de juzgamiento; profesionales que, además de conocer su sector, conozcan el funcionamiento del sistema ALA/CFT y su rol en la maquinaria SDE, reconozcan las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de su actividad frente al lavado de activos y la financiación del terrorismo e implementen tecnologías y estrategias (más allá de lo que piden los estándares internacionales y las normas nacionales) para evitar que estos delitos y actores criminales penetren en el sector o subsector de la economía al que pertenecen.

Del “anumerismo” a la construcción de una cultura del dato, la información, la estadística y el conocimiento

Hay que llevar al máximo las probabilidades de prevención, detección, captura, neutralización de los recursos de las estructuras criminales y judicialización. Si una de estas, especialmente la de quitarles sus activos, es baja, el incentivo para delinquir y lavar activos se mantendrá, y el impacto real sobre las estructuras criminales será tan bajo como habrá sido la posibilidad de extinguir el dominio de los bienes de la red ilícita; no se habrá impactado estructuralmente su sostenibilidad.

La cultura de la información, de los datos y la estadística es elemento fundamental del sistema para la generación continua de conocimiento, y es esencial para enfrentar enemigos dinámicos, y muchas veces, sofisticados en su actuar criminal. El llamado “anumerismo” (Paulos, 1990)⁸ genera deficiencias en la prevención, en la supervisión basada en riesgo, y claramente, en los

procesos de detección y judicialización. Hay que superar con urgencia el “anumerismo”, que es causa importante de la mala definición de probabilidades frente a la materialización de los riesgos de LAFT. Es causa también del desconocimiento de los contextos y entornos sectoriales e individuales, lo que a su vez es cómplice de la no identificación oportuna de inusualidades y de fenómenos no explicables, económica o financieramente, que deben convertirse en sospecha ampliamente sustentada y generar Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS)⁹, disparadores efectivos de la cadena de prevención, detección, investigación y judicialización. Esta cultura es la puerta de entrada al conocimiento y a la toma de decisiones acertadas.

La organización de los datos, la verificación de su calidad, el entendimiento de las tendencias, de los crecimientos, de las participaciones y su parametrización es esencial para elaborar y mantener un sistema de información, generador de conocimiento, y sistemas estadísticos ALA/CFT robustos, piezas fundamentales para los sistemas de administración de riesgo de LAFT.

Así, el sistema no está enfocado únicamente en observar el comportamiento de las potenciales amenazas, vulnerabilidades y riesgos, sino también, en hacer el mejor uso de los datos y la información para generar nuevos conocimientos que permitan actuar de forma oportuna, predictiva, casi determinística, frente a dinámicas y contextos cambiantes de la criminalidad. Hay que tener la capacidad numérica y tecnológica de observar, ver y entender nuevos *modus operandi*, nuevas tecnologías, nuevos actores, nuevas asociaciones entre actores criminales y delitos, nuevas regiones de riesgo o con nuevos riesgos, nuevos productos, nuevos canales y posibles reparaciones de fenómenos observados en el pasado; una infinidad de combinaciones.

Se trata también de ver numéricamente qué ha logrado el sector para enfrentar esas amenazas; es decir, la cultura del dato y la estadística y la cultura de evaluar los resultados para determinar la efectividad en todos los procesos que están incluidos en el sistema ALA/CFT.

En la construcción de una cultura del dato, la información, la estadística y el conocimiento, es importante tener en cuenta las probabilidades a las que nos referíamos atrás y definir las correctamente. En los sistemas antilavado y en la configuración de los sistemas administración de riesgos no podemos incurrir en errores básicos al definir las probabilidades.

III. Necesaria evolución permanente

Teniendo en cuenta las necesidades del sistema ALA/CFT, la UIAF implementó en el 2019 el SDE, un modelo que puso en movimiento una maquinaria que ya estaba armada y diseñada para dar buenos resultados, pero a la que aún le hacían falta algunas piezas para entrar en plena marcha; aún no estaba cerca de su máxima capacidad.

⁸ El concepto de “anumerismo” lo incluyó John Allen Paulos en el libro *El hombre anumérico*, Ed. Tusquets, 1990. Barcelona.

⁹ Para entender más sobre el ROS puede consultarse a Chamorro y Gutiérrez (2014) *Reportes de Operaciones Sospechosas y Lucha Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo. Síntesis y reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia*. Universidad del Rosario - UIAF.

El SDE es la suma de confianza, tecnología, articulación, mecanismos e instrumentos, a partir del entendimiento de los fenómenos.

GRÁFICO 1

Sistema Dinámico y Efectivo



Fuente: Elaboración propia

Gracias a esta visión del sistema, la máquina del SDE permite enfocar e identificar con nitidez las redes del crimen organizado, las personas naturales y jurídicas involucradas y los vínculos entre ellas.

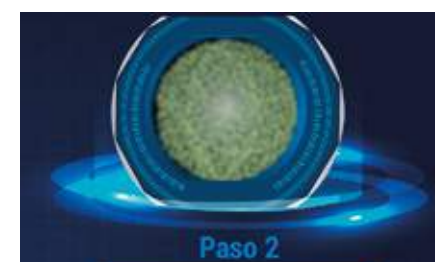
El SDE funciona como una cámara fotográfica que, cuando enfoca una imagen *pixelada*, mejora su resolución al reducir los vacíos de información entre los millones de nodos y los millones de enlaces que componen una red compleja, que regularmente contiene macroredes o subredes criminales. Es decir, el SDE es una forma de observar con claridad el comportamiento del delito, mejorando la efectividad en la detección de estructuras de crimen organizado dedicadas a la generación de dineros de origen ilícito, al lavado de activos y a la financiación del terrorismo.

GRÁFICO 2

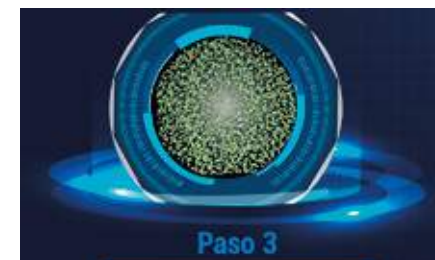
Pasos del SDE



Paso 1.
Centralización de información y articulación del sistema ALA/CFT.



Paso 2.
Análisis de inteligencia y entendimiento del fenómeno delictivo.



Paso 3.
Identificación de la red criminal y producción de inteligencia.



Paso 4.
Difusión a la Fiscalía General de la Nación y demás receptores autorizados por la Ley.

Fuente: Elaboración propia

En este esquema hay un común denominador: la información. En la actualidad, la UIFAF cuenta con miles de millones de registros que provienen de los sectores reportantes, de los convenios interinstitucionales, de la comunidad de inteligencia y de información compartida por las Unidades de Inteligencia Financiera que hacen parte de la red del grupo Egmont¹⁰, entre otras fuentes.

¹⁰ El Grupo Egmont es el organismo intergubernamental que agrupa a las Unidades de Inteligencia Financiera en el mundo. Actualmente lo conforman 164 países.

Estamos hablando de información valiosa que, sumada a las fuentes abiertas, nos presenta un maravilloso universo de datos, insumo sin el cual la máquina no puede funcionar.

G6, un hito en la Inteligencia Financiera

La centralización, depuración, análisis y estructuración de ese inmenso volumen de datos no serían posibles sin la puesta en escena de las herramientas (*machine learning* y novedosos procesos, procedimientos y metodologías) y los mecanismos necesarios para el procesamiento (pactos, convenios, circulares, resoluciones, decretos, leyes).

Las apuestas tecnológicas y metodológicas de la UIAF han marcado un paradigma en la manera de hacer inteligencia económico-financiera. La creación del G6 en el año 2013 (método experimental, ahora aplicado, que conjuga estructuras especiales de datos, software, hardware, trabajo interdisciplinario y flujos de trabajo) y su fortalecimiento y desarrollo significativo durante 2019 evidenció las ventajas de compaginar el análisis operativo con el análisis estratégico a través de la inteligencia artificial, el análisis financiero, la analítica de datos, la construcción de redes complejas y el análisis macrosectorial.

El G6 se desarrolló como una metodología experimental y disruptiva que articula diferentes técnicas de análisis con un enfoque financiero para maximizar los resultados en la detección de estructuras criminales y la identificación de los individuos más importantes dentro de estas, a partir del análisis de información y el uso de nuevas tecnologías.

Este experimento permitió un flujo de trabajo que lleva el análisis desde un contexto macro, pasando por la identificación de señales de alerta, definición de atípicos, individuos importantes dentro de una estructura criminal, expansión de redes, definición de subredes, hasta permitir la correcta focalización de un caso de LAFT con todo el soporte del análisis financiero.

El método G6 es el camino más corto entre los retos frente a los nuevos escenarios del crimen organizado transnacional y la manera de entenderlos, afrontarlos e impactarlos.

IV. Cerrando las brechas de información y conocimiento

Sumado a lo anterior y en línea con los paradigmas que demanda el sistema y el contexto, en el 2019 fuimos testigos de un hito en la articulación del sistema: la celebración de tres pactos con las entidades de supervisión, vigilancia y control, una estrategia para solucionar los retos que tenía el país frente a las brechas de información, conocimiento y supervisión, en los sistemas de administración de riesgos, en la debida diligencia del cliente y en la identificación del beneficiario final.

Los pactos se firmaron con el objetivo de homogeneizar y mejorar el estándar de supervisión basada en riesgo, optimizar la coordinación interinstitucional del sistema ALA/CFT y robustecer la debida diligencia del cliente en los diferentes sectores de la economía nacional.

GRÁFICO 3

Pacto con Supervisores



Fuente: Elaboración propia

No obstante, la razón principal de estas articulaciones y refuerzos entre los actores del sistema ALA/CFT se centra en la implementación efectiva de las Recomendaciones del GAFI; es uno de los muchos avances del país frente al seguimiento intensificado ante el GAFILAT.

Evaluación, diagnóstico, Política Pública ALA/CFT y plan de acción

Además de estandarizar la supervisión, una de las obligaciones más importantes que tenemos como sistema es evaluar y mantener un diagnóstico evolutivo sobre las amenazas, vulnerabilidades y riesgos del país frente al LAFT.

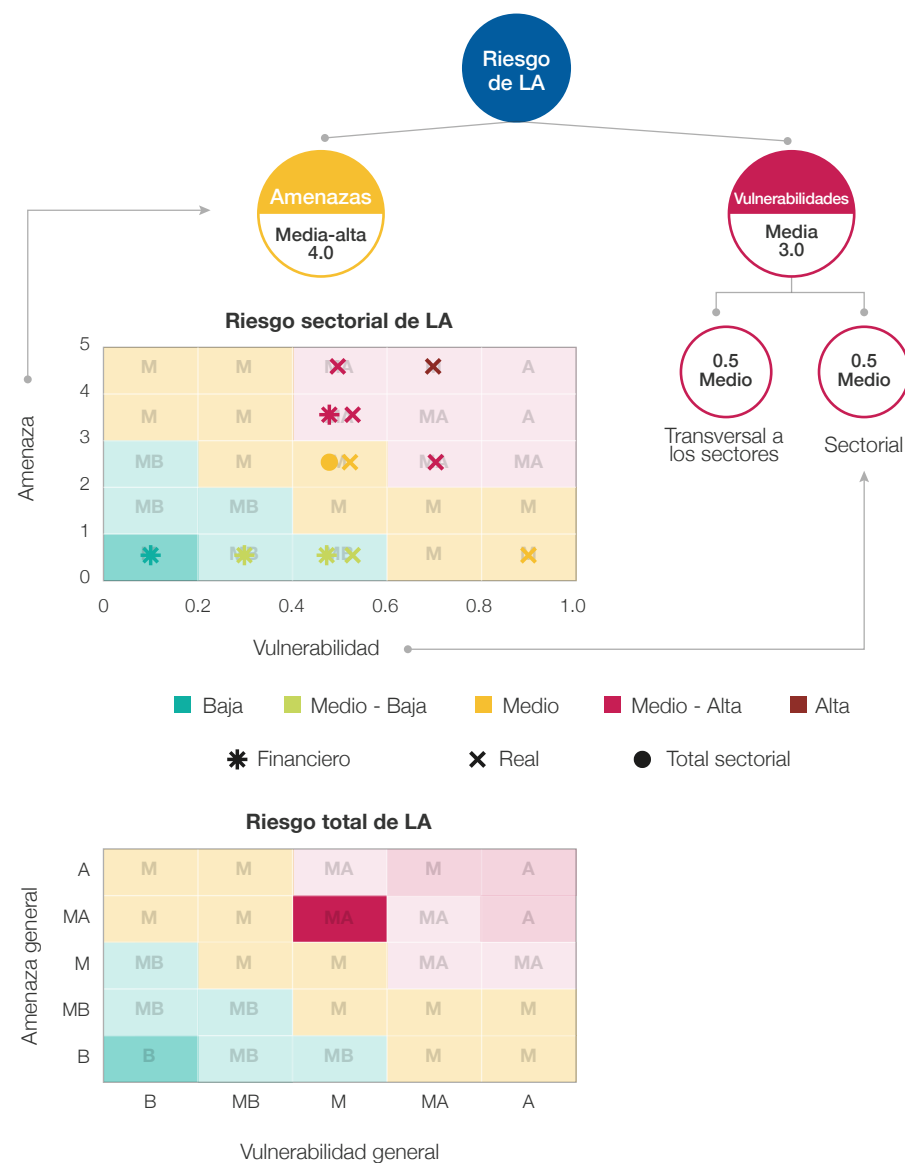
Por esa razón, resaltamos como un gran triunfo para la información del sistema ALA/CFT el desarrollo de la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) 2019. A partir de este ejercicio, el sistema ALA/CFT obtuvo un valioso diagnóstico que configuró la nueva política pública en la materia y su correspondiente plan de acción. Esta congruencia de acciones concadenadas ha sido crucial para alinear un sistema visionario, capaz de reconocer los retos a los que se enfrenta y establecer políticas acordes con la realidad del país. El conocimiento que brinda la ENR permite focalizar esfuerzos y reducir los costos destinados a reducir las vulnerabilidades y mitigar los riesgos frente al LAFT.

Este tipo de ejercicios va más allá del cumplimiento de la Recomendación 1 del GAFI, son el punto de partida para saber en cuáles aspectos se debe poner especial atención si se quiere desarticular las amenazas, mitigar las vulnerabilidades y eliminar los riesgos frente al lavado de activos en los diferentes sectores de la economía. Es el diagnóstico para saber cuál es la medicina apropiada y en dónde aplicarla.

La ENR 2019 se realizó utilizando la metodología del Banco Mundial que calcula los riesgos de LA/FT como una combinación de amenazas y vulnerabilidades. Las amenazas hacen referencia a la escala y las características de las ganancias de actividades criminales (economías ilícitas)

o financiación del terrorismo en el país. Las vulnerabilidades hacen referencia a las debilidades o brechas de la protección en la jurisdicción contra el LA/FT. Las amenazas o vulnerabilidades pueden existir a nivel nacional o sectorial, y todas juntas determinan el nivel de riesgo LA/FT en la jurisdicción.

GRÁFICO 4 Riesgo de Lavado de Activos



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la ENR 2019 y cálculos Banco Mundial.

Este ejercicio ha sido, sin lugar a dudas, el más riguroso de su tipo en Colombia. Contó con la participación de cerca de 500 representantes de 109 entidades y 19 sectores y actividades económicas, demostrando un compromiso total por parte de los actores del sistema, con el propósito común de proteger la economía nacional de la penetración de dineros de origen ilícito.

Con todo, la labor del sistema no termina ahí, la razón es muy sencilla: el diagnóstico generado por la ENR 2019 se tiene que actualizar de manera periódica, para que las estrategias del país frente a los fenómenos del LAFT se adapten a las transformaciones de las amenazas. De ahí, la iniciativa de la UIAF de desarrollar la *ENR Digital*, una plataforma tecnológica que permitirá automatizar las Evaluaciones Nacionales de Riesgo y consolidar los resultados de forma automática.

Esta sistematización reducirá la carga operativa de las entidades que participan en este ejercicio y disminuirá las brechas de tiempo entre las ENR.

La puesta en marcha de la *ENR Digital* significa dar diez pasos adelante en la Recomendación 1 del GAFI y en la identificación de los riesgos al crear un mapa dinámico de LAFT en Colombia. Este mapa se concibe como un insumo esencial para focalizar los esfuerzos del país en la lucha contra las economías ilícitas.

Colombia cuenta ya con un sistema estadístico ALA/CFT

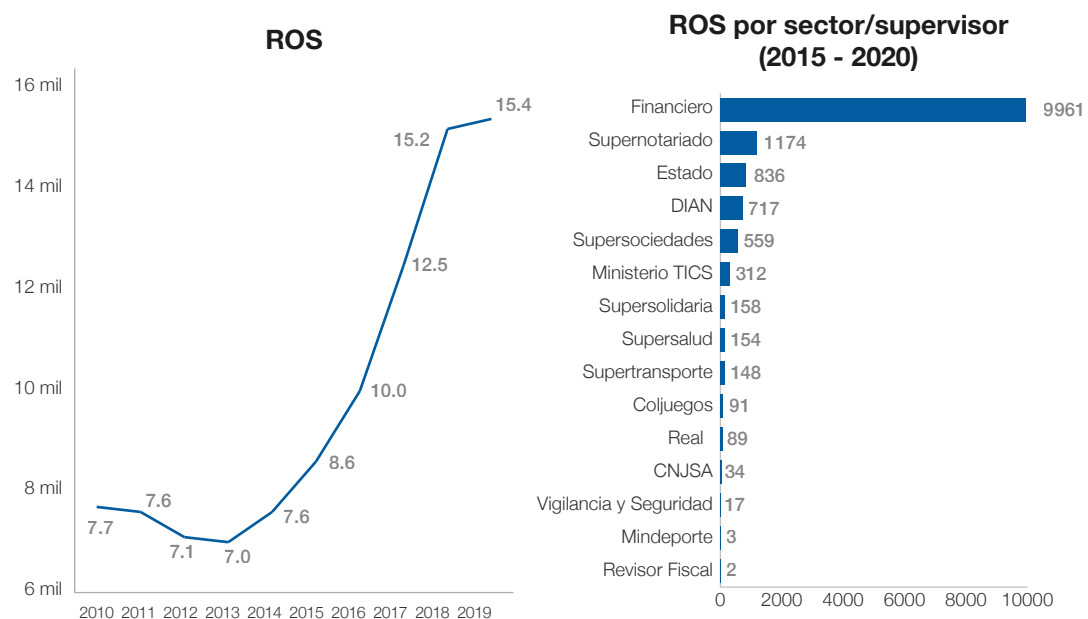
Como complemento a este gran diagnóstico automático y periódico, el SDE ha desarrollado el Sistema Estadístico del Sistema ALA/CFT a través de la consolidación de la información de todos los actores del sistema en una plataforma que centraliza las cifras oficiales, mostrando los resultados y la efectividad de forma objetiva, completa y periódica.

El Sistema Estadístico cuenta ya con información suministrada por las entidades, sujeta a variables relacionadas con Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), visitas de supervisión y sanciones administrativas, medidas cautelares en procesos lavado de activos y extinción de dominio, extradiciones, recuperación de activos en el exterior, requerimientos de información nacionales e internacionales y asistencia judicial recíproca, entre otros aspectos.

El producto de este proyecto es un tablero de control con cortes trimestrales que da cuenta de los avances del país frente a las variables incluidas. Sin duda se está evolucionando del “anumerismo” a la generación de cifras, información y conocimiento y al óptimo uso de ese conocimiento en cada etapa de la cadena de prevención, detección, investigación y judicialización. Por otra parte, Colombia cuenta con un Sistema Estadístico confiable, una radiografía de la gestión a un solo clic. Todo ello es tecnología al servicio de la legalidad.

GRÁFICO 5

Visualización del Sistema Estadístico para los Reportes de Operación Sospechosa



Fuente: Sistema Estadístico ALA/CFT de la UIAF. (2020)

Enriqueciendo el conocimiento de los actores del sistema

En concordancia con la necesidad de elevar y nivelar el grado de conocimiento de los actores del sistema, la UIAF diseñó el Programa de Entrenamiento de Alto Nivel contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo, una estrategia de fortalecimiento que permite estandarizar y mejorar la preparación en materia ALA/CFT de los diferentes actores del sistema, en toda la cadena.

El objetivo es mejorar la efectividad reduciendo brechas en la información recibida y en su calidad.

Esta nivelación y optimización del conocimiento es útil, además, para mejorar la información suministrada por los sujetos obligados a través de los ROS, un insumo valioso para las UIF y la primera barrera de protección de la economía.

Además de la implementación del Programa de Entrenamiento de Alto Nivel, era necesario insistir en por qué el ROS es tan importante para la UIAF en el desarrollo de productos de inteligencia y sus aportes significativos para la investigación criminal y la judicialización.

La calidad de la información que centralizan las UIF es la base de la efectividad de los sistemas ALA/CFT. Si los insumos generados no cumplen con los requisitos necesarios, se incrementa significativamente el esfuerzo por parte de la UIAF en los procesos de detección de estructuras criminales y, a su vez, el de las autoridades en los procesos de investigación, lo cual genera costos importantes para el sistema.

Para mejorar sustancialmente la calidad en los ROS, la UIAF propuso, en un contexto académico, hacer un cambio de roles con los oficiales de cumplimiento con el objetivo de evidenciar las necesidades de información que tiene. De esta forma nació una iniciativa de capacitación, pionera en el mundo, llamada Juego de Roles que más que un taller es una estrategia para mejorar los insumos de información en el sistema ALA/CFT desde el comienzo de la cadena.

Esta es una gran oportunidad para que los oficiales de cumplimiento asuman el papel de analistas de la UIAF, accediendo a un sistema de consulta demo, en el cual pueden observar variables asociadas a personas naturales y/o jurídicas, y analizar diferentes ROS para la identificación de los elementos importantes.

Un solo ROS por sí mismo no necesariamente contiene una señal fuerte que lleve a la apertura de un caso de inteligencia financiera. Sin embargo, la información agregada de todos los ROS le permite a la UIAF abrir un caso que puede desencadenar en un informe de inteligencia.

¿Qué sucede si el ROS no tiene la calidad esperada? Sencillamente, se pierde la oportunidad de detectar una posible operación de lavado de activos y/o financiación del terrorismo.

Esta novedosa forma de capacitar a los oficiales de cumplimiento ha captado la atención de entidades homólogas que, aquejadas por el mismo problema, han visto en el Juego de Roles una oportunidad para mejorar los insumos de información que llegan a las UIF.

V. Combatiendo las principales amenazas del país

Todos estos proyectos, las herramientas y los métodos perfeccionados por la UIAF a lo largo del tiempo son el soporte para impactar la sostenibilidad financiera del crimen organizado. Combatir el componente económico de las empresas del delito es la mejor estrategia para evitar el relevo natural en el organigrama de las redes criminales. Cada modelo elaborado por la UIAF para identificar el funcionamiento de una organización criminal es un instrumento para marchitar sus capitales, desarticular su estructura y atestiguar su muerte.

Esta labor no sería posible sin el apoyo de todos los actores del Sistema ALA/CFT, entre los que se encuentran entidades y estamentos cardinales como la FGN, todas las agencias que hacen parte de la Comunidad de Inteligencia¹¹, el Ministerio de Justicia y del Derecho, las superintendencias, la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA), los gremios y, por supuesto, los oficiales de cumplimiento que son los ojos del país desde los diferentes sectores de la economía.

Este gran grupo se ha construido y consolidado a lo largo de los años con confianza, articulación y cooperación, alcanzando buenos niveles de efectividad. En el marco SDE hemos trabajado como sistema, asestando golpes contundentes al crimen organizado transnacional, asegurando que vamos por más.

¹¹ Los organismos de inteligencia en Colombia son la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), Inteligencia del Ejército Nacional, Inteligencia de la Armada Nacional, Inteligencia de la Fuerza Aérea de Colombia, Inteligencia de la Policía Nacional y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

La UIAF ha estado y siempre estará detrás de las mayores arremetidas del país contra las estructuras criminales. Como organismo de inteligencia, tras bambalinas, sigue el rastro de las transacciones, los flujos de dinero en efectivo, las exportaciones e importaciones, el lavado sofisticado, los movimientos de los narcos visibles e invisibles, los cambiantes esquemas de asociación delictiva, los *modus operandi* y en general el funcionamiento de las economías ilícitas.

Identificando estos y otros factores, estamos luchando contra las mayores amenazas: el narcotráfico, la explotación ilícita de yacimientos mineros, la extorsión, el contrabando y la corrupción, entre otros; un abanico de flagelos, en el cual focalizamos nuestros esfuerzos en atacar a los actores específicos que más daño le están haciendo al país, en particular, los Grupos Armados Organizados (GAO) y las asociaciones de todos los actores ilícitos en sus distintos tipos de combinaciones existentes, cuyo número no hay que subestimar (Paulos, 1990)¹².

Al respecto, el Gobierno Nacional está haciendo grandes esfuerzos para combatir, desde la articulación los grandes delitos que están afectando la seguridad, la economía y el medio ambiente. Estrategias como la creación del bloque de búsqueda contra la corrupción, es una muestra de lo que se puede hacer cuando las instituciones suman competencias en pro de un objetivo común.

No obstante, es indispensable añadir simultaneidad entre las labores de Extinción del Dominio y las acciones institucionales para capturar los nodos principales de las estructuras criminales, porque al evitar que los activos ilícitos ingresen en la economía legal, estamos garantizando el crecimiento económico seguro y el bienestar del país. Y si a esto le sumamos los aportes de los procesos de Extinción de Dominio, estamos ante un panorama de justicia completo en el que los recursos ilícitos generados por la corrupción se destinan, por ejemplo, a ayudar a la población más vulnerable a través de proyectos públicos dirigidos a mejorar la salud, la educación y la infraestructura.

Dentro de estas acciones concadenadas están también las extradiciones que son un procedimiento importante en la lucha contra las grandes organizaciones criminales transnacionales. Estas operaciones colaborativas de carácter internacional refuerzan el poder de las agencias en la lucha contra el crimen organizado y debilitan la operatividad de sus estructuras.

En el escenario de la convergencia criminal es necesario desnacionalizar el lavado de activos y la financiación del terrorismo y entenderlos como lo que son: fenómenos transnacionales con impacto global. Solo así es posible enfrentar estos delitos con estrategias colaborativas en el ámbito internacional.

¹² John Allen Paulos explica lo que representa la subestimación de las cifras a través de la siguiente cita: "En una columna sobre anumerismo en Scientific American, el informático Douglas Hofstadter cita el caso de la Ideal Toy Company, que en el envoltorio del cubo de Rubik afirmaba que el cubo admitía más de tres mil millones de configuraciones distintas. Si uno lo calcula, obtiene que las configuraciones posibles son más de 4×10 a la 19 potencia, un cuatro seguido de 19 ceros. La frase del envoltorio es cierta, las configuraciones posibles, son en efecto, más de tres mil millones. La subestimación que supone esa cifra es, sin embargo, un síntoma de un omnipresente anumerismo que encaja muy mal en una sociedad tecnológicamente avanzada." John Allen Paulos. *El hombre anumérico*, (Ed. Tusquets, 1990).

De ahí la importancia de aumentar y fortalecer los *working groups*¹³ como herramienta para el desarrollo de casos conjuntos entre las UIF. Este tipo de espacios de trabajo en el ámbito de la inteligencia financiera han sido cruciales para la desestructuración de redes criminales y, en algunos casos, para la inclusión de personas naturales y jurídicas en la lista de la Oficina de Control de Activos Extranjeros de Estados Unidos (OFAC, por sus siglas en inglés)¹⁴.

La cooperación internacional no es un asunto exclusivo de la UIAF, el sistema ALA/CFT debe apoyar de forma permanente el intercambio de información para la persecución del lavado de activos y sus delitos fuente a través del trabajo armónico y articulado con diferentes agencias y organismos internacionales. La OFAC, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Grupo Egmont y el GAFILAT, entre otros, han sido aliados muy valiosos en la lucha contra las economías ilícitas y el terrorismo. No se puede concebir un sistema aislado del mundo, le corresponde al país alinearse como una pieza estratégica y articulada con todos los países y organismos internacionales. El objetivo es configurar una gran máquina mundial que contenga muchas máquinas poderosas y eficientes en su interior.

Como común denominador a todos los aspectos abordados en este capítulo, hay un elemento que determina el éxito en el resultado del sistema ALA/CFT, el aceite que hace fluir el engranaje: la confianza.

Como se ha reiterado la confianza permite la consolidación de las asociaciones productivas a partir de la cooperación. Francis Fukuyama lo explica muy bien en su libro *Confianza*: "casi toda la actividad económica del mundo contemporáneo es llevada a cabo no por individuos sino por organizaciones que requieren un alto grado de cooperación social"¹⁵. Esta cooperación se genera a partir de la confianza que, a su vez, "es el producto de sociedades preexistentes con normas morales o valores compartidos" (Fukuyama, 1995).

Llevando esta representación al sistema ALA/CFT se puede afirmar que en la medida que exista más confianza al interior del sistema, habrá más participación y mejores aportes de información en la cadena de persecución del delito y, por ende, mejores resultados para el beneficio del país.

La construcción de la confianza al interior del sistema ALA/CFT repercute en una mejor articulación entre las entidades que participamos en los diferentes procesos, optimizando los canales y herramientas para la cooperación y obteniendo resultados sorprendentes en efectividad. Esta consolidación aumenta, a su vez, la confianza por parte de las empresas nacionales e internacionales, que perciben un escenario propicio para la inversión, lo que deriva en un evidente crecimiento económico. Finalmente, la sociedad da cuenta de un desarrollo sostenido que genera seguridad y bienestar, lo que aumenta la confianza de los ciudadanos en las instituciones y su apoyo a ellas, cerrando así un círculo virtuoso de asociación y cooperación en el que participamos todos.

¹³ Los *Working Groups* en los que participa la UIAF son asociaciones de Unidades de Inteligencia Financiera para el desarrollo de casos específicos. La información se comparte a través del canal seguro del Grupo Egmont.

¹⁴ La OFAC es una oficina del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos que identifica países, terroristas y narcotraficantes sancionables de acuerdo con las leyes de EEUU. La lista OFAC es un instrumento de consulta muy importante dentro de los procesos de prevención y detección del lavado de activos y financiación del terrorismo.

¹⁵ Fukuyama, F. (1995). *Confianza, las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Ed. Atlántida. Buenos Aires, Argentina.

La confianza tiene además un componente muy ligado al ejercicio de la inteligencia y este tiene que ver con la protección y el tratamiento de la información que reposa en las UIF. En este punto es necesario recordar que se trata de un asunto de competencias, especialidades y responsabilidad. En las actividades de inteligencia es inherente el elemento de la reserva o secreto de la información recaudada y de las decisiones que en ella se sustentan, dado que su libre circulación y público conocimiento podrían ocasionar el fracaso de las operaciones y de los objetivos perseguidos.

VI. Una mirada al futuro de la inteligencia financiera y el sistema ALA/CFT

En el escenario de la revolución tecnológica a gran escala el sistema debe acoplarse a los desafíos cambiantes de la convergencia criminal y a la velocidad con la que opera el delito. De la misma manera como ha evolucionado la tecnología, han evolucionado los *modus operandi* de las organizaciones criminales para ocultar el origen ilícito de los recursos.

Con el avance de la tecnología se han creado nuevos mercados como, por ejemplo, el comercio electrónico, que consiste en la distribución, venta, compra, *marketing* y suministro de información de productos o servicios a través de internet.

Así como la tecnología ha evolucionado, la criminalidad y el lavado de activos también lo han hecho. Las organizaciones criminales se han modificado estructuralmente, pasando de una organización jerárquica a una estructura dinámica (Morselli, 2014)¹⁶. Ahora la persona más importante no necesariamente es la más visible dentro de la organización. Además, estas empresas del delito han amoldado sus esquemas para lavar dinero pasando de un proyecto sencillo, como el que propuso Meyer Lansky, en el que el dinero proveniente de actividades ilegales se camuflaba a través de una empresa de renta de garaje (Lacey, 1991)¹⁷, al lavado de dinero digital usando del comercio electrónico o de criptoactivos.

Estimaciones indican que un alto porcentaje de las transacciones con criptoactivos son de procedencia ilícita. Esto, acompañado de la Deep Web, es un caldo de cultivo para la criminalidad donde se ofrecen servicios tales como venta de identificaciones falsas, billetes falsos, narcóticos, armas, actividades de sicariato, delitos informáticos y pornografía infantil.

El funcionamiento actual de los criptoactivos y las innovaciones tecnológicas que en el futuro se incorporen en la sociedad deben ser comprendidas por las autoridades para considerarlas como un bien o producto, propiedad o vehículo financiero susceptible de ser usado en actividades ilícitas, y por lo tanto, de ser confiscado, congelado, allanado, decomisado y extinto en las investigaciones de delitos financieros y procesos penales.

Para esto es necesario desarrollar capacidades no solo para rastrear transacciones con criptoactivos, sino también para buscar e identificar direcciones, billeteras y palabras semilla en allanamientos e investigaciones, medios informáticos y papeles con listas de palabras o códigos QR.

Una vez en custodia se requiere la capacidad forense digital para acceder a las billeteras y extinguir el dominio. Luego es necesario definir cómo y quién va a custodiar los criptoactivos incautados y extintos de manera segura para evitar la corrupción con estos valores.

No obstante, la evolución de la tecnología también está al servicio de quienes trabajamos por la legalidad, permitiendo nuevas investigaciones académicas, y por lo tanto, mejorando el desarrollo de nuevas técnicas de análisis. Es así que se ha avanzado de los cálculos de *clustering* al empleo de métodos de *machine learning* e inteligencia artificial, o del cálculo de propiedades de centralidad en una red a la simulación del crecimiento de estas a partir de modelos físicos, como el comportamiento de un gel (Lacey, 1991)¹⁸ para simular el comportamiento de un grupo terrorista.

Las técnicas de análisis de información han permitido entender comportamientos de grupos criminales, así como de fenómenos relacionados con el lavado de activos (Sanabria & Huerta, Generalization of Clustering Coefficient on Lattice Networks Applied to Criminal Networks, 2017)¹⁹. Sin embargo, es necesario estar a la vanguardia tanto en conocimiento de nuevas formas de lavado como de infraestructura tecnológica y emplear capital humano especializado para el análisis de grandes volúmenes de información; es decir, profesionales capaces de generar modelos de inteligencia artificial que brinden señales de alerta automáticas a partir del entrenamiento que el mismo modelo realice.

Las tecnologías aplicadas desde ese planteamiento metodológico permiten hacer una mejor interpretación de los datos y extraer la información útil para la generación de productos de inteligencia.

Es importante aclarar que tener más datos no necesariamente se traduce en mayor conocimiento y mejores decisiones. Por esa razón, es fundamental contar con un mecanismo de análisis basado en herramientas adecuadas para generar conocimiento no trivial sobre el fenómeno de interés, en este caso, el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

En este contexto, la UIAF le sigue apostando a la creación de plataformas para la inteligencia financiera y económica. Es así como se implementan metodologías provenientes de las matemáticas, estadística, economía, finanzas y el análisis visual, con el fin de mejorar el entendimiento de la amenaza y producir mejores resultados en el sistema ALA/CFT.

En particular, las técnicas de minería de datos y análisis de redes identifican patrones, tendencias y relaciones que no son evidentes a simple vista y que sirven para caracterizar transacciones inusuales que pueden estar relacionadas con LA o FT; adicionalmente, permiten establecer vínculos entre individuos de interés para las autoridades que, de otra forma, permanecerían invisibles a los ojos del sistema ALA/CFT.

La aplicación de estas técnicas le ha permitido a la UIAF optimizar tiempo y recursos en el desarrollo de la inteligencia financiera y, más importante aún, robustecer la información y el análisis que produce en apoyo a las autoridades competentes.

¹⁶ Morselli, C. (2014). *Crime and Networks*, Routledge.

¹⁷ Lacey, R. (1991) *Little Man: Meyer Lansky and the Gangster Life*. Little, Brown & Co.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Sanabria-Montaña, C. y Huerta-Quintanilla, R. (2017). *Generalization of Clustering Coefficient on Lattice Networks Applied to Criminal Networks*, *International Journal of Computer and Information Sciences*, vol. 11.

Los resultados de la UIAF demuestran que la integración entre tecnología avanzada y recurso humano calificado es capaz de producir conocimiento holístico e interdisciplinario, en función de la prevención y detección del lavado de activos y la financiación del terrorismo. Es impresionante lo que se puede lograr con información de calidad, tecnología de punta, perfiles especializados en la materia y compromiso con el país.

Esta visión frente a la manera como se deben abordar los desafíos implica también un fortalecimiento tecnológico de todas las entidades que conforman el sistema antilavado. Cada parte debe responder de manera óptima, y ello implica la puesta en marcha de proyectos tecnológicos que permitan prevenir con rigor la penetración de dineros de origen ilícito en los diferentes sectores y subsectores de la economía. Esa es, en última instancia, nuestra misión, nuestro propósito superior, blindar a la economía del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Por esa razón, el compromiso de todos los actores involucrados juega un papel primordial. Este se debe traducir en conocimiento, voluntad de cooperación y confianza. Nuestra meta es que en 2021 seamos el mejor sistema ALA/CFT del mundo, un ejemplo a seguir para otros países que buscan igualmente proteger el bienestar y el crecimiento de sus naciones. Para ello, la armonía de la máquina (SDE) debe ser total, si una pieza del sistema falla, no funciona.

En concordancia con lo anterior, desde la UIAF queremos poner de moda la frase “preparación para la participación”, es decir, quien no esté preparado para afrontar los retos del contexto con todo lo que ello significa no puede participar en el flujo del sistema. En ese caso, salir de la máquina es el recurso más sensato para no afectar el trabajo coordinado de los demás actores del sistema. Su participación sería una restricción a la efectividad de este.

Es importante recordar que la responsabilidad que tiene el sistema antilavado con el país es grande, como extraordinario debe ser el nivel de los expertos y la capacidad que tengan de asumirla.

La evolución que hemos tenido a lo largo de los últimos 20 años, ajustando la normatividad, los métodos y las estrategias en función del contexto y sus dinámicas, es innegable; sin embargo, esta evolución debe ser constante, y para ello es necesario reinventarse (innovación permanente), tener presentes las nuevas realidades tecnológicas, mejorar aún más la articulación y la retroalimentación y capacitar de forma homogénea a los actores del sistema.

Una última reflexión debe centrarse en la consistencia que debe existir entre el mundo real y las 40 Recomendaciones del GAFI. Aunque este organismo intergubernamental ha hecho un gran esfuerzo por generar parámetros sólidos para la implementación de sistemas ALA/CFT, es necesario que reconozca plenamente la realidad de cada país.

Colombia, como todos los países, tiene particularidades que determinan la viabilidad en la aplicación de los estándares internacionales. Por ejemplo, en materia de sanciones financieras dirigidas, nuestra Constitución señala el principio de tripartición de poderes por tanto, el único que puede imponer una sanción de restricción de derechos (especialmente el de la propiedad) debe ser un juez²⁰, no obstante el estándar exige que sea la empresa privada la que tome esta clase de decisiones sin contar con una orden judicial, lo que nos ubica en una zona de modulación del principio constitucional de separación de poderes; tema en el que, sin embargo, estamos trabajando para dar cumplimiento al Estándar.

Otro ejemplo que podemos citar en relación con este punto es la investigación y la judicialización de la Financiación del Terrorismo. Para ello, es necesario tener en cuenta los antecedentes históricos del conflicto armado en Colombia y las narrativas que se han forjado en torno a la lucha contra esa forma de violencia. Todas las entidades que trabajamos por la seguridad y defensa del país hemos librado por años una lucha contra el narcotráfico, la extorsión, el secuestro y, en general, contra el crimen organizado; flagelos que no vislumbrábamos como una lucha contra el terrorismo en sí. A pesar de los gigantescos resultados del país en la ofensiva contra los grupos armados organizados, según los estándares internacionales requerimos más sentencias condenatorias por el delito de Financiación del Terrorismo, una inconsistencia que no hace justicia con los redoblados esfuerzos que han hecho entidades como la FGN a lo largo de las últimas décadas para castigar este flagelo.

En algún momento el GAFI y sus organismos de base regional, como el GAFILAT, deberán tener en cuenta los rasgos de cada país, entender su historia y “des-estandarizar”, si se quiere, las recomendaciones internacionales en la materia.

En definitiva, pasar del caos, la incertidumbre y la complejidad a la organización, la articulación y la efectividad es un proceso que requiere del concurso de todos los actores nacionales e internacionales que hacemos parte de esta máquina generadora de seguridad. Sin duda, el trabajo que hacemos todos los días redundará en crecimiento, empleo y bienestar.

Colombia ha diseñado, construido y conducido un sistema ALA/CFT robusto y coherente con el contexto, es como una cometa estratégicamente elaborada que cuenta con brisa favorable (herramientas, instrumentos y mecanismos). Nuestra misión es hacer volar esa cometa y tener la capacidad de manejarla en un entorno turbulento²¹.

²⁰ Recordemos que la Constitución Política de Colombia protege el derecho a la propiedad, el cual solo puede ser limitado por orden judicial. (Const. 1991. artículo 58)

²¹ Símil aplicado al sistema ALA/CFT del capítulo El vuelo de una cometa. Boisier, S. (1999). *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*. Ed. Comisión Económica para América Latina y El Caribe –CEPAL-. Santiago de Chile.

Referencias bibliográficas

- Boisier, S. (1999) *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Congreso de Colombia. (12 de agosto de 1999). Ley de creación de la Unidad de Información y Análisis Financiero. [Ley 526 de 1999].
- Congreso de Colombia. (17 de abril de 2013). Ley estatutaria de inteligencia. [Ley 1621 de 2013].
- Fukuyama, F. (1995). *Confianza, las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*. Buenos Aires: Atlántida.
- Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica, Gafilat. (2016). *Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación*. Bogotá.
- Lacey, R. (1991). *Little Man: Meyer Lansky and the Gangster Life Brown & Co.* Boston: Little Brown & Co.
- Martín, W. (2014) *Síntesis y Reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario
- Maturana, H., & Varela, F. (1984). *El árbol del conocimiento*. Buenos Aires: Lumen.
- Morselli, C. (2014). *Crime and Networks*. Abingdon: Routledge.
- Paulos, J. A. (1990). *El hombre anumérico*. Barcelona: Tusquets.
- Sanabria, C., & Huerta, R. (2017). *Generalization of Clustering Coefficient on Lattice Networks Applied International Journal of Computer and Information Sciences*.

Acerca de los autores

Alberto Manuel Ávila es Líder Estratega de Innovating Politics y Director de Coloquio Práctico, en donde asesora a Consejos de Administración, Alta Dirección y a las empresas financieras y comerciales transnacionales para impulsar el negocio a través de Cumplimiento. Igualmente se ha desempeñado como orador y facilitador en más de 150 conferencias internacionales. Cuenta con una amplia experiencia en 22 países de América del Norte, América Latina, el Caribe y Europa, en la que se destaca su labor como asesor de la Vicepresidencia Jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México en la materia de aseguramiento de activos y prevención de lavado de dinero. Así como su gestión como Oficial de Cumplimiento de Grupos Económicos y Financieros a través América Latina, el Caribe y Europa. Es pionero en la prevención de lavado de dinero en procesos políticos y electorales, y en la instauración de medidas de prevención de proliferación de armas de destrucción masiva dentro de los sujetos obligados, industrias, políticos y países.

Coronel (RA) Fredy Bautista Garcia de la Reserva Activa de la Policía Nacional, fue fundador y Jefe del Centro Cibernético Policial. Fue presidente en 2 oportunidades del Grupo de Trabajo de Jefes de Unidades de Cibercrimen en INTERPOL, participó en la redacción de la Ley de Delitos Informáticos en Colombia y en la construcción de la Política de Ciberseguridad y Ciberdefensa y Seguridad Digital en Colombia. En su amplia trayectoria ha sido consultor de UNODC en asuntos de Ciberseguridad y Evidencia Digital y asesor de la Escuela de la Rama Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” para la formación de Jueces y Magistrados en materia de transformación digital y evidencia digital. Ha sido docente Universitario en los programas de Maestría y Especialización en Derecho Informático y Nuevas Tecnologías de la Universidad Externado de Colombia y participa como docente en el programa de Maestría de Seguridad Informática en la Universidad de los Andes. Es Profesional en Criminalística de la Escuela Nacional de Policía “General Santander”, Especialista en Crimen Organizado, Corrupción y Terrorismo de la Universidad Salamanca, España, en Derecho Procesal Penal de la Universidad Externado de Colombia.

René Castro Vaca funge como Vicepresidente y Socio de Rics Management. También se desempeña como escritor, conferencista y consultor internacional en Prevención del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo. Cuenta con 40 años de experiencia en el sector financiero como Country Controller, Gerente Financiero y Director de Operaciones Financieras para Latinoamérica de varias compañías multinacionales en Colombia, Venezuela, España, México y Estados Unidos, y ha sido Instructor del Programa de Entrenamiento en Investigación Criminal Internacional (ICITAP) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y de la Policía Federal Australiana en el Programa de Cooperación para el Cumplimiento de la Ley en temas de Prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, Investigación Criminal para la Prevención de Delitos Económicos y Financieros y Auditoría Forense. Es Contador Público y Especialista en Impuestos de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Especialista en Revisoría Fiscal y Control de Gestión de la Universidad Cooperativa de Colombia, Gerencia Financiera y Contabilidad de la Universidad de Miami y Magíster en Contabilidad y Auditoría de Gestión, de la Universidad Santiago de Chile. Cuenta con diversas certificaciones en ISO19600, ISO31000 e ISO37001, así como en Servicios Financieros y Regulación de Mercados del London School of Economics (LSE).

Javier Alberto Gutiérrez López es el Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), entidad en donde también se desempeñó como Subdirector de Análisis de Operaciones y Subdirector de Análisis Estratégico. En su amplia trayectoria en el sector público se destaca su labor como Director de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda de Bogotá; Director de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); Asesor del Consejo Superior de Política Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Jefe de Medición y Proyecciones Macroeconómicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Es Economista de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Ciencias Económicas de la misma universidad, y realizó cursos de doctorado en Economía Cuantitativa en la Universidad Complutense de Madrid.

Hernando Hernández Quintero es profesor titular de la Universidad de Ibagué y de posgrado en las Universidades Externado de Colombia, Libre de Colombia y Pontificia Bolivariana de Medellín. Igualmente, es investigador emérito de Colciencias. Es Abogado de la Universidad Incca de Colombia. Especialista en Derecho Penal de la Universidad de Salamanca. Especialista en Legislación Financiera de la Universidad de los Andes. Magíster en Derecho Penal y Criminología de la Universidad Externado de Colombia y Doctor de la misma Universidad.

Andrés Nicolás Herrera se desempeña como contratista del Ministerio de Hacienda y Crédito Público donde desarrolla modelos de equilibrio general. Cuenta con experiencia en la elaboración de modelos macroeconómicos. Es economista de la Universidad Nacional de Colombia.

María Medellín Esguerra actualmente se desempeña como Profesional de Proyectos de Investigación en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes. Ha trabajado en investigación en política social en la Fundación CiSoe, en mercados energéticos en Concentra - Inteligencia en Energía, y en análisis de política de drogas desde el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) de la Universidad de los Andes. Su experticia radica en la aplicación de modelos macroeconómicos, econométricos y el análisis de bases de datos para responder preguntas de política pública. Economista y Magíster en Economía de la Universidad de los Andes.

Pedro Medellín Torres actualmente es Director Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia y Profesor Titular de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido autor y coautor de diversas publicaciones, más de 50 ensayos y artículos en revistas nacionales e internacionales especializadas. Cuenta con una amplia experiencia en el sector público, asesorando Ministerios, a la Fiscalía, Policía, entre otros, en temas de diseño, implementación y puesta en marcha de políticas públicas. Adicionalmente ha sido consultor de importantes organizaciones internacionales como el BID, la CEPAL y Corporación Andina de Fomento (CAF). Finalmente, ha sido Consejero Editorial de la Revista Semana, Director del Programa de Televisión Conexión América de NTN24 y Columnista en importantes Diarios como El Tiempo y La República. Economista de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Teoría y Política Económica de esta misma institución y en Ciencias Económicas de la Universidad de París XIII. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de París III, y candidato a Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París XIII.

Leyner Mosquera Perea, actualmente se desempeña como Evaluador de Políticas Públicas en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Ha trabajado como Consultor en el Diseño y Ejecución de Proyectos de Desarrollo Local en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se desempeñó como investigador en el Observatorio de Política Pública de Control Fiscal de la Auditoría General de la República, donde fue coautor del libro “Presupuestos para la construcción de políticas públicas de Control Fiscal” y en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Es Ingeniero de Producción de Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM) y Magister en Economía Aplicada de la Universidad de los Andes.

Ana Catalina Noguera Toro es la Delegada para las Finanzas criminales de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Previa a esta posición fue Fiscal Delegada ante los jueces penales del circuito especializados de la Dirección Especializada de Extinción de Derecho de Dominio, donde lideró varios procesos contra las finanzas criminales en la costa atlántica colombiana. También se ha desempeñado como Procuradora Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Coordinadora de Procesos Liquidatorios de la Dirección Distrital de Liquidaciones de Barranquilla, abogada y asesora jurídica. Es abogada de la Universidad Sergio Arboleda, Magíster en Derecho Privado del Instituto de Estudios Superiores San Pablo – CEU de Madrid (España) y estudios en Derecho Administrativo, extinción de dominio, lavado de activos y asuntos aeronáuticos y aeroportuarios.

Mónica Andrea Pardo Acevedo es asesora de la Delegada para las Finanzas Criminales de la FGN, donde también ha fungido como asistente del Fiscal e investigadora experta. Previa a su vinculación a este organismo, se desempeñó en el sector financiero como asesora jurídica en Fiduciarias, Bancos y Cooperativas. Es abogada de la Universidad Santo Tomás, Especialista en Derecho Financiero y Bursátil, y candidata a Magister en Derecho Económico con énfasis bancario y bursátil de la Universidad Externado de Colombia. Se encuentra capacitada en Investigación Anticorrupción y Antisoborno por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Respuesta Estatal al Lavado de Activos por UNODC e Investigación e Inteligencia por la Policía Económico Financiera de la Guardia di Finanza italiana.

Juan Pablo Rodríguez Cárdenas es CEO y Socio de Rics Management, profesor de posgrado en Colombia, Panamá y Nicaragua, escritor y conferencista internacional. Cuenta con 20 años de experiencia en consultoría y capacitación en entidades públicas y privadas del sector financiero, en especial en el Banco Centroamericano de Integración Económico (BCIE) y del sector real de la economía sobre prevención del crimen organizado, fraude económico, lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional y corrupción pública y privada en 23 países. Se destaca su trabajo como miembro suplente de Junta Directiva y de comités de ética y auditoría del sector seguros y energía, así como su labor de asesor SARLAFT y Anticorrupción de varios gremios como Asobancaria, Fasecolda, Asofiduciarias, Afic y la Cámara Colombiana de la Infraestructura. Cuenta con certificaciones en Cumplimiento de IFCA y ASCOM; en Anti- Lavado de Activos de FIBA; y en la norma ISO 37001 de PECB. Es abogado de la Universidad Externado de Colombia, Especialista en Derecho Penal y Ciencias Criminológicas de la misma universidad y Especialista en Prevención y Control del Blanqueo de Capitales de la Fundación Universidad de Salamanca.

Santiago Vásquez Betancur es asesor de la Delegada para las Finanzas Criminales de la FGN, profesor de la Maestría en Derecho Penal de la Universidad Santo Tomás – Sede Tunja, formador de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y del Departamento de Altos Estudios de la FGN e invitado en calidad de Experto en Materia de Extinción del Derecho de Dominio por la UNDOC y Miembro Investigador de la Escuela de Investigación en Criminologías Críticas, Justicia Penal y Política Criminal “Luis Carlos Pérez”, POLCRYMED, de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido autor y coautor de varios libros y textos académicos y ponente en congresos nacionales e internacionales. Abogado de la Universidad del Cauca, Especialista en Instituciones Jurídico Penales de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Derecho con Profundización en Derecho Penal de la misma Universidad. Actualmente estudiante de los módulos válidos para el Doctorado en la Universidad de Buenos Aires.

Diego Zácipa es funcionario de la FGN. Cuenta con más de 8 años de experiencia en el sector financiero en el desarrollo de modelos de scoring predictivos, Cluster, árboles de decisión, dashboards, análisis de datos, indicadores y reportes gerenciales en entidades como el Banco HSBC, Colpatria y la Fundación Centro Acción Microempresarial. Es Estadista de la Universidad Nacional de Colombia con un amplio bagaje en el análisis numérico de información que involucre grandes bases de datos.



ASOBANCARIA

Construyendo
la **Confianza** y **Solidez** del sector financiero

Lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación
de la proliferación de armas de destrucción masiva

