



Evaluación Nacional de Riesgo | 2019

Informe ejecutivo

Evaluación Nacional de Riesgo

ENR 2019



La Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) se desarrolló de acuerdo con la Recomendación No. 1 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que encomienda a los países la tarea de, mediante un Enfoque Basado en Riesgo (EBR), identificar, evaluar y entender sus riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LAFT) con el fin de tomar medidas y destinar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente dichos riesgos.



La ENR 2019 fue un ejercicio de estimación semi-cualitativo de los riesgos asociados al LAFT, en el que primó el criterio de experto, y se basó en información requerida a las 109 entidades y 19 sectores y actividades económicas que participaron en el ejercicio. El objetivo de la ENR 2019 fue identificar, cuantificar y entender los riesgos de LAFT del país, para estructurar un plan de acción que estará contenido en la nueva política pública Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT).

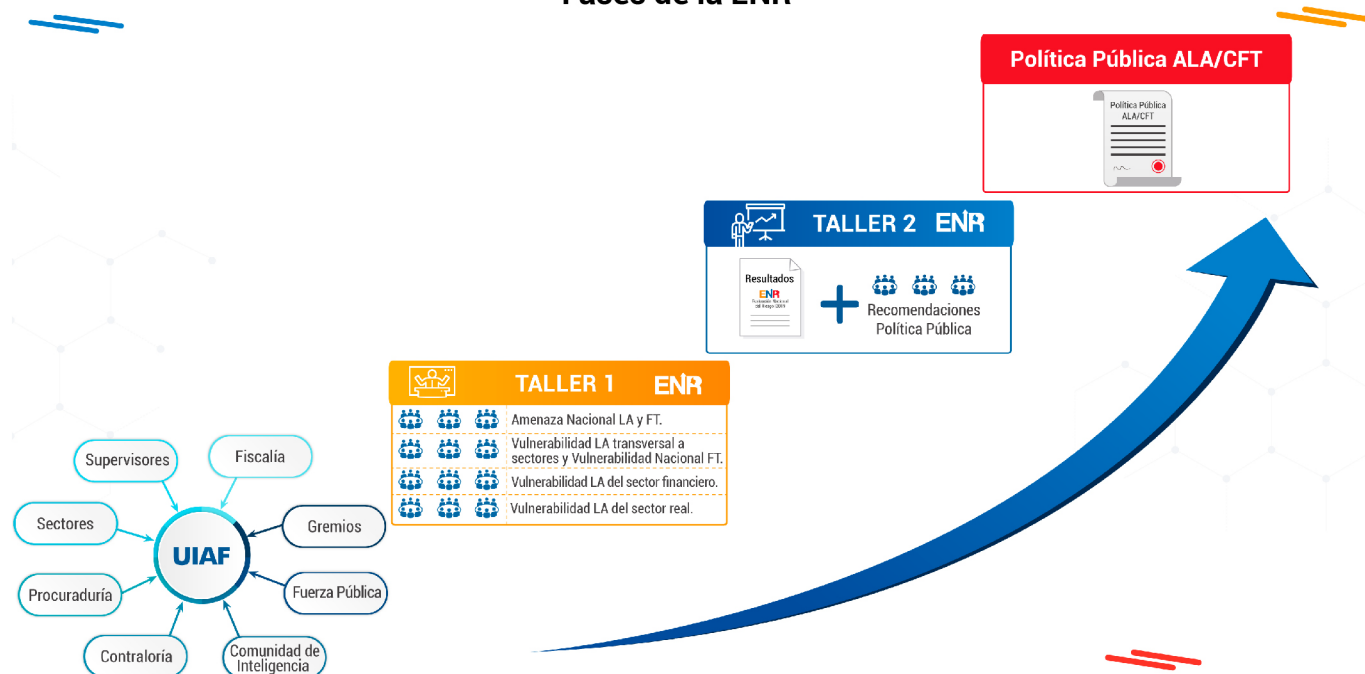
La ENR permitió orientar el desarrollo de controles ALA/CFT específicos en las profesiones, negocios y sectores más vulnerables, asegurar la asignación eficiente de recursos y priorizar estrategias contra el LAFT para la protección de la economía nacional y el bienestar de los colombianos.

Para el desarrollo de la ENR 2019, la UIAF empleó la metodología actualizada del Banco Mundial que calcula los riesgos de LAFT 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) y financiación del terrorismo en el país. Las vulnerabilidades hacen referencia a las debilidades y brechas en la capacidad de protección o respuesta, en las diferentes jurisdicciones en materia ALA/CFT. Las amenazas y vulnerabilidades pueden existir a nivel nacional, regional o sectorial, y su interacción determina el nivel de riesgo de LAFT en la jurisdicción.

La ENR fue implementada en cuatro fases principales: a) recopilación de la información facilitada por los actores del sistema ALA/CFT; b) realización del primer taller para el análisis de las amenazas y vulnerabilidades, tanto en el sector financiero como en el sector real de la economía; c) difusión de los resultados de la ENR a través de un segundo taller en el que se plantearon recomendaciones de política pública ALA/CFT; d) creación y puesta en marcha del diseño de la nueva política ALA/CFT (ver figura 1).

Figura 1
Fases de la ENR



Durante la primera fase, la UIAF seleccionó los sectores a evaluar y los actores que por su rol en el sistema podrían aportar más información y conocimiento. Adicionalmente, estudió la metodología a profundidad para establecer previo a los talleres los requerimientos de información necesarios para obtener calificaciones objetivas y con sustentos cuantitativos y cualitativos, tal y como lo establece la metodología del Banco Mundial. Una vez solicitada la información, fue organizada y consolidada para el desarrollo de las mesas técnicas estructuradas para la ENR.

En la segunda fase se realizaron las mesas técnicas de trabajo en las que se calificaron las variables de entrada (variables del modelo). Durante el primer taller de la ENR 2019, participaron de forma directa e indirecta un total de 500 representantes de gremios, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), empresas del sector privado, entidades públicas, supervisores, organismos de planificación nacional y territorial, entre otros.

Para las mesas de trabajo se contó con la asistencia de cerca de 200 personas (ver figura 2). Varias de las entidades participantes se contabilizaron como un solo agente, sin embargo, participaron en varias jornadas. Este es el caso de la Superintendencia Financiera de Colombia que participó de manera transversal con 8 representantes en las mesas técnicas de amenazas de LA/FT, vulnerabilidades de FT, vulnerabilidades de LA transversales a todos los sectores y en todas las mesas de vulnerabilidades de LA del sector financiero. En el caso de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y de la Superintendencia de Economía Solidaria, su participación fue requerida en varias mesas sectoriales. Adicionalmente, cada mesa contó con la asistencia de al menos dos funcionarios de la UIAF, quienes explicaron la metodología a desarrollar en el correspondiente módulo y compilaron las memorias de la discusión.

Figura 2

Participación Taller 1 - Desarrollo de la Metodología ENR 2019 y Taller 2 de Resultados y Política Pública



La tercera fase tuvo el propósito de socializar los resultados obtenidos en el primer taller, facilitar el entendimiento de los riesgos de LA/FT asociados al sistema ALA/CFT y realizar la construcción del árbol de problemas, basado en el entendimiento de los expertos sobre cada uno de los sectores y en los resultados obtenidos en la ENR. Este árbol de problemas, que incluye un problema central, así como causas y efectos relacionados a éste, ha sido un insumo importante para el desarrollo de la política pública. A partir de estos resultados se realiza un diagnóstico con posibles soluciones y recomendaciones, que permitirán focalizar esfuerzos nacionales para combatir y mitigar los riesgos asociados al Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LA/FT/FPADM) a los cuales se encuentra expuesto el país.

Actualmente se está desarrollando la cuarta etapa, correspondiente a la elaboración de la

política pública ALA/CFT. Se está diseñando una nueva política antilavado, consistente con los resultados presentados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el Informe de Evaluación Mutua (IEM) realizada a Colombia en el marco de la IV Ronda de Evaluaciones Mutuas del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y también consistente con los resultados de la ENR 2019 y su plan de acción correspondiente.

La nueva política ALA/CFT será la hoja de ruta de los diferentes actores y sectores del sistema para focalizar capacidades y recursos basados en información y conocimiento para enfrentar con efectividad a las economías ilícitas, las estructuras criminales, el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

La ENR 2019 y otras acciones del Estado colombiano fueron reconocidas por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) durante los dos últimos Plenos de Representantes. Efectivamente, el organismo

intergubernamental ha destacado los esfuerzos y avances realizados por el sistema nacional ALA/CFT, frente a los resultados obtenidos durante la cuarta ronda de Evaluaciones Mutuas, entre ellos, la realización de la Evaluación Nacional de Riesgo 2019.

Este documento presenta los resultados agregados, generales, de la ENR 2019. Expone de manera independiente los resultados de Lavado de Activos (LA) y los resultados de Financiación del Terrorismo (FT).

Riesgo de Lavado de Activos

El riesgo de Lavado de Activos en Colombia es medio-alto, la calificación final de las amenazas fue “medio alto” y la de vulnerabilidades “medio” (ver figura 3). Con respecto a las vulnerabilidades de LA, tanto las transversales a todos los sectores, como las sectoriales, quedaron con una calificación media. En términos de las amenazas de LA, se analizaron las amenazas por delito fuente de LA (Art 323, Código Penal colombiano), por origen y por sector. Adicionalmente, la Fiscalía General de la Nación hizo una recopilación de casos investigados y condenados con lo cual se pudo profundizar en el análisis de origen de los recursos.

En términos de las amenazas por delito fuente de LA, se determinó que los que representan la amenaza más alta son los delitos contra la administración pública (peculado por apropiación, prevaricato, cohecho y concusión), los cuales han tenido una tendencia creciente. Le siguen el enriquecimiento ilícito (con tendencia constante), el tráfico de estupefacientes (en aumento) y el testaferrato (constante). El contrabando y el favorecimiento de contrabando fueron catalogados como una amenaza media y en aumento. Los delitos contra el sistema financiero representan en

Colombia una amenaza media-baja, mientras que los que constituyen una amenaza baja son: el tráfico de hidrocarburos, tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión y secuestro, todas con tendencia constante en términos de amenaza. Los expertos hacen énfasis en que la mayor cantidad de judicializaciones se hacen por el delito general de lavado de activos, en el que, si bien dentro del juicio se hace mención del delito fuente, la sentencia va ligada siempre directamente al LA. Por otro lado, mencionan que es necesario tener la disponibilidad de estadísticas por delitos fuente que permitan identificar, a través de los delitos subyacentes, el número de personas y el número de condenas asociadas al delito de lavado de activos.

Las amenazas de LA por origen de los recursos se clasificaron en medio alto para los delitos cometidos en el país, los cometidos en otros países y los delitos cometidos tanto en el país como en otros países. Se mencionaron países de América del Sur por actividades asociadas al narcotráfico y por el pago de actividades ilícitas; de Centroamérica por actividades asociadas al narcotráfico y por el tránsito de mercancía o dineros y países fronterizos debido a que los Grupos Armados Organizados (GAO) que se encuentran ubicados en la franja fronteriza se nutren de la captación de recursos originados en actividades ilícitas. Adicionalmente, se mencionaron países con los cuales hay una mayor interacción de comercio exterior y pueden estar relacionados con contrabando, tránsito de contrabando, narcotráfico y exportaciones asociadas con los GAO, entre otros.

A partir del análisis de los 14 casos diligenciados y suministrados por parte de la FGN, se pudo establecer el origen y el destino de los recursos. Los países o jurisdicciones de origen, por orden de importancia son: Colombia, México, Ecuador, Perú, Panamá,

España, China y Hong Kong. Los países o jurisdicciones de destino de los recursos, por orden de importancia son: Estados Unidos, Colombia, México, Venezuela, Ecuador y Panamá. Este análisis confirma el argumento inicial de los expertos en cuanto a los países que representan una mayor amenaza de LA. Es importante señalar también, que las tendencias para los delitos cometidos en el país y los delitos cometidos tanto en el país como en otros países, son de tendencia creciente, lo que significa un incremento de la amenaza.

El análisis de la amenaza de LA, desglosada por sector, se basó en el número de casos investigados por LA para cada uno de los sectores en el periodo comprendido entre enero de 2016 y mayo de 2019. El nivel más alto de amenaza corresponde a: i. actividades asociadas a contrabando, lavado de activos y narcotráfico; ii. explotación ilegal de yacimientos mineros y el uso de maquinaria amarilla para la actividad minera; y iii. comercialización de metales y piedras preciosas.

De acuerdo con las vulnerabilidades de LA transversales a todos los sectores, se identificaron falencias en la calidad de los controles transfronterizos de efectivo e instrumentos similares en los principales ejes del sistema nacional ALA/CFT (prevención, detección, investigación y judicialización) y en la calidad del marco de incautación de activos.

Con respecto a la calidad en los controles transfronterizos de efectivo e instrumentos similares, se identificaron falencias en la efectividad de los controles aduaneros y de efectivo por la imposibilidad de realizar un control total de la veracidad de los reportes realizados en el Formulario 530 de la DIAN, en el que se hace la declaración de equipaje, de dinero en efectivo y de títulos representativos.

Adicionalmente, las deficiencias para fines de intercambio de información y la posibilidad de incautar divisas, sólo si se presenta una declaración falsa o cuando se omite su presentación, deja un vacío en la judicialización de las declaraciones que no pueden justificar la procedencia del dinero o la mercancía. Finalmente, en cuanto al contrabando técnico y abierto, hace falta personal y la tecnología adecuada para ejercer mayores controles.

Las falencias en prevención, detección, investigación y judicialización de LA van ligadas a las de incautación de activos. Se identificó: i) la falta de personal capacitado especializado en temas ALA y de incautación y la alta rotación del personal; ii) la insuficiencia del tamaño de las delegaturas relacionadas al tema ALA de la FGN y de entidades como la UIAF; y iii) la falta de infraestructura tecnológica. Adicionalmente, con respecto a la accesibilidad a información confiable se manifestó preocupación por el alto nivel de informalidad de la economía que genera subregistros y los problemas en términos de la calidad del marco de debida diligencia.

En el marco de la debida diligencia del cliente, el principal problema identificado fue la disponibilidad y el acceso a la información de beneficiario final. En este aspecto, el FMI reconoció en el IEM que en el país las autoridades tienen la capacidad de acceder (hasta cierto punto) a la información del beneficiario final, aunque no de manera inmediata por el hecho que las bases de datos existentes no se actualizan en tiempo real. En este orden de ideas, en lo que corresponde al registro en la Cámara de Comercio se puede llegar a establecer cuáles son los socios, dependiendo del tipo de persona jurídica, por ejemplo, para las figuras asociativas como Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) y para algunas sociedades comerciales (Sociedad por Acciones Simplificada - SAS, Limitada, Comandita, de capital, etc.) se tiene

información del beneficiario final, sin embargo, para las Sociedades por Acciones (SA), aunque las autoridades competentes (FGN, UIAF y autoridades judiciales) tienen acceso a ésta, no es de acceso público. Esto hace dispendioso el proceso de identificación de la persona natural que actúa como beneficiario final. Así, en algunos casos, para llegar a obtener la información de los beneficiarios finales se debe recurrir a los libros de comercio que se llevan al interior de las empresas, los cuales en buena parte no se encuentran digitalizados, muchas veces están desactualizados y adicionalmente la Cámara de Comercio no tiene acceso a éstos.

En lo que respecta a la infraestructura de identificación confiable, se estableció que hay múltiples mecanismos de identificación que no están unificados; esto impide tener una base de datos consolidada con todas las identificaciones de las personas que residen en Colombia.

Dentro de las vulnerabilidades sectoriales de LA, se identificó que la calidad de los controles ALA varía de acuerdo con el sector. En el sector financiero, la calidad es alta debido a la madurez del sistema de administración de riesgos que se aplica dentro del sector y en el cual se tienen mayores controles en comparación a los que existen en el sector real. De otra parte, para el sector real se aprecia una mayor heterogeneidad en los resultados.

Los sectores del sistema nacional ALA/CFT, en particular el sector real, señalan que hace falta conocimiento de cómo ocurre el LA particularmente dentro de cada uno de los servicios o productos que proveen. Sugieren realizar mayor capacitación y la presentación de tipologías específicas a su actividad por parte del Supervisor y de la UIAF.

Con respecto a la supervisión, se identificó lo siguiente:

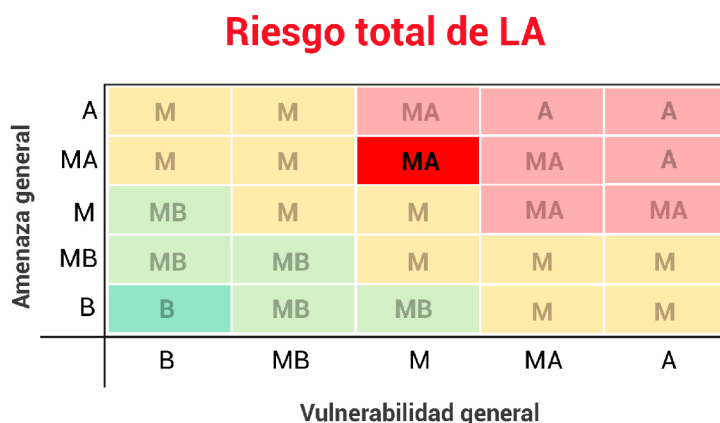
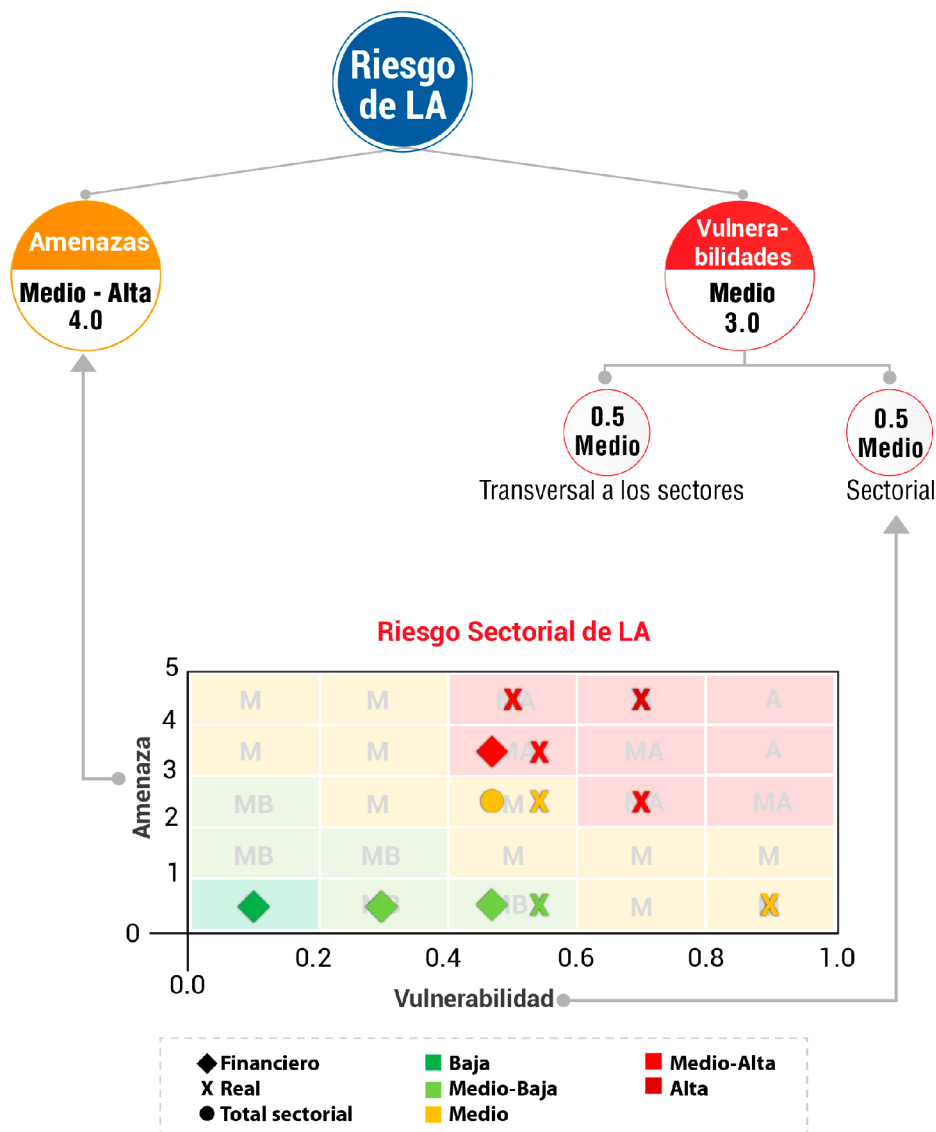
1. Es necesario centralizar la supervisión de actividades como las realizadas por las Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL), que actualmente están vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de la Economía Solidaria, Alcaldías y Gobernaciones, entre otros. Lo mismo sucede en el caso de las actividades de comercio exterior, vigiladas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Transporte; e incluso el sector financiero ampliado, de acuerdo con el estándar GAFI, que incluye establecimientos bancarios, sociedades fiduciarias, compañías de seguros, comisionistas de bolsa (Superintendencia Financiera), cooperativas de ahorro y crédito (Superintendencia de la Economía Solidaria), giros postales de pago (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC) y profesionales de compra y venta de divisas (DIAN). Esta situación genera una hiperregulación que dificulta su entendimiento y su cumplimiento.

2. La supervisión en términos ALA/CFT debe aplicar a todo el sector. Se debe llegar a supervisión con cobertura total en cada sector.

3. Es necesario que se establezca un supervisor en términos ALA/CFT para las actividades que actualmente no tienen un supervisor natural. Adicionalmente, las normas ALA del sector real (Supersociedades) están destinadas a regular las sociedades comerciales vigiladas, sin incluir al nicho de las controladas ni a las inspeccionadas.

En términos de la integralidad del marco legal ALA/CFT, se requiere estandarizar las regulaciones con criterios básicos, que estén contenidos en una sola norma de obligatorio cumplimiento en todos los sectores, estableciendo niveles de supervisión adaptados a las particularidades de las empresas de cada uno de los sectores. Actualmente los esfuerzos son individuales.

Figura 3
Riesgo de Lavado de Activos



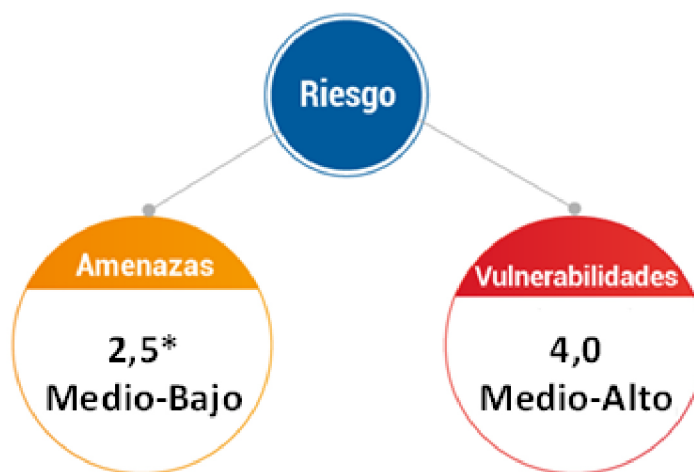
Fuente: Elaboración UIAF con base en los resultados de la ENR 2019 y cálculos Banco Mundial.

Riesgo de Financiación del Terrorismo

El riesgo de Financiación del Terrorismo (FT) se estimó en medio, las amenazas medio-bajas y las vulnerabilidades medio-altas (ver figura 4). Del lado de las amenazas, se tienen en cuenta por separado las amenazas de terrorismo y su impacto sobre la financiación del terrorismo y las amenazas de financiación del terrorismo.

Por el lado de las amenazas del terrorismo y su impacto sobre la financiación del terrorismo, se identificó que las amenazas a nivel doméstico provienen de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Armados Organizados Residuales (GAOr). En orden de importancia, el ELN y GAOr fueron clasificados como amenaza alta, Clan del Golfo como medio-alta y Pelusos y Caparros como media.

Figura 4
Riesgo de Financiación del Terrorismo



Riesgo total de FT

Amenaza general	A	M	M	MA	A	A
	MA	M	M	MA	MA	A
	M	MB	M	M	MA	MA
	MB	MB	MB	M	M	M
	B	B	MB	MB	M	M
		B	MB	M	MA	A
		Vulnerabilidad general				

*Este valor es el resultado del promedio de: i) el impacto de las amenazas del terrorismo sobre la financiación del terrorismo y ii) las amenazas de financiación del terrorismo

Fuente: Elaboración UIAF con base en los resultados de la ENR 2019 y cálculos Banco Mundial.

Con respecto a las amenazas del terrorismo y su impacto sobre la financiación del terrorismo, se identificó que las amenazas a nivel nacional provienen de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Armados Organizados Residuales (GAOr). Las principales fuentes de financiación de estas organizaciones provienen de actividades ilícitas tales como: el narcotráfico, el contrabando, la extorsión, así como la explotación ilícita de yacimientos mineros. Los principales sectores de la economía afectados por las acciones de los GAO son: el sector comercio, transporte, minero, petrolero (con afectaciones a las fuentes hídricas y energéticas), así como la comunidad en general, y el sector público. Con respecto a la sofisticación de la organización, de acuerdo con la opinión de los expertos, cada uno de los GAO tiene una definición de roles para el manejo de las finanzas.

Con relación a las amenazas de terrorismo regionales, se identificaron como amenaza baja el Cartel de Sinaloa y el Cartel de Jalisco Nueva Generación.

En las amenazas de terrorismo globales, se calificó el impacto sobre la FT de Daesh como medio-bajo y de Hizballah como bajo. Finalmente, las amenazas que podrían usar como punto de tránsito a Colombia son: Hizballah, Daesh (Estado Islámico) y Al Qaeda.

En lo referente a las amenazas puntuales de financiación del terrorismo, respecto al destino de los fondos se identificaron i). fondos generados domésticamente para operaciones en el exterior; ii). fondos generados en el exterior para operaciones al interior del país; y iii). fondos generados en el exterior para operaciones en el exterior (punto de tránsito), y fueron calificados como amenaza medio-alta.

Dentro de los recursos provenientes de actividades criminales se identificaron el tráfico de estupefacientes o drogas ilícitas (amenaza alta) y la minería ilícita y el testaferrato (media-alta). Como amenaza media se mencionó la extorsión, el tráfico de insumos para la fabricación de explosivos, el hurto de hidrocarburos y el tráfico de armas, municiones y explosivos. El contrabando, la corrupción y el tráfico de migrantes se calificaron como amenazas medio-bajas y el secuestro y el abigeato como bajas.

Las vulnerabilidades de FT se explican por la baja efectividad de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) relacionados con FT; la baja capacidad de los recursos asignados para combatir FT en términos de capital humano y presupuestal; y factores geográficos y demográficos como el desempleo y bajo acceso a la educación, que favorecen las condiciones para ocultar la FT.

En cuanto al marco jurídico, éste se ha ido fortaleciendo a través del tiempo (Ley 808 de 2003, Ley 1121 de 2006, Artículo 345 del Código Penal Colombiano y Ley 1941 de 2018). Sin embargo, manifiestan que existen aspectos por mejorar con relación a la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva y el congelamiento financiero. En este aspecto, existe un problema de jerarquía normativa en la medida en que el instrumento existente es un convenio interadministrativo entre Cancillería, Superfinanciera, Fiscalía General de la Nación y la UIAF para dar cumplimiento a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, asociadas al congelamiento y prohibición de manejos de fondos u otros activos de personas o entidades asociadas a actos o grupos terroristas. Esto se considera insuficiente en la medida en que en otros países se hace a través de leyes y normas para regular la materia y no por convenios.

Con respecto a la efectividad en las condenas por FT, los participantes en la ENR indicaron la necesidad de fortalecer la penalización de este delito de forma directa. Aunque en Colombia se ha hecho un trabajo importante en la judicialización de delitos como la rebelión, el concierto para delinquir y la conformación de grupos armados al margen de la ley, según el Informe de la Evaluación Mutua de 2018, en Colombia no se juzga el delito de FT. EL IEM indica que entre los años 2012 y 2017 sólo se han condenado 5 personas por el delito de FT.

La ENR 2019 fue un ejercicio riguroso y multisectorial. El informe completo, derivado de las discusiones en las mesas técnicas, reposa en un documento que tiene carácter reservado y de uso exclusivo de la UIAF para sus fines. Los resultados se han presentado de forma bilateral y privada a los supervisores y los gremios, exponiendo

únicamente la información específica de cada sector. El objetivo es generar acciones articuladas encaminadas a superar las vulnerabilidades y mitigar los riesgos de LAFT en todos los sectores y subsectores de la economía nacional.

El propósito superior de la UIAF y de todo el sistema ALA/CFT es proteger la economía nacional de la penetración de dineros de origen ilícito. Por esa razón, ejercicios como la ENR 2019 son la base a partir de la cual el país pondrá en marcha estrategias efectivas para impactar las estructuras financieras del crimen organizado.

La UIAF agradece a las cerca de 500 personas que apoyaron la realización de esta evaluación. Su compromiso, confianza y profesionalismo hacen posible el fortalecimiento del sistema ALA/CFT.



Evaluación Nacional de Riesgo | 2019