



Una fortaleza nacional:

LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS

Desde 1992 la Asociación Bancaria, en defensa de la solidez y la seguridad del sistema financiero, acogió con el más alto grado de responsabilidad y compromiso, la lucha contra el lavado de los productos de actividades ilícitas. Dando continuidad a esta labor, realizará el Segundo Congreso Panamericano en Control y Prevención del Lavado de Activos en la ciudad de Cartagena a finales de la próxima semana. Este evento, que cuenta con el respaldo del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, a través de su embajada en Colombia, de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda (UIAF) y de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), permitirá compartir las mejores prácticas y discutir sobre los últimos adelantos en este frente.

A manera de antesala a este importante evento, hemos querido presentar en esta edición algunos elementos que ilustran el problema y el liderazgo de Colombia en la prevención del lavado de activos. El mensaje central es que sólo el trabajo coordinado de los diferentes actores involucrados permitirá debilitar financieramente las acciones delictivas.

Sobre el lavado de activos

El lavado de activos es un delito complejo y muy articulado en la red de actividades ilícitas que atentan contra la seguridad nacional. Según el Código Penal colombiano, comprende once formas de generación de fuentes de ingreso ilegales (art. 323), tales como: extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, delitos contra el sistema financiero, la administración pública, o vinculados con el producto de los delitos objeto de un concierto para delinquir, relacionados con tráfico de drogas y sustancias

estupefacientes, el tráfico de migrantes y trata de personas. En algunos casos presenta relaciones múltiples como la unión subversión – narcotráfico – secuestro. Son once (11) conductas alternativas de lavado de activos. De verificarse una sola de ellas, se tendrá por perfeccionado o consumado el delito¹.

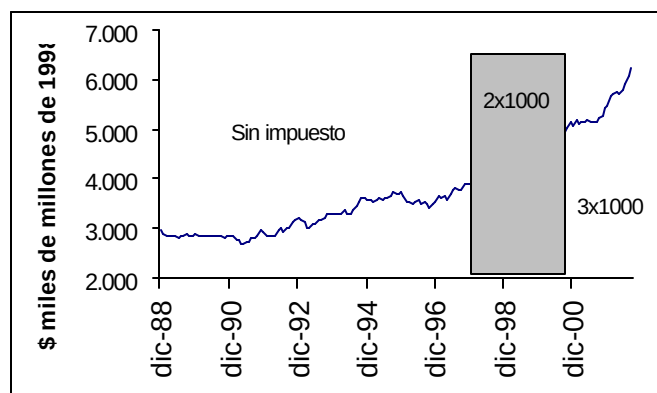
Tiene una pena prevista de 6 a 15 años de prisión, y una multa de 500 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la cual puede aumentar cuando se trate de personas jurídicas, sociedades u organizaciones dedicadas al lavado de activos, o cuando se trate de jefes, administradores o encargados de las mismas. Una figura novedosa de castigo presente en el sistema colombiano es la acción de *extinción de dominio (confiscación)*, que resuelve, mediante sentencia, apropiarse el derecho del dominio a favor del Estado en razón a la ilicitud de la actividad de la cual se origina.

No obstante la detallada tipificación de este delito es de muy difícil comprobación. A partir de evaluaciones técnicas de la estrategia colombiana de prevención y erradicación del lavado de activos, realizada por organismos internacionales como el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos (GAFISUD), se concluye que el bajo nivel de bancarización de nuestro país ha dificultado las labores de las autoridades. Factores como el crecimiento del uso del efectivo, en especial después de la introducción del impuesto a las transacciones financieras (GMF) y la caída de las tasas de interés, ha hecho más complejo el rastreo de operaciones sospechosas. El gráfico 1 ilustra el aumento observado en el efectivo en la década de los noventa, pese a los avances en materia de modernización del sistema de pagos como la liquidación electrónica de títulos valores, el incremento en los pagos electrónicos y la mayor

¹ Estas conductas incluyen adquirir, resguardar, invertir, transportar, transformar, custodiar, administrar, dar apariencia de legalidad, legalizar, ocultar, y encubrir el delito.

utilización de tarjetas débito, crédito, cajeros automáticos ATM y puntos de venta POS (cuadro 1).

Gráfico 1
Evolución del efectivo real



Fuente: Banco de la República, cálculos Asobancaria.

Cuadro 1
Utilización de servicios financieros

	1995	2001	Crecimiento
Tarjetas débito	4.827.000	8.196.223	70%
Tarjetas crédito	2.045.283	2.053.960	0,4%
Cajeros automáticos ATM	2.238	5.402	141%
Puntos de venta POS	30.391	51.500	69%

Fuente: Asobancaria.

Según estimativos policiales, las organizaciones criminales tienen la necesidad de repatriar cerca de USD\$3.500 millones anuales, con el fin de financiar sus gastos operativos en Colombia. Para ello, sacan provecho del bajo nivel de bancarización y de estructuras de lavado de activos de las organizaciones subversivas y terroristas.

Otra de las razones que explican la reducida comprobación y persecución de los lavadores de activos, es la compleja coordinación de los esfuerzos individuales para combatir el lavado. Las múltiples instituciones públicas y privadas que están involucradas en perseguir este delito no cuentan con un adecuado seguimiento de los resultados conjuntos. Por un lado, las estadísticas no se encuentran consolidadas nacionalmente, no están disponibles periódicamente y por otro, la duplicidad de funciones hace que se pierdan esfuerzos.

Instituciones y marco legal para combatir el lavado

La complejidad del delito de lavado de activos, su incidencia sobre el desarrollo económico y su carácter internacional, que le permite evadir los regímenes internos, hacen que la lucha contra este fenómeno se desarrolle con un elevado grado técnico y científico en el marco de la globalización.

El desarrollo de la política antilavado de Colombia se puede describir en tres fases.

- Una primera (hasta 1996), en que las conductas delictivas eran combatidas con base en los Acuerdos de la Convención de Naciones Unidas en Viena (1988) y la aplicación de otras medidas de control incluidas en el Estatuto Anticorrupción de 1995.
- La segunda (1996 – 1998) contempló la planificación integral de los instrumentos para combatir el lavado de activos. Se diseñaron estrategias y se concibieron planes de acción. Fue expedida la Ley 333 de 1996 sobre medidas de extinción de dominio, la Circular Externa 07 de 1996 sobre mecanismos de control y prevención, la Ley 365 de 1997 que modificó el código penal en lo referente a la lucha contra la delincuencia organizada y la Ley 383 del mismo año que tipificó el delito del contrabando.
- La tercera (a partir de 1998) inicia la profundización y perfeccionamiento de los controles que se sintetizan en la Ley 526 de 1999, que crea la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

La UIAF centralizó y sistematizó la información de Reportes de Operaciones Sospechosas del sector financiero (ROS) y otros importantes sectores de la economía, que son susceptibles de ser utilizados para realizar actividades de lavado de activos. Durante el año 2001, esta entidad desempeñó diversas actividades para el intercambio efectivo de información, de experiencias y de tecnología y difusión de la Unidad en el ámbito nacional e internacional. Además suscribió acuerdos y convenios internacionales con Unidades de Inteligencia Financiera (FIU's) de otros países.

Aparte de la UIAF (entidad adscrita al Ministerio de Hacienda), varios organismos públicos

y privados contribuyen a la lucha contra el lavado de activos. Dentro de los primeros cabe nombrar a la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho², el Ministerio de Hacienda³, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Comité de Lucha de las Finanzas de la Subversión, los supervisores de los sistemas bancarios y no bancarios y el Banco de la República. Las instituciones privadas involucradas en esta lucha son principalmente los gremios de instituciones financieras como la Asobancaria y la Asociación de Fiduciarias.

Control de resultados vs. escasez de estadísticas

Un problema que sobresale a la luz de la gran tecnificación de este delito, es la desarticulación en términos de producción de estadísticas y su interpretación, por parte de las instituciones involucradas en combatir este flagelo. El sector financiero es uno de los que más información aporta, ya que por requerimiento de la Superintendencia Bancaria debe tener normas internas de conocimiento del cliente, conservar el reporte de operaciones sospechosa por lo menos diez años, así como transmitir las operaciones sospechosas a la UIAF y las transacciones en efectivo trimestralmente a la Superintendencia. Sin embargo, el seguimiento de los resultados obtenidos con toda esta información es muy pobre, en parte producto de una desarticulación entre los organismos a nivel regional y central.

Por otra parte, en el tema del reporte de operaciones sospechosas, es crucial involucrar más activamente a las entidades cooperativas, fiduciarias y aseguradoras; a actividades comerciales como inmobiliarias y comercio de joyas; a la negociación de divisas; a actividades económicas no financieras como los casinos, juegos de azar y a las actividades profesionales de abogados, au-

ditores y contadores públicos. Esta información adicional permitirá ampliar la acción del sistema de lucha contra el lavado de activos.

A la fecha se cuenta con estadísticas consolidadas, más no se hace un seguimiento anual de los resultados cuantitativos. A manera de ejemplo, entre el 1º de abril de 1998 y el 15 de febrero de 2002 (último dato disponible), la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos ha adelantado 541 investigaciones, que han llevado a procesar a 624 personas, 501 afectadas con medidas de aseguramiento, y se ha condenado a 60 sindicados. En cuanto al valor de bienes confiscados, éste asciende a USD\$13.7 millones.

El cuadro 2 muestra la información recibida de los ROS, de los cuales tan sólo el 4% de éstos ha sido vinculado a informes de inteligencia. Esta revela no sólo deficiencias en la calidad de los reportes, sino el problema de no contar con estadísticas oportunas que permitan retroalimentar a las entidades comunicantes para hacer más eficiente su labor.

Cuadro 2
Reporte de Operaciones Sospechosas

Sector	1999	2000	2001
DIAN	1	198	186
Financiero	5,694	8,606	12,080
Oficial		2	59
Supervalores			137
TOTAL	5,695	8,806	12,462

Fuente: UIAF

En cuanto a los reportes en las fronteras, los resultados efectivos son igualmente pobres. El cuadro 3 muestra que el porcentaje de multas canceladas ha venido reduciéndose, al pasar de un 78% de las multas impuestas en 1998 al 25% en 2001.

² Además de entidades adscritas a este Ministerio como la Dirección Nacional de Estupeficientes y la Comisión de Coordinación Interinstitucional contra el Lavado de Activos.

³ Incluye entidades adscritas como la DIAN y la Superintendencia Bancaria.

Cuadro 3

Infracciones del control cambiario fronterizo*

	Sanciones propuestas	Sanciones de multa cancelada	No de visitas a los infractores
1998	1,939,693,263	1,511,986,568	156
1999	1,119,835,492	832,992,718	43
2000	4,369,743,349	1,316,422,181	173
2001	10,590,835,588	2,611,307,382	1,281

Fuente: DIAN

* Las infracciones incluyen compra - venta o transferencia no autorizada de divisas. Carencia o inexactitud de la declaración de aduanas por ingreso o egreso de dinero del país. Pagos y operaciones financieras indebidas en moneda extranjera.

Los socios del lavado

Precisamente por su vinculación con otras actividades delictivas como el narcotráfico, este delito se enmarcó en el Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, que prevé dentro de sus principales objetivos estratégicos, el fortalecimiento de los instrumentos jurídicos y operativos de las instituciones del Estado para combatir el lavado de activos. A pesar de esto, en la lucha contra el narcotráfico, el lavado de activos no se considera el principal problema.

En el cuadro 4 se observa que en 2001 ocurrió el primer descenso importante en el número de hectáreas cultivadas; sin embargo el flagelo del lavado sigue presente por la migración de los ingresos del narcotráfico a sistemas financieros extranjeros con normas antilavado de significativa laxitud. De igual forma, los resultados en términos de incautaciones de drogas (aumentaron 39% entre 1999 y 2000, pero cayeron un 13% entre 2000 y 2001) permiten concluir que con la erradicación de los grandes carteles, aparecieron pequeños grupos especializados que están utilizando nuevas rutas de envío por donde están filtrando mercancía y dinero ilegal.

Cuadro 4

Cultivos ilícitos en hectáreas

	1991	1996	1999	2000	2001
Coca	37,500	67,200	160,119	163,289	144,807
Amapola			6,500	6,200	4,273

Fuente: Informe GAFISUD, primera evaluación mutua de Colombia, mayo 2002.

El papel del sistema financiero

El sector financiero ha sido especialmente activo en combatir el delito que se filtra en operaciones monetarias registradas. Desde 1992 las entidades miembros de la Asobancaria firmaron el Acuerdo Interbancario mediante el cual se adhirió a un conjunto de principios inspirados en la Convención de Viena de 1988 y la Declaración de Basilea. En dicho acuerdo, cada institución afiliada se comprometió a establecer un código uniforme de conducta, y los cuatro principios fundamentales de la Declaración de Basilea:

1. Selección e identificación del cliente y conocimiento de sus actividades económicas.
2. Conocimiento del cliente y de sus operaciones con la entidad financiera.
3. Registro y documentación de las transacciones en efectivo.
4. Colaboración con las autoridades, mediante el suministro de la información con fines investigativos y probatorios.

La Asobancaria ha sido líder y catalizador de los esfuerzos del sector para prevenir y combatir el lavado de activos, y de esta manera proteger la industria financiera de este riesgo. Su labor incluye el asesoramiento, conducción, gestión, análisis y concertación con los organismos de supervisión, control y fiscalización del Estado. Ha tenido una posición proponente en términos regulatorios y de representante ante organismos multilaterales y otros gobiernos.

En este contexto, ha liderado en la banca latinoamericana la formulación de una estrategia y la creación de un foro de análisis sobre el riesgo de lavado de activos, a través de la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) y del Comité Latinoamericano para la Prevención del Lavado de Activos, cuya creación se debe a su empeño.

Finalmente, mediante el acuerdo interbancario de capacitación, que entró en ejecución a partir de febrero de 1997, a la fecha ha capacitado aproximadamente a 60.000 empleados del sector; creó el comité de oficiales de cumplimiento desde 1996 para facilitar la adopción de mecanismos de

control operativos, y ha organizado seminarios y foros de intercambio tecnológico y normativo.

Resultados de la política de prevención

A pesar de los limitados resultados desde que fue articulado el sistema, la legislación, los esquemas de prevención y la lucha contra el lavado de activos, por parte de las autoridades e instituciones colombianas, han sido sujetos de reconocimiento internacional.

Según la evaluación voluntaria nacional a la que fue sometido todo el esquema, Colombia cumple con las 40 recomendaciones de GAFISUD sobre prevención del lavado de activos, está en una fase consolidada y perfeccionando su sistema. Cumple en su totalidad veintiocho recomendaciones y las doce restantes cuentan con los contenidos generales. Igualmente, al país se le reconoce el tener una definición del delito de lavado de activos en forma amplia, ya que incluye 59 figuras delictivas del código penal.

En síntesis

Pese al reconocimiento internacional de Colombia por su lucha contra el delito del lavado de activos, el país necesita intensificarla, trabajando conjuntamente con las autoridades en debilitar financieramente a los grupos subversivos como complemento de la lucha militar.

Todas las acciones del Estado deben coordinarse y articularse de manera eficiente a través de los distintos organismos involucrados. En ese mismo sentido, las autoridades deben brindar mayor retroalimentación a las entidades encargadas de la prevención y control de este delito, en especial en lo referente a la tipología y metodologías usadas por los delincuentes.

Con la globalización de los mercados financieros, el lavado de activos es un problema internacional y por ello los esfuerzos no se pueden dar aisladamente. Es necesario, entonces, promover la adopción de prácticas más estrictas en otros países con el fin de contribuir a rastrear operaciones sospechosas y nuevos canales de acceso de dineros ilícitos.