



MEMORANDO

CÓDIGO: GD-FR-018-V5

| | | |
|---------------|--|---|
| Para | VERÓNICA GUTIERREZ USTARIZ Jefe Oficina de Asuntos Institucionales Oficina de Asuntos Institucionales RICARDO CÁRDENAS CORTÉS Gerente de Riesgos |  METRO DE BOGOTÁ S.A. FECHA: 2022-05-20 09:14:16 SDQS: FOLIOS: 2 |
| De | SANDRA ESPERANZA VILLAMIL MUÑOZ Jefe Oficina de Control Interno Oficina de Control Interno |  Asunto: Alerta adopción e impleme |
| Asunto | Alerta adopción e implementación de la política antisoborno y el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismos – SARLAFT. | Anexos: 72 folios Dep: Oficina de Control Interno RAD: OCI-MEM22-0061 |

Respetados Dra. Verónica y Dr. Ricardo,

La Oficina de Control Interno en el marco del rol de enfoque hacia la prevención, recomienda la adopción e implementación de la política antisoborno de conformidad con la [Guía de lineamientos antisoborno para el Distrito Capital y anexos, Veeduría Distrital, 2018](#).

Los lineamientos Antisoborno para el Distrito Capital contenidos en la Guía, son complementarios de la implementación del Código de Ética del Auditor Interno, del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de la política de administración de riesgos y de la política de Conflicto de interés, por lo que aportarán en el fortalecimiento de los controles para la mitigación de posibles riesgos de corrupción.

Adicionalmente, se sugiere avanzar en el diseño del Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismos – SARLAFT implementando los pasos y elementos que define la [Ruta de integración de pasos y elementos del sistema SARLAFT](#), en atención a las disposiciones de la [Circular 092 de 2020](#) de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá:

a. Pasos del sistema SARLAFT:

- i. Identificar los riesgos de LA/FT.
- ii. Medir el riesgo de LA/FT.
- iii. Controlar el riesgo de LA/FT.
- iv. Monitorear el riesgo de LA/FT.

b. Elementos del sistema SARLAFT.

- i. Políticas y Procedimientos Antilavado de Activos
- ii. Documentación.
- iii. Estructura Organizacional
- iv. Tecnología.
- v. Divulgación y capacitación

De tal manera que el SARLAFT se adapte a la naturaleza, necesidades y características de la Empresa Metro de Bogotá, tal y como lo menciona el citado documento en el sentido de que *“No existe un tipo o modelo de SARLAFT si no que cada entidad debe crear y desarrollar su propio sistema, (...) enfocado a prevenir la pérdida o daño que puede sufrir, derivado del riesgo de LA/FT y la detección de operaciones sospechosas”*.

Así mismo, se recomienda que el SARLAFT se articule al sistema de administración de riesgos de la entidad establecido en el Manual para la Gestión de Riesgos Institucionales en la EMB, código GR-MN-001, basado a su vez en la [Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas - Versión 5 - Diciembre de 2020](#) del Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, teniendo en cuenta que los pasos del sistema SARLAFT se alinean con las etapas de la gestión del riesgo definidas en la referida guía del DAFP.

Finalmente, se sugiere incluir en el Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano - PAAC, en su componente No. 1 *“Gestión de Riesgos de Corrupción – Mapa de riesgos de corrupción”*, los riesgos de lavado de activos y de financiación del terrorismo, cuando se identifiquen en el proceso de implementación del SARLAFT.

Cordialmente,



SANDRA ESPERANZA VILLAMIL MUÑOZ
Jefe Oficina de Control Interno

Anexos:

Anexo 1. Guía de lineamientos antisoborno para el Distrito Capital.pdf (30 páginas).

Anexo 2. Ruta metodológica implementación del SARLAFT en Entidades Distritales.pdf (42 páginas).

Con copia: No aplica.

Proyectó:

Sandra Esperanza Villamil Muñóz – Jefe OCI

Leonardo López Avila – Profesional Grado 3 OCI



GUIA DE LINEAMIENTOS ANTISOBORNO PARA EL DISTRITO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo 24 de 1993.

Bogotá, D.C., noviembre de 2018



Guía de lineamientos antisoborno
para el Distrito Capital

Veedor Distrital
Jaime Torres–Melo

Viceveedor Distrital
Daniel García Cañón

Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos
Juan Carlos Rodríguez Arana

Veedora Delegada para la Contratación
Tatiana Mendoza Lara

Veedor Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal
Jasson Cruz Villamil

Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales
Diego Fernando Maldonado Castellanos

Jefe Oficina Asesora de Planeación
Diana Enciso Upegui

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Janneth Caicedo Casanova

Equipo de Trabajo
Proyecto Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Medidas Anticorrupción

Francy Milena Alba Abril
Felipe Franco Gutiérrez



Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| Introducción | 4 |
| 1. Metodología | 5 |
| 1.1 Marco conceptual | 5 |
| 1.2 Marco normativo | 7 |
| a. Convenciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción | 7 |
| b. Código Penal Colombiano..... | 8 |
| c. Ley 1778 de 2016 en materia de Soborno Transnacional | 8 |
| 2. Lineamientos Antisoborno para el Distrito Capital | 9 |
| 2.1 Identificación de puntos críticos | 10 |
| 2.2 Identificación de señales de alerta | 13 |
| 2.3 Adopción de medidas de control | 15 |
| a. Controles antisoborno en las auditorías internas de la entidad..... | 16 |
| b. Prohibición de “pagos de facilitación” | 17 |
| c. Adopción de una política de regalos..... | 17 |
| d. Seguimiento de la agenda de reuniones de la Alta Dirección | 19 |
| e. Control de comunicaciones relacionadas con procesos claves de toma de decisión de la entidad | 19 |
| f. Establecimiento de un canal y ruta de denuncias al interior de la entidad | 20 |
| 2.4 Capacitación y sensibilización..... | 20 |
| 2.5 Difusión a terceros..... | 21 |
| Referencias | 22 |
| Anexos..... | 26 |

Lista de Tablas

| | |
|--|----|
| <i>Tabla 1.</i> Concepto de cohecho y soborno | 6 |
| <i>Tabla 2.</i> Formas de cohecho en el Código Penal Colombiano..... | 8 |
| <i>Tabla 3.</i> Puntos críticos para el riesgo de soborno en entidades públicas..... | 11 |
| <i>Tabla 4.</i> Definiciones sobre regalos u hospitalidad | 15 |
| <i>Tabla 5.</i> Elementos de una política de regalos u hospitalidad | 17 |

Lista de Figuras

| | |
|---|----|
| <i>Figura 1.</i> Proceso de gestión antisoborno | 10 |
| <i>Figura 2.</i> Señales de alerta de soborno | 14 |
| <i>Figura 3.</i> Medidas de control antisoborno | 16 |



Introducción¹

Los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de lucha contra la corrupción establecen expresamente la necesidad de tomar acciones para contrarrestar la comisión del soborno. Al respecto, la normatividad Nacional establece el soborno como un delito contra la administración pública en diferentes modalidades (véase Ley 599 de 2000, arts. 405-407), y consagra el delito de soborno transnacional y las medidas para contrarrestarlo principalmente a través de programas de cumplimiento y ética empresarial para entidades del sector privado (véase Ley 1778 de 2016 “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”) con lo cual se establece que el soborno es una conducta que también genera responsabilidad para actores privados en el ámbito internacional.

Las entidades nacionales y distritales han adoptado lineamientos y medidas para erradicar la práctica del soborno en el sector público, las cuales se encuentran actualmente articuladas por el nuevo Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, construido y liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, el cual busca que las entidades gubernamentales implementen acciones en siete dimensiones. Una de estas dimensiones es el talento humano, la cual se aborda con la formulación de una política de integridad, que busca crear un código de integridad, en el cual se describan valores que reflejen mínimos de integridad a ser aplicados por los servidores públicos (DAFP, 2017, p. 27) y que se desarrolle en una infraestructura de integridad institucional como códigos y políticas antisoborno y de conflictos de intereses, entre otras (DAFP, 2017, p. 28).

Los esfuerzos de las entidades distritales por implementar un conjunto de normas, valores éticos o lineamientos encaminados a moralizar los comportamientos de sus funcionarios, bajo los principios de transparencia y responsabilidad (Transparencia por Colombia, 2018, p. 45) fueron evaluados por el Índice de Transparencia de Bogotá 2016-2017. La medición de riesgos de corrupción administrativa se aplicó a 34 entidades distritales en tres factores: visibilidad, generados por la opacidad, restricción para el acceso a información pública y bajo cumplimiento del principio de Transparencia Activa, institucionalidad, generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos en la gestión institucional, y por el ejercicio de discrecionalidad en la toma de decisiones y, control y sanción, asociados a una baja cultura de auto regulación, control externo en la entidad y mecanismo de sanción por hechos de corrupción. En el componente de institucionalidad, se midió la existencia de políticas antisoborno de estas entidades, obteniéndose un puntaje de 37,9 sobre 100 y de políticas antifraude y antipiratería con un puntaje de 27,6 sobre 100, entre otros lineamientos éticos.

¹ Las actuaciones de la Veeduría Distrital son de carácter preventivo y no implican coadministración o injerencia en las decisiones de las entidades distritales, por lo que en ejercicio de la autonomía administrativa son las propias entidades las que deben tomar las decisiones que estimen pertinentes. Por lo anterior, los documentos que emite la Veeduría Distrital sirven como guías de orientación para la Administración Distrital, no son de carácter vinculante y podrán ser acogidos como parámetro de recomendación en los casos en que resulte aplicable.



El soborno se entiende entonces como una problemática asociada a la corrupción con un espectro importante de incidencia en el orden público, y que genera afectaciones importantes tanto al erario público como a la confianza en las entidades distritales. Teniendo en cuenta lo anterior, la Veeduría Distrital, en el marco del Proyecto Estratégico “Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Medidas Anticorrupción” que tiene como meta diseñar, construir y socializar herramientas que promuevan la lucha contra la corrupción en el Distrito Capital, propone en este documento unas herramientas para prevenir el soborno con unos lineamientos para su implementación integral.

Este documento es elaborado con base en el contexto Nacional, la experiencia internacional sobre prácticas antisoborno y los parámetros legales que existen para la actuación de las autoridades en la investigación y sanción de este delito, así como los aportes de dos mesas de trabajo realizadas por la Veeduría Distrital con la Fiscalía General de la Nación, Transparencia por Colombia, Procuraduría General de la Nación, la Personería de Bogotá y la Superintendencia de Sociedades; y con la ciudadanía.

Dentro de la primera parte del documento se expondrá la metodología que se tuvo en cuenta para construir este documento, compuesta de un marco conceptual sobre el soborno y el marco normativo que existe sobre este delito. La segunda parte del documento comprenderá los lineamientos antisoborno propuestos por la Veeduría Distrital que buscan una debida prevención y control de esta conducta al interior de las entidades distritales. Por último, se presentarán dos herramientas que complementan estos lineamientos, como medios prácticos con los cuales las entidades distritales pueden hacer frente a este delito.

1. Metodología

Los compromisos internacionales en materia de lucha contra la corrupción adquiridos por Colombia establecen expresamente la necesidad de tomar acciones para contrarrestar la comisión del cohecho y el soborno. La normatividad nacional establece el soborno como un delito contra la administración pública, en diferentes modalidades, así como el establecimiento del delito de soborno transnacional y las medidas para contrarrestarlo, principalmente a través de programas de cumplimiento y ética empresarial para entidades del sector privado. Por esta razón se deben adaptar y desarrollar estos lineamientos para el Distrito.

Esta guía fue desarrollada a partir de (i) un marco conceptual frente a la problemática del soborno y sus diferentes acepciones y (ii) un marco normativo, compuesto de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que regulan la conducta del soborno. Lo anterior para efectos de desarrollar una serie de lineamientos y herramientas acordes con estos aspectos.

1.1 Marco conceptual

De acuerdo con información del Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (2017), en Colombia un 30% de las personas aceptan haber pagado un soborno para

acceder a servicios públicos. Este estudio también determinó entre otros, que el servicio de salud es el servicio con la mayor tasa de sobornos pagados (20%), en donde una de cada cinco personas que accedieron a atención médica vital o de urgencia en 2016 pagaron un soborno para obtener el tratamiento requerido (Transparencia Internacional, 2017, p. 14-15).

Asimismo, de acuerdo con datos del Sistema Penal Oral Acusatorio – SPOA de la Fiscalía General de la Nación, entre 2008 y 2016, Bogotá reportó el porcentaje más alto en sanciones penales por delitos contra la administración pública respecto al promedio nacional el cual registró 89,2 sanciones por departamento. Dentro de los delitos contra la administración pública penalizados en Bogotá entre el 2008 y el 2016, el cohecho o soborno fue el delito más sancionado en la ciudad con un 43,5% y un incremento en el número de sanciones de 17 a 58 entre el 2014 y el 2016.

El delito de cohecho y el delito de soborno, de acuerdo con la normatividad penal colombiana, son dos delitos diferentes explicados de la siguiente manera:

Tabla 1. Concepto de cohecho y soborno

| <i>Cohecho</i> | <i>Soborno</i> |
|--|---|
| Cuando una persona da u ofrece dinero u otra utilidad para que se realice u omita un acto propio del cargo de un funcionario público, o para que se ejecute uno contrario a sus deberes oficiales (Newman & Ángel, 2017, p. 33). | Cuando una persona entrega o promete dinero u otra utilidad a un testigo para que falte a la verdad o la calle total o parcialmente en su testimonio (Artículo 444 del Código Penal, modificado por el artículo 31 de la Ley 1474 de 2011). |

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital.

La Veeduría Distrital aclara que si bien existe la diferencia jurídica entre cohecho y soborno (Newman & Ángel, 2017), se utilizará la acepción común de “soborno” o “antisoborno” a lo largo de este documento.

El delito de cohecho es una forma de soborno entendida como “[una] evidente corrupción en donde el funcionario público se engaña a si mismo al dar algo inestimable como es la función pública por un objeto de menor valor como es el dinero o la promesa de una remuneración” (Corte Suprema de Justicia, 1976 citado por Gómez & Gómez, 2008). La victimización por corrupción se da cuando a los ciudadanos se les solicita un pago por acceder a un servicio, conducta propia del cohecho. De acuerdo con los resultados del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de Vanderbilt University, dicha victimización en Colombia ha aumentado cerca de cinco puntos porcentuales entre 2007 y 2016, pasando de 16% a 21% siendo ésta la más alta frente al resto del país en casi todos los periodos de la medición (LAPOP, 2007-2016).

Ahora bien, el cohecho es también una conducta susceptible de presentarse por parte de actores privados. Se ha reconocido en este sentido que el cohecho aumenta los costos de transacción y genera desconfianza en las relaciones de negocios. Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia realizan desde el año 2008 una encuesta nacional de prácticas contra el soborno en empresas colombianas, para efectos de saber cómo valoran los empresarios el problema



del cohecho y las medidas y acciones para prevenirlo y combatirlo (Corporación Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia, 2008, p. 5).

La Quinta Encuesta Nacional de Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas realizada en 2016 a 690 empresarios de ocho ciudades del país demostró un aumento en la percepción del soborno en el entorno de los negocios. El 63% de los encuestados consideró que la principal motivación para ofrecer sobornos a funcionarios públicos es obtener negocios, mientras que el 37% señaló que la corrupción en el sector público es el principal obstáculo para la implementación de prácticas antisoborno (Corporación Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia, 2017). Aun cuando se destaca la puesta en marcha de sistemas de integridad corporativa en las diferentes empresas encuestadas, se evidenció la necesidad de reforzar el establecimiento de estándares éticos en los cuales se busque el cuidado y defensa de lo público desde el ámbito privado.

1.2 Marco normativo

a. Convenciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, incorporada en Colombia mediante la Ley 970 de 2005, establece que los Estados deben adoptar normas que tipifiquen el soborno de funcionarios públicos nacionales e internacionales. De acuerdo con el artículo 15 de esta convención, el soborno se entiende como:

- a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;
- b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales (Ley 970, 2005, art. 15).

Asimismo, la Convención Interamericana contra la Corrupción (aprobada en Colombia por la Ley 412 de 1997) busca que los Estados consideren la aplicación de diferentes medidas preventivas frente a conductas que constituyen corrupción. Entre estas medidas, la Convención destaca en su artículo 3 la adopción de medidas que

(...) impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

Otro aspecto a destacar es que la Convención Interamericana hace expresa mención al delito de soborno transnacional, considerándolo como un acto de corrupción bajo los postulados de la Convención. Adicionalmente, la Convención insta a los Estados que no hayan tipificado el soborno transnacional a brindar la asistencia y cooperación necesarias para prevenir y sancionar esta conducta (artículo 8).

b. Código Penal Colombiano

El delito de cohecho se compone de tres modalidades descritas por el Código Penal Colombiano en el Título XV de delitos contra la administración pública:

Tabla 2. Formas de cohecho en el Código Penal Colombiano

| | <i>Tipos</i> | <i>Explicación</i> |
|---------|---------------------------------------|---|
| Cohecho | Propio (Art. 405 C.P.) | Cuando el servidor público recibe para sí o para otro dinero u otra utilidad, o acepta promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales. |
| | Impropio (Art. 406 C.P.) | Cuando el servidor público acepta para sí o para otro, dinero u otra utilidad o promesa remuneratoria, directa o indirecta, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones. |
| | Para dar u ofrecer (Art. 407 C.P.) | Se aplica para la persona que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público, en los dos casos previstos anteriormente. |

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital.

El delito de soborno propiamente tal se encuentra dispuesto como un delito contra la eficaz y recta impartición de justicia, asociado al falso testimonio. Lo anterior dado que la entrega del dinero o utilidad que motiva la conducta, busca desviar la realización de un testimonio o evitar que este ocurra. De igual manera, el Código Penal dispone también el delito de soborno en la actuación penal en su artículo 444-A, el cual consiste en:

El que en provecho suyo o de un tercero entregue o prometa dinero u otra utilidad a persona que fue testigo de un hecho delictivo, para que se abstenga de concurrir a declarar, o para que falte a la verdad, o la calle total o parcialmente, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de cincuenta (50) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

c. Ley 1778 de 2016 en materia de Soborno Transnacional

Dentro de las modificaciones introducidas por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) se introdujo el delito de soborno transnacional como la conducta que comete una persona al:

(...) dar, prometer u ofrecer a un servidor público extranjero, para su provecho o de un tercero, directa o indirectamente, una suma de dinero o cualquier otro objeto o utilidad a cambio de que este realice, omita, o retarde cualquier acto relacionado con el ejercicio de



sus funciones y en relación con un negocio o transacción internacional (Ley 599, 2000, art. 433).

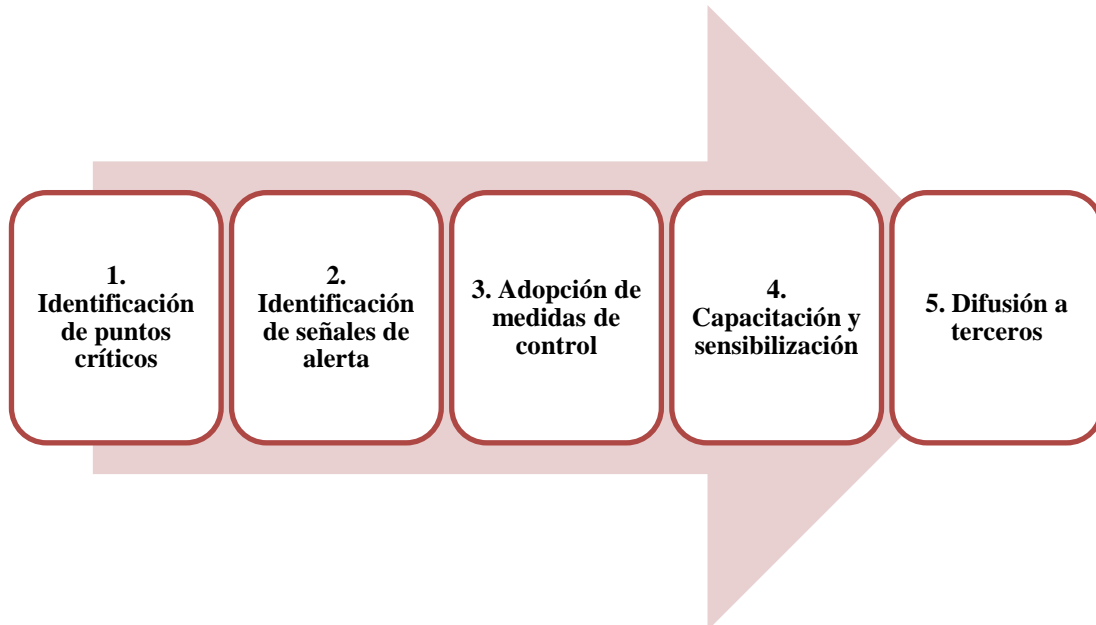
Este delito fue posteriormente desarrollado por la Ley 1778 de 2016 que dispone el régimen de responsabilidad de las personas jurídicas que cometen este tipo de soborno, así como el régimen sancionatorio y las atribuciones que se le otorgan a la Superintendencia de Sociedades en materia de programas de ética empresarial, asistencia jurídica recíproca y otras prácticas institucionales sobre este tema. Cabe resaltar que con esta ley Colombia adoptó la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de 2012.

2. Lineamientos Antisoborno para el Distrito Capital

Esta guía está diseñada para que su aplicación sea extensiva a todos los servidores y/o contratistas de las entidades públicas distritales, no obstante se dirige a cargos directivos con poder de decisión o que cumplan funciones de gestión de recursos o de servicios al interior de la entidad, como son los jefes de talento humano, contratación, jurídicos y de control interno.

A continuación se proponen cinco lineamientos principales en materia antisoborno, que son complementados por dos herramientas puntuales que serán explicadas en la siguiente sección. Estos lineamientos son puntos esenciales para (i) surtir un proceso de evaluación de riesgos de soborno dentro de la entidad (ii) trazar acciones de control y mitigación temprana de la conducta y (iii) establecer contenidos mínimos para la capacitación, sensibilización y difusión de una política o procedimiento interno antisoborno. De esta manera, estos lineamientos se articulan como un solo proceso que puede ser replicado en los esquemas institucionales de las entidades distritales, tal y como se muestra a continuación:

Figura 1. Proceso de gestión antisoborno



Fuente: elaborado por la Veeduría Distrital.

2.1 Identificación de puntos críticos

Como primera medida, la entidad distrital debe realizar un análisis de sus funciones y procesos, para identificar puntos en donde exista un posible riesgo de soborno. Estos “puntos críticos” representan principalmente procesos de gestión administrativa de las entidades públicas, en donde quien comete el soborno puede conseguir una contraprestación directa. Dicha contraprestación puede verse manifestada en una ventaja, o incluso en réditos económicos que se dan como resultado de la ejecución normal de dichos procesos de gestión.

Esta identificación debe obedecer a la naturaleza propia de cada entidad distrital, para lo cual es importante hacer una revisión de la estructura orgánica, funciones y procesos y procedimientos dispuestos en su acto de constitución (ley, acuerdo o decreto distrital). No obstante lo anterior, dado que las entidades del sector público comparten esquemas comunes de funcionamiento y constitución, que comprenden procesos de gestión administrativa comunes, se pueden identificar de manera inicial tres puntos críticos donde se puede presentar un riesgo de soborno:

Tabla 3. Puntos críticos para el riesgo de soborno en entidades públicas

| <i>Proceso/Punto crítico</i> | <i>Descripción del punto crítico</i> |
|------------------------------|---|
| Contratación | <p>La gestión contractual es, indudablemente, el punto más crítico de soborno en las entidades públicas, de acuerdo a las consultas realizadas para la construcción de esta guía. En procesos de contratación en donde se destinan altos rubros de presupuesto, existe el riesgo que individuos interesados en obtener la adjudicación de estos contratos ofrezcan sobornos o dadivas en las entidades públicas, con el fin de ser quienes reciban el contrato. Incluso, el soborno puede presentarse para manipular el proceso desde su etapa previa, de manera que un único oferente reciba la adjudicación a través de propuestas o licitaciones “hechas a la medida” de ese oferente.</p> <p>El soborno genera principalmente un costo de transacción en la contratación pública. Este costo de transacción entendido como el costo que no se produce directamente del proceso tradicional de producción de bienes y servicios, afecta la eficiencia, la eficacia, y, por lo tanto, la efectividad en la contratación principalmente en cuatro escenarios de afectación formulados por Martínez y Ramírez (2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afectación en precios: El soborno exigido implica una elevación en el precio del bien o servicio demandado por el Estado, lo cual genera una mayor ineficiencia económica ya que se está pagando un mayor valor. Se presenta también cuando el proveedor reduce el precio del bien y/o servicio a contratar, lo cual implica una reducción en su calidad. • Afectación en la utilidad: Se presenta cuando el contratista reduce su margen de utilidades, sin afectar la calidad y especificaciones del contrato. • Afectación en las condiciones del contrato: En este escenario, las partes llegan a un acuerdo basado en que el agente no acepta alteraciones en el precio ni en el valor de la adjudicación del contrato (soborno) y el contratista no acepta reducir el margen de utilidad esperado, a cambio de lograr afectar las especificaciones y condiciones contractuales en cuanto a la calidad, tiempo, garantías o materiales asociados al contrato. • Afectación de la oportunidad: Esta afectación está asociada al impacto negativo que genera para la sociedad que el contratista u oferente más idóneo para prestar el bien y/o servicio a contratar pierda su motivación en participar del proceso de contratación, a causa del cobro de un soborno. |
| Talento Humano | <p>La gestión del empleo público o del talento humano en las entidades públicas es un aspecto fundamental para la economía y la competitividad del país (DAFP, 2018). En este sentido, su afectación recae predominantemente en el desempeño económico y el bienestar que se provee a los ciudadanos que son destinatarios de los servicios públicos. La toma de decisiones en esta materia goza de un alto nivel de discrecionalidad por parte de los funcionarios encargados de esta labor, lo cual hace que sea un punto crítico para la comisión del soborno, en tanto la provisión de cargos provisionales y de libre nombramiento y remoción, así como contratos de prestación de servicios de manera irregular por favoritismos o retribuciones, conlleva una prestación ineficiente del servicio público y por ende una disminución en la competitividad.</p> |

| | |
|-----------------------------------|--|
| | <p>La relación de la gestión del empleo público y la competitividad del país ha sido estudiada por el Foro Económico Mundial, con la medición del Índice de Competitividad Global. Este Índice, desarrollado desde 1979, evalúa la habilidad de 137 economías mundiales para proveer altos niveles de prosperidad a sus ciudadanos, a través de un conjunto de indicadores descompuestos en 12 pilares (Schwab, 2017, p. 317). El primer pilar de este Índice denominado “Instituciones” evalúa el entorno institucional de un país a partir de la eficiencia y el comportamiento de los actores públicos y privados, por lo cual se relaciona directamente con la gestión del empleo público (Fondo Económico Mundial, 2017, p. 329).</p> <p>Uno de los componentes de este primer pilar se refiere a “pagos irregulares y sobornos” en donde se evalúa que tan común es que las empresas realicen pagos o sobornos relacionados con (a) importaciones y exportaciones; (b) servicios públicos; (c) pagos de impuestos anuales; (d) adjudicación de contratos públicos y licencias; (e) obtener un fallo judicial favorable decisiones (Schwab, 2017, p. 342). En su última medición para Colombia del periodo 2017-2018, esta variable obtuvo un valor de 96/137, no obstante, el pilar de instituciones obtuvo la calificación más baja en el ranking del país (117/137) lo cual expresa como este tipo de conductas afecta negativamente la eficiencia de las instituciones públicas en nuestro país.</p> <p>En este sentido, aspectos predominantes en la comisión del soborno como la desviación de fondos públicos y el favoritismo en las decisiones públicas (DAFP, 2018, p. 20), hacen parte de la problemática de corrupción que existe en Colombia, la cual deteriora el ambiente económico y laboral, y requiere de medidas de incidencia positiva en el nivel de competitividad del país, para así mejorar los niveles de prosperidad y bienestar de sus ciudadanos.</p> |
| <p>Control Interno de Gestión</p> | <p>La Ley 87 de 1993 define el control interno en su artículo 1° como un sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad. Ahora bien, dentro de la teoría del control interno existe un amplio número de medidas de control que hacen parte de la labor de las entidades distritales, puntualmente de las oficinas de control interno. Para los propósitos de esta guía, merece especial énfasis el proceso de control interno de gestión, el cual es definido por la Contaduría General de la Nación (2010) como:</p> <p>[L]as actividades de control orientadas a determinar permanentemente la eficiencia y eficacia con las que se han utilizado los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño (p.17).</p> <p>El control interno de gestión supone entonces la eficiencia, eficacia y transparencia en el ejercicio de las funciones de las entidades que conforman al Estado colombiano (DAFP, 2017a. p. 4), lo cual involucra procesos administrativos de la entidad como la contratación, compras, adquisiciones y préstamos. Los funcionarios encargados de esta labor se ven también expuestos a riesgos de soborno, en tanto pueden ser objeto de ofrecimientos guiados a obviar labores de control propias de su función. Es así como el</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>soborno puede generar deficiencias en el control de los procesos administrativos, lo cual resultaría también en una pérdida de eficiencia en la prestación de servicios por parte de la entidad pública.</p> |
| <p>Trámites y servicio a la ciudadanía</p> | <p>El DAFP ha señalado que la prestación de trámites a la ciudadanía, asociados con la entrega de bienes y servicios públicos es un proceso susceptible de corrupción, particularmente por la incertidumbre que propicia la regulación del trámite en la relación con el ciudadano (DAFP, 2016, p. 5).</p> <p>El soborno como conducta de corrupción, de acuerdo con el DAFP (2016), se puede presentar en los trámites a la ciudadanía en dos momentos diferenciados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se realiza el intercambio entre el ciudadano y el servidor a cargo del trámite; • Cuando se ejecuta el procedimiento interno de la entidad para cumplir con el trámite dispuesto. <p>En el procedimiento de un trámite, como ha sido definido por el DAFP en su “Protocolo para la identificación de riesgos de corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios” se identifican dos instancias en las que se presenta el soborno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la revisión de documentos para la realización del trámite, existe el riesgo de que se ofrezcan sobornos para borrar información institucional en beneficio propio; • En la gestión realizada por la entidad pueden darse pagos directos a los servidores encargados, para adulterar la información otorgada, o para extraer información previa a la formalización del trámite. |

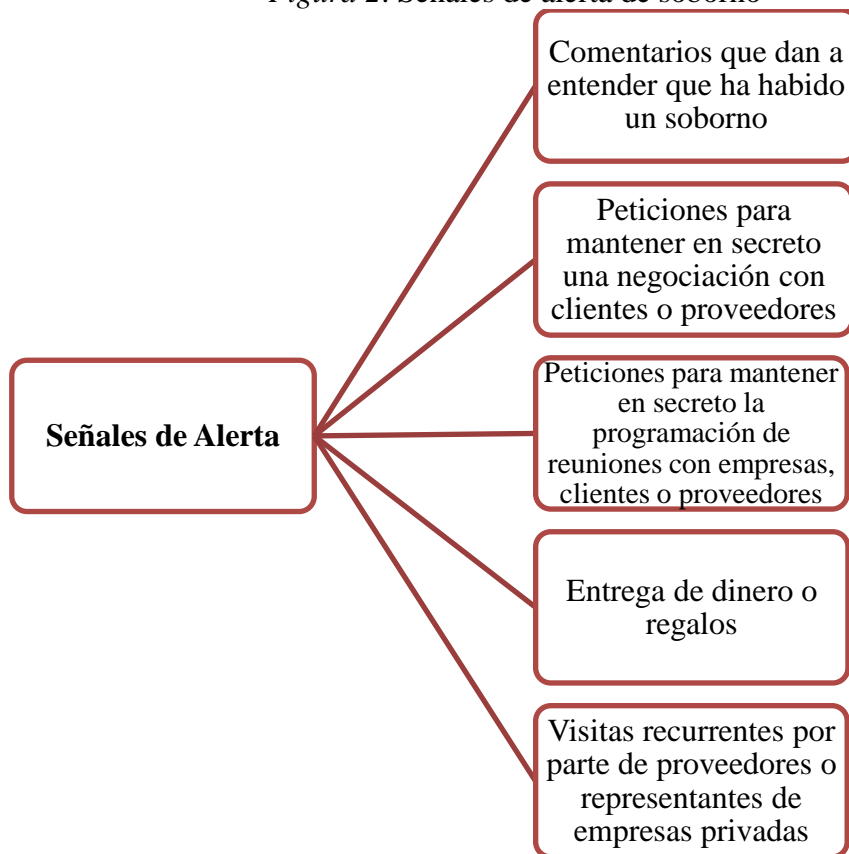
Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital.

Ahora bien, este ejercicio de identificación debe también articularse con los riesgos identificados en el mapa de riesgos de corrupción que realiza cada entidad, por disposición de la Ley 1474 de 2011. El mapa de riesgos de corrupción tiene como principal objetivo “conocer las fuentes de riesgos, sus causas y consecuencias” (Presidencia de la República, 2015, p. 9) dentro de los cuales se contempla el riesgo de soborno, de conformidad con la naturaleza propia de dicha entidad.

2.2 Identificación de señales de alerta

Una vez identificados los puntos críticos para el soborno al interior de las entidades distritales, se deben establecer las señales de alerta de soborno que puedan presentarse en estos procesos. A partir de la implementación de la Ley 20.393 que “Establece la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas en los delitos de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos de Cohecho” de Chile, empresas como la Asociación Chilena de Seguridad han identificado una serie de señales de alerta de soborno que son aplicables al ejercicio de las entidades públicas del Distrito Capital:

Figura 2. Señales de alerta de soborno



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en Manual de Prevención del Delito de Cohecho (Ley 20.393) de la Asociación Chilena de Seguridad, 2013.

Si bien las primeras señales de alerta suponen un comportamiento por parte de los funcionarios públicos al interior de su entidad (comentarios o promesas de ocultamiento de reuniones), la entrega de dinero o regalos, y las visitas realizadas a altos directivos se dan por parte de terceros interesados en obtener un beneficio que resulta de la gestión pública de la entidad, a través del ofrecimiento y pago de un soborno.

En el desarrollo de las actividades de gestión administrativa de las entidades distritales, los directivos involucrados en los procesos identificados como puntos críticos están expuestos a que se les ofrezca, prometa o entregue bienes y servicios por concepto de regalos u hospitalidad por parte de proveedores o agentes externos. Si bien estas prácticas son bastante comunes y hacen parte de las políticas comerciales en diferentes regiones y países del mundo, la Cámara de Comercio Internacional ICC señala que en algunos casos pueden considerarse como un soborno, dependiendo del cargo del donante o receptor, la frecuencia, el valor o la importancia y el contexto en el que se ofrecen (ICC, 2017, p. 167).

Al respecto, la ICC ha publicado unas “Directrices sobre obsequios y hospitalidad” (2017) en donde se ofrece una serie de definiciones a tener en cuenta frente a este tema:

Tabla 4. Definiciones sobre regalos u hospitalidad

| <i>Concepto</i> | <i>Definición</i> |
|---------------------|---|
| Regalo (u obsequio) | Todo pago, gratuidad, gratificación, regalo o beneficio, pecuniario o no, ofrecido, prometido, dado o recibido, sin ninguna compensación material o inmaterial directa o indirecta. |
| Hospitalidad | Toda forma de atención social, entretenimiento, viajes o alojamiento, o invitaciones a actos deportivos o culturales. |
| Beneficios | Significa obsequios y hospitalidad, como se definen anteriormente y cuando se les designa colectivamente. |

Fuente: elaborado por la Veeduría Distrital con base en Compendio ICC de Integridad Empresarial, ICC, 2017.

En Colombia no existe una norma legal que establezca parámetros para determinar cómo y cuándo se deben aceptar retribuciones por concepto de regalos u hospitalidad, no obstante se han presentado directrices específicas sobre la materia para el sector salud con la expedición de la Resolución 2881 del 5 de julio de 2018. Mediante esta resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social creó el Registro de Transferencias de Valor, aplicable a operaciones entre actores del sector salud y la industria farmacéutica y de tecnologías en salud, mediante el cual se busca contribuir a la transparencia en las relaciones de estos actores mediante el registro de la entrega de dineros o bienes y servicios, entendidos como transferencias de valor (artículo 2).

Ahora bien, existen una serie de directrices puntuales desarrolladas desde el sector privado que pueden trasladarse al ámbito de actuación de entidades públicas a través del desarrollo de una política de regalos, que requerirá principalmente del compromiso de la alta dirección de la entidad para su debida aplicación.

Por otro lado, las visitas recurrentes de proveedores o representantes de empresas que realizan negocios con entidades públicas son una señal de alerta o sospecha de soborno. Usualmente este tipo de reuniones buscan concretar las condiciones sobre las cuales se dará el intercambio entre quien comete el soborno y quien lo recibe. Aun cuando la recurrencia de reuniones es un aspecto inevitable dentro del quehacer propio de las entidades públicas, es importante que se garantice que éstas se realizan bajo la mayor transparencia.

2.3 Adopción de medidas de control

Para dar respuesta a las señales de alerta anteriormente mencionadas, se contemplan las siguientes medidas a adoptar, las cuales apuntan a la prevención y mitigación del riesgo de la comisión del soborno:

Figura 3. Medidas de control antisoborno



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital.

a. Controles antisoborno en las auditorías internas de la entidad

La realización de ejercicios de auditoría interna son prácticas habituales para las entidades distritales. No obstante, de acuerdo con el Instituto de Auditores Internos IIA, estas prácticas pueden cobrar un especial valor al momento de evaluar la efectividad de las medidas anticorrupción que sean implementadas por la entidad, para así anticipar riesgos de corrupción e identificar la existencia de incidentes potenciales o reales (IIA, 2014, p. 5).

La auditoría interna puede verse a partir de dos enfoques: la auditoría de las medidas antisoborno o anticorrupción de una entidad o la incorporación de controles antisoborno o anticorrupción en todos los ejercicios de auditoría, desde el análisis de riesgos hasta el alcance mismo de cada auditoría particular (IIA, 2014, p. 7). Bajo este segundo enfoque, existen una serie de controles que pueden adoptarse para prevenir o mitigar el riesgo de soborno:

1. Revisar los flujos de caja y transacciones financieras realizadas por la entidad
2. Evaluar la respuesta de la entidad desde su institucionalidad ante posibles escenarios de soborno
3. Evaluar las medidas anticorrupción implementadas, y su cumplimiento y conformidad con el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y la legislación aplicable en cada proceso
4. Auditar el área específica bajo riesgo de soborno de manera individualizada

Estos controles pueden adoptarse incluso a partir de la evaluación de las medidas anticorrupción de cada entidad, y requerirán del análisis de información y datos de operación que le permitan al auditor identificar las señales de alerta o sospecha de soborno. En este sentido, cabe destacar la importancia del compromiso de la alta dirección en la realización de estos ejercicios y en la entrega de la información correspondiente sin ninguna restricción o condicionamiento.

b. Prohibición de “pagos de facilitación”

De acuerdo con Argandoña (2004), los “pagos de facilitación” (*facilitation payments*) implican una forma de corrupción que tiene un efecto perjudicial para el funcionamiento de las administraciones públicas y privadas, ya que aumentan los costos asociados a la operación normal de estas administraciones y minan la solidez ética de las organizaciones. Por pago de facilitación se entiende cualquier “pago o regalo de pequeña cuantía que se hacen a una persona –un funcionario público– para conseguir un favor, como acelerar un trámite administrativo, obtener un permiso, una licencia o un servicio, o evitar un abuso de poder” (Argandoña, 2004, p. 3), lo cual en principio supone la existencia de un soborno. Estos pagos son a menudo otorgados a funcionarios de bajo nivel y no implican sumas considerables de dinero. En el ámbito empresarial la existencia de este tipo de pagos en algunos casos es legítima. Bajo la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (Foreign Corrupt Practices Act-FCPA) de Estados Unidos de América, los pagos de facilitación son legales y se definen como pagos a los funcionarios de gobierno para acciones rutinarias y no discrecionales, mientras que en el caso del Reino Unido, la Ley Antisoborno (UK Antibribery Act) no dispone excepción alguna para estos pagos, por lo que se entienden como presuntamente ilegales (Secretaría de Transparencia, 2016, p. 42).

Al respecto, se recomienda adoptar una política de cero tolerancia con este tipo de retribuciones, la cual debe ser extensiva a todos los servidores y contratistas de la entidad, indistintamente del rango. Lo anterior en razón a que estos pagos o “dativas” como se les puede conocer en Colombia, están totalmente prohibidos en la legislación penal al ser considerados como cohecho.

c. Adopción de una política de regalos

Como se mencionó anteriormente, los regalos u hospitalidad pueden considerarse como un soborno, dependiendo de cada caso en concreto. En este sentido, resulta importante que la entidad distrital adopte una política de regalos acorde con sus arreglos institucionales, que permita como mínimo (i) incorporar directrices claras sobre que debe considerarse como regalo u hospitalidad; (ii) bajo qué circunstancias estas deben autorizarse y (iii) que procedimiento debe instaurarse para reportarlos. La Veeduría Distrital introduce como parte de esta guía de lineamientos un modelo de política de regalos (Anexo A), basada en los siguientes elementos definidos por la Cámara de Comercio Internacional ICC (2017):

Tabla 5. Elementos de una política de regalos u hospitalidad

| <i>Elemento</i> | <i>Descripción</i> |
|-----------------|--|
| Objetivo | Evitar obsequios u hospitalidad que puedan considerarse sobornos o prácticas corruptas |

| | |
|--|--|
| Ámbito | La política debe ser aplicable para todos los directivos, empleados y servidores de la entidad, y en la medida de lo posible, a sus proveedores. Esta política debe tener un carácter vinculante, por lo que debe ser contenida en un acto administrativo que cuente con el aval y firma del directivo de la entidad. |
| Definiciones | Establecer claramente que se entiende por regalo, hospitalidad y beneficio. Al respecto, ver Tabla 2. |
| Disposiciones Generales | La política debe regular: <ul style="list-style-type: none"> i. La dependencia, dirección u oficina a cargo de la gestión de esta política; ii. La prohibición de instigar la recepción u otorgamiento de regalos; iii. La definición y prohibición de pagos de facilitación bajo cualquier concepto; iv. La comunicación de esta política al interior de la entidad y a terceros; v. La formación y capacitación sobre este tema, extensiva a todos los funcionarios y servidores de la entidad pública. |
| Procedimientos de reporte y autorización | Debe establecerse un procedimiento claro de reporte y autorización de regalos y hospitalidades, que puede realizarse a partir de un registro común y estandarizado que determine la entidad, y con la entrega de informes de comisión o de declaración de viajes que puedan considerarse como hospitalidad, siguiendo las directrices establecidas previamente. |

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en Compendio ICC de Integridad Empresarial, ICC, 2017.

Una política de regalos debe también regirse por criterios de razonabilidad y proporcionalidad, bajo los cuales se determine que gastos están relacionados con la gestión de la entidad y son entregados de buena fe. Estas consideraciones, si bien hacen parte de las valoraciones y criterios subjetivos que se dispongan en cada entidad distrital, deberán ser lo suficientemente específicas a lo largo de la política. Para ello, se recomienda también tener en cuenta dentro de los ejercicios de formación y capacitación, como se mostrará más adelante, incorporar ejemplos comprensibles o de mejores prácticas que orienten a los funcionarios sobre estos puntos (ICC, 2017, p. 169).

Igualmente, existen situaciones en las cuales la comisión del soborno supone también la existencia de un conflicto de intereses, en el escenario en que un particular entrega un regalo u ofrece una hospitalidad a un familiar que trabaja en una entidad pública. Al respecto, la Veeduría Distrital ha definido el conflicto de intereses como “aquella situación que afecte la neutralidad del servidor público en la toma de decisiones propias de su competencia, para conseguir un beneficio particular en detrimento del interés público” (Veeduría Distrital, 2017, p. 9). La Cámara de Comercio Internacional ICC ha señalado que estas situaciones pueden considerarse como soborno en tanto son una forma indirecta de influir, de forma corrupta, al funcionario público (ICC, 2017, p. 170). En este sentido, es importante articular los procesos o políticas de gestión de conflictos de intereses que existan en la entidad con la política de regalos, para así establecer dichas circunstancias y prohibirlas de manera clara, a la luz del régimen legal disciplinario y el Código de Integridad.

Si bien esta política haría parte del andamiaje institucional de la entidad, se debe promover su obligatoriedad y compromiso con su cumplimiento con la expedición de una declaración que soporte (i) la difusión de la política a todos los funcionarios y servidores y (ii) el reconocimiento de la misma por parte del funcionario, con el fin de evidenciar su incumplimiento ante posibles investigaciones que llegaren a surtirse. La entidad debe también articular esta política con su propia política de integridad, definida a partir del Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG, por



cuanto la política de regalos constituye un mecanismo de vigilancia de la integridad de las actuaciones de los servidores públicos que permite gestionar situaciones de conflictos entre los intereses públicos y los intereses privados (DAFP, 2018, p.27)

Para la implementación de una política de regalos (Anexo A) se propone un formato de declaración de dicha política como segunda herramienta que acompaña esta guía de lineamientos (Anexo B). Se debe propender porque esta política sea publicada en la página web de la entidad como parte de las medidas de transparencia y lucha contra la corrupción, dictadas por la ley.

d. Seguimiento de la agenda de reuniones de la Alta Dirección

Las visitas recurrentes de proveedores o representantes de empresas son labores usuales dentro de las entidades públicas. No obstante, ante el riesgo de soborno que estas acarrearán, debe garantizarse que éstas se realicen bajo la mayor transparencia y con garantías de imparcialidad.

Para desarrollar este lineamiento se propone una herramienta para el registro de visitas (Anexo C), basado en experiencias internacionales como el sistema de registro de visitas utilizado por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

El seguimiento de las visitas debe ser una labor extensible a todos los servidores de la entidad distrital, con el acompañamiento de la oficina de control interno quien deberá monitorear el cumplimiento periódico del registro y podrá evidenciar señales de alerta temprana. En este sentido, este seguimiento debe ser articulado con una estrategia de seguimiento y monitoreo que establezca la revisión del reporte de manera periódica, en la cual se consolide no solo señales de alerta temprana sino patrones frente a la recurrencia de visitas que reciba un mismo funcionario, o que tengan un mismo propósito.

e. Control de comunicaciones relacionadas con procesos claves de toma de decisión de la entidad

Para la OCDE (2007), los controles internos pueden estar relacionados al proceso de toma de decisión y a la estructura, así como a los procesos administrativos en cada entidad pública. Los procesos contractuales y de talento humano, como ya se ha determinado, son considerados puntos críticos para la comisión del soborno y en la mayoría de los casos, comprenden procesos de especial importancia para el desempeño de la entidad distrital. En este sentido, es recomendable que se articule un control de las comunicaciones que se surten dentro de los procesos contractuales y de vinculación de personal de la entidad, para efectos de monitorear y evidenciar previamente posibles alertas de soborno. Para este control, es recomendable la adopción de un protocolo de comunicaciones para procesos o proyectos estratégicos dentro de la entidad, bien sea por su monto o por la calidad del bien o servicio a contratar, o también frente a la vinculación de altos directivos o funcionarios con alto poder de decisión.

Es importante que el área de control interno de gestión sea vinculada a estos procesos desde sus inicios, y que se articulen estos controles sin ninguna restricción en el manejo de la información,



para garantizar la debida identificación del riesgo, de manera previa, y las acciones de control que puedan tomarse, incluso en tiempo real, para mitigarlo.

f. Establecimiento de un canal y ruta de denuncias al interior de la entidad

Uno de los criterios a tener en cuenta dentro de una estrategia de lucha contra la corrupción es el canal de denuncia que se provee para reportar actos de corrupción. Para la Veeduría Distrital (2018), el acto de denunciar supone una acción explícita del individuo que cuenta con una información especial, por lo que los sistemas de denuncia que existen en las entidades deben considerar esta circunstancia especial y contemplar elementos necesarios tanto para la recepción de dicha denuncia así como para la protección del denunciante.

Por tal motivo, es importante que se garantice que toda persona que tenga conocimiento o sospecha de la comisión del delito de soborno, lo informe a su entidad a través de un canal de denuncias definido para ello, o para cualquier conducta asociada con corrupción. Este canal debe ser accesible a través de la red interna o internet, y tal como lo ha resaltado la Veeduría Distrital en su “Documento técnico para el fortalecimiento de los mecanismos de denuncia y protección al denunciante en el Distrito Capital” (2018, p. 3) debe disponer que en el tratamiento de denuncias por actos de corrupción, como es el caso de una denuncia de soborno, se privilegie la confidencialidad y el anonimato, se asegure un tratamiento debido de la información aportada y se propenda por la adopción de medidas de protección material a favor del denunciante, en caso de ser necesario.

2.4 Capacitación y sensibilización

En el marco de su plan de capacitación anual, las entidades distritales deben incluir un módulo de capacitación en materia de gestión antisoborno, en donde se establezca que se considera como soborno, las diferentes formas de cohecho que existen en la normatividad penal y el régimen de sanciones penales y disciplinarias aplicables. En este sentido, un aspecto a resaltar dentro de las capacitaciones en esta materia es que por denuncias del delito de cohecho (entiéndase soborno), es procedente el principio de oportunidad:

Quando el autor o partícipe en los casos de cohecho formulare la respectiva denuncia que da origen a la investigación penal, acompañada de evidencia útil en el juicio, y sirva como testigo de cargo, siempre y cuando repare de manera voluntaria e integral el daño causado. (Ley 906, 2004, art. 324 #18.).

Este módulo debe entonces contener información sobre el canal de denuncia de la entidad, y la ruta de denuncias que deben seguir los funcionarios cuando exista un caso o sospecha de soborno, para efectos de promover una cultura de denuncia de esta conducta.

Se recomienda que estas capacitaciones sean desarrolladas por un experto en el tema, y que puedan certificarse por parte de la entidad, ya que esto ayuda a constatar el conocimiento del funcionario de la ley y las sanciones que el soborno conlleva, y permite la detección y procesamiento del delito



ya que ayuda a probar la mala fe. Para mayor ilustración en este tema, pueden utilizarse los casos compilados por la OCDE en su documento “El cohecho en las adquisiciones del sector público: Métodos, actores y medidas para combatirlo” donde se relatan diez casos de soborno, que sirven como ejemplos útiles y concretos para comprender como se configura el delito, métodos de detección y sus consecuencias (OCDE, 2007, págs. 85-114).

Asimismo, es recomendable que se adelanten labores de sensibilización desde todos los niveles de la entidad, evidenciando el soborno como un delito así como una conducta que vulnera la ética y la integridad, así como la importancia de denunciar oportunamente por los canales que están disponibles en la entidad. En razón de lo anterior, debe articularse el contenido del Código de Integridad del Distrito Capital, señalando que el soborno es una conducta contraria a todos los valores del Código.

2.5 Difusión a terceros

Como se ha evidenciado a lo largo de la presente guía, el soborno es una conducta que involucra mayoritariamente a terceros externos a la entidad pública. Con base en lo anterior, se aconseja adoptar medidas que permitan difundir de manera efectiva el compromiso de la entidad en contra del soborno. Un medio para ello es la adopción de una circular que plasme (i) la existencia de un proceso o política antisoborno al interior de la entidad y (ii) el compromiso desde la alta dirección de cero tolerancia con el soborno. Esta circular puede entregarse a cada tercero externo que realice negocios o transacciones con la entidad para su conocimiento y consideración, y deberá publicarse en la página web como parte de la normatividad aplicable en la entidad.

De igual manera, se sugiere la inclusión de una “cláusula anticorrupción” en los contratos elaborados por la entidad, que dé cuenta del compromiso de la entidad en la lucha contra prácticas asociadas a la corrupción como el conflicto de intereses y el soborno, y la promoción de una cultura de integridad fundamentada en el Código de Integridad y las leyes que resulten aplicables. Finalmente, y como una estrategia de difusión, pueden realizarse piezas comunicativas que sean publicadas en todos los medios de comunicación utilizados por la entidad, en donde se plasmen los aspectos más relevantes de su proceso o política antisoborno.



Referencias

- Argandoña, A. (2004). *La corrupción y las empresas: El caso de los pagos de facilitación*. Documento de Investigación 539. Barcelona, España: IESE Business School. Recuperado de <https://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0539.pdf>
- Asociación Chilena de Seguridad (2013). Manual de Prevención del Delito de Cohecho. Recuperado de http://www.achs.cl/portal/trabajadores/Documents/manual_de_politicas_de_preencion_de_delitos_sancionados_por_ley_20393_ACHS.pdf
- Cámara de Comercio Internacional-ICC (2017). Compendio ICC de Integridad Empresarial. Recuperado de <https://cms.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2018/07/icc-business-integrity-compendium-es.pdf>
- Congreso de la República. (29 de noviembre de 1993). “*Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*”. [Ley 87 de 1993]. D.O. No. 41.120.
- Congreso de la República. (7 de noviembre de 1997). “*Por la cual se aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción", suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis*”. [Ley 412 de 1997]. D.O. No. 43.168.
- Congreso de la República. (24 de julio de 2000). “*Por la cual se expide el Código Penal*”. [Ley 599 de 2000]. D.O. No. 44.097.
- Congreso de la República. (13 de julio de 2005). “*Por la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003.*”. [Ley 970 de 2005]. D.O. No. 45.970.
- Congreso de la República. (12 de julio de 2011). “*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”. [Ley 1474 de 2011]. D.O. No. 48.128.
- Congreso de la República. (2 de febrero de 2016). “*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*”. [Ley 1778 de 2016]. D.O. No. 49.774.
- Congreso de los Estados Unidos de América. (19 de diciembre de 2017) “*Foreign Corrupt Practices Act*” (FCPA). Recuperado de <https://www.sec.gov/spotlight/foreign-corrupt-practices-act.shtml>



- Congreso Nacional de Chile. (25 de noviembre de 2009) “*Establece la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas en los delitos de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos de Cohecho*”. [Ley 20.393 de 2009]. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1008668>
- Contaduría General de la República (2010). La contabilidad y el control públicos: un enfoque conceptual, normativo y jurisprudencial. *Serie Textos de Contabilidad Pública*, Volumen 1. Bogotá, Colombia.
- Corporación Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia (2008). *Primera Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia. Recuperado de http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/mediciones-nacionales/cuaderno15_primera_encuesta_soborno.pdf
- Corporación Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia (2017). Comunicado quinta encuesta nacional de prácticas contra el soborno en empresas colombianas [Página Web]. (Fecha de consulta 8 de marzo de 2018). Recuperado de <http://transparenciacolombia.org.co/comunicado-quinta-encuesta-nacional-de-practicas-contra-el-soborno-en-empresas-colombianas/>
- Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (2016). Protocolo para la identificación de riesgos de corrupción asociados a la prestación de trámites y servicios. Recuperado de http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/protocolo_corrupcion
- Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (2017). Manual Operativo Sistema de Gestión MIPG. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2017a). Guía Rol de las Unidades de Control Interno, Auditoría Interna o quien haga sus veces. Recuperado de http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/2017_10_02_Actualizaci%C3%B3n_guia_rol_oci.pdf/5de024cd-5d86-4d97-b984-af95c3e1df0f
- Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP (2018). Guía de gestión estratégica del talento humano GETH en el sector público colombiano. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/mipg/pdf/Guia%20de%20Gestion%20Estrategica%20del%20Talento%20Humano.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. Sistema Penal Oral Acusatorio-SPOA. [Página Web]. (Fecha de consulta 9 de marzo de 2018) Recuperado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/servicios-de-informacion-al-ciudadano/consultas/>



- Gómez, A. & Gómez, CA. (2008). *Delitos contra la Administración Pública*. Tercera Edición. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Instituto de Auditores Internos-IIA (2014). Auditing Anti-Bribery and Anti-Corruption Programs. Recuperado de <https://www.iaa.nl/SiteFiles/Nieuws/PG-Auditing-Anti-bribery-and-Anti-corruption-Programs.pdf>
- Martínez, E.E. & Ramírez, J.M. (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neoinstitucionalismo. *Reflexión Política*, 8(15) pp. 148-162. Bucaramanga, Colombia.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Portal de transparencia. Disponible en <https://apps4.mineco.gob.pe/visitasportal/pages/visitasVista.htm>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (5 de julio de 2018). *Por la cual se crea el Registro de Transferencias de Valor entre actores del sector salud y la industria farmacéutica y de tecnologías en salud* [Resolución No. 2881 de 2018].
- Newman, V. & Angel, M.P. (2017). *Estado del Arte sobre la Corrupción en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE (2007). El cohecho en las adquisiciones del sector público: Métodos, actores y medidas para combatirlo. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/el-cohecho-en-las-adquisiciones-del-sector-publico_9789264045569-es#page1
- Organización de Estados Americanos. (29 de marzo de 1996). “*Convención Interamericana contra la Corrupción*”. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.pdf
- Organización de Naciones Unidas. (31 de octubre de 2003). “*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*”. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Parlamento del Reino Unido. (1 de julio de 2011) *Act to make provision about offences relating to bribery; and for connected purposes* [UK Antibribery Act] Recuperado de http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2015). *Guía para la Gestión de Riesgo de Corrupción*. Recuperado de <http://www.anticorruption.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/guia-gestion-riesgo-anticorruption.pdf>



- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2016). *Guía para empresas en Colombia ¿Cómo y por qué implementar un Programa Empresarial de Cumplimiento Anticorrupción?*. Recuperado de <http://www.anticorruccion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/guia-empresas-colombia.pdf>
- Schwab, K. (2017). Insight Report. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2017–2018 (Reporte del Índice de Competitividad Global). Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>
- Transparencia Internacional. People and Corruption: Latin America and the Caribbean. Global Corruption Barometer (Barómetro Global de la Corrupción). [Página Web]. (Fecha de consulta 8 de marzo de 2018). Recuperado de https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_citizens_voices_from_around_the_world
- Transparencia por Colombia. (2018). Documento metodológico final Índice de Transparencia de Bogotá-ÍTB 2016-2017.
- United States Department of Justice. Foreign Corrupt Practices Act. [Página Web]. (Fecha de consulta 8 de marzo de 2018). Recuperado de <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>
- Vanderbilt University (2017). Latin American Public Opinion Project – LAPOP. Barómetro de las Américas.
- Veeduría Distrital (2017). Guía para gestionar Conflictos de Intereses en el sector público distrital. Recuperado de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Guia%20para%20gestionar%20conflictos%20de%20intereses%20en%20el%20sector%20publico%20distrital%20VF%20\(08%20feb%202018\).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Guia%20para%20gestionar%20conflictos%20de%20intereses%20en%20el%20sector%20publico%20distrital%20VF%20(08%20feb%202018).pdf)
- Veeduría Distrital (2018). Documento Técnico para el Fortalecimiento de los Mecanismos de Denuncia y Protección al Denunciante en el Distrito Capital. Recuperado de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Documento%20tecnico%20para%20el%20fortalecimiento%20mecanismos%20denuncia%20y%20proteccion%20al%20denunciante%20VF%20\(04%20sep%202018\).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Documento%20tecnico%20para%20el%20fortalecimiento%20mecanismos%20denuncia%20y%20proteccion%20al%20denunciante%20VF%20(04%20sep%202018).pdf)



Anexos

Anexo A. Modelo de Política de Regalos, Beneficios y Hospitalidad

1. Presentación

[DESCRIPCIÓN DE LA ENTIDAD], como parte de la construcción de una cultura de integridad, la cual está basada en nuestros valores de [INTRODUZCA LOS VALORES QUE HACEN PARTE DEL CÓDIGO DE INTEGRIDAD DE LA ENTIDAD], y poniendo en práctica las acciones que contribuyen a una gestión transparente, formula la siguiente política con el fin de regular el ofrecimiento o recepción de regalos, beneficios y/o hospitalidad, en el ámbito del desempeño de las funciones de los servidores públicos de [NOMBRE DE LA ENTIDAD].

2. Objetivo

La presente política busca proteger a [ENTIDAD] de un posible riesgo de soborno al evitar el otorgamiento y recepción de regalos u hospitalidad que puedan considerarse sobornos o prácticas corruptas.

3. Alcance

La presente política es aplicable y de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios públicos de [ENTIDAD] en el nivel directivo y funcional, los contratistas y consultores de la entidad y los proveedores o terceros que mantengan relaciones o negocios periódicos con la entidad.

4. Definiciones

A los efectos de la presente política, se adoptan las siguientes definiciones²:

- Regalo: También entendido como “obsequio” es todo pago, gratificación o beneficio, pecuniario o no pecuniario, ofrecido, prometido, dado o recibido directa o indirectamente por un funcionario o contratista de [ENTIDAD], sin ninguna compensación material o inmaterial.
- Hospitalidad: Es toda forma de atención social, entretenimiento, viajes o alojamiento, o invitaciones a actos culturales que se le ofrezca, prometa o entregue a un funcionario o contratista de [ENTIDAD], sin ninguna compensación material o inmaterial.

² Para mayor información revise Cámara de Comercio Internacional, “Directrices sobre obsequios y hospitalidad” (2014)



- **Beneficios:** Es el conjunto de regalos y hospitalidad que se ofrezcan, prometan o entreguen a un funcionario o contratista de [ENTIDAD], sin ninguna compensación material o inmaterial.

5. Disposiciones generales

- a) Se prohíbe el recibimiento u ofrecimiento de cualquier tipo de regalo, cortesía o beneficio que no sea razonable, proporcionado o relacionado con las funciones de [ENTIDAD] y que pueda influir en la independencia de juicio o inducir a garantizar cualquier tipo de favor en la realización de cualquier actividad que pueda vincular a [ENTIDAD]
- b) Se prohíbe recibir cualquier tipo de regalo de material promocional como agendas, esferos, calendarios, sombrillas, entre otros por parte de proveedores o terceros. No obstante, los regalos de valor simbólico (bajo) pueden recibirse en cantidades razonables.
- c) No ofrecemos, aceptamos o solicitamos regalos o atenciones a cambio de otorgar alguna ventaja o de desconocer algún procedimiento, en favor o en contra de un tercero.
- d) Bajo ninguna circunstancia se recibe dinero en efectivo, especie o cualquier atención.

6. Pagos de facilitación

[ENTIDAD] no acepta ‘pagos de facilitación’, entendidos como pagos destinados a acelerar trámites administrativos propios de [ENTIDAD].

7. Procedimientos de reporte

Para los casos de recepción de regalos o beneficios, el funcionario debe proceder a reportarlo a través del sistema dispuesto por la oficina de talento humano de [ENTIDAD] dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción. Copia del presente registro debe enviarse al jefe inmediato para su conocimiento y fines pertinentes. Tenga en cuenta que el registro debe señalar:

- Nombre del donante;
- Nombre y cargo del funcionario receptor;
- Nombre del superior inmediato;
- Fecha de entrega del regalo;
- Valor nominal/estimado del regalo otorgado;
- Justificación de la decisión.

Para los casos de aceptación de hospitalidad, el funcionario debe reportarlo mediante informe de comisión certificado por la oficina de talento humano, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la aceptación de esta hospitalidad, especificando puntualmente los elementos señalados en el acápite anterior. Este informe debe ser aprobado por el jefe inmediato, y copia del mismo deberá reposar en el archivo interno de [ENTIDAD].



8. Consultas

En caso de dudas en cuanto a la viabilidad de recibir u ofrecer regalos, beneficios u hospitalidad bajo los términos de la presente Política, o si existen circunstancias que no permiten la aplicación de estas directrices, el funcionario debe remitirse a su superior inmediato para su resolución.

Una vez evaluada la situación y efectuada la evaluación respectiva, el superior inmediato puede someter el caso a consideración de la oficina de control interno de gestión quien podrá brindar concepto sobre el tema.

9. Denuncias

Ante casos de violación o incumplimiento de las disposiciones de la presente Política, el funcionario debe reportarla de manera inmediata a su superior jerárquico o al canal de denuncias dispuesto para dicho fin [ESPECIFICAR CANAL DE DENUNCIA DISPONIBLE EN LA ENTIDAD].

10. Difusión

La presente política será comunicada periódicamente por [ENTIDAD], incluyendo actividades de capacitación y sensibilización abiertas a todos sus funcionarios y contratistas.

Esta política se encuentra disponible en la página web de [ENTIDAD] en el siguiente link [LINK DE ENLACE]

11. Responsables de Control:

Los Directivos, jefes y coordinadores de centros de gestión y proyectos, serán responsables de reportar al área de Talento Humano de [ENTIDAD] sobre cualquier ofrecimiento o entrega que suponga regalo, beneficio o favor que vaya en contravía de lo dispuesto en la presente Política.

El área de Talento Humano de la entidad ejercerá también labores de control y seguimiento a casos que se enmarquen dentro de la presente Política, y realizará las labores de acompañamiento y capacitación en esta materia.



Anexo B. Declaración de aceptación de la Política de Regalos

Bogotá D.C, [FECHA DE FIRMA DE LA DECLARACIÓN]

Ref. Declaración de reconocimiento de la política de regalos de [ENTIDAD]

Yo, [NOMBRE DEL FUNCIONARIO], identificado con cedula de ciudadanía No. XXXXX, en mi calidad de funcionario/a contratista de [ENTIDAD] y en desempeño de mis funciones como [CARGO Y DEPENDENCIA DE LA ENTIDAD], reconozco, declaro y acepto de acuerdo con la Política de Regalos, Beneficios u Hospitalidad de la entidad, que

1. El ofrecimiento, recibimiento u aceptación de regalos, beneficios u hospitalidad es una conducta que atenta contra los valores de la [ENTIDAD] y por tal motivo es prohibida.
2. No entregaré, recibiré o aceptaré cualquier tipo de regalo, cortesía o beneficio que no sea razonable, proporcionado o relacionado con las funciones de [ENTIDAD] y que pueda influir en la independencia de juicio o inducir a garantizar cualquier tipo de favor en la realización de cualquier actividad que pueda vincular a [ENTIDAD];
3. No recibiré o aceptaré cualquier tipo de regalo de material promocional como agendas, esferos, calendarios, sombrillas, entre otros por parte de proveedores o terceros.
4. Bajo ninguna circunstancia recibiré dinero en efectivo, especie o cualquier atención, o bajo el concepto de pago de facilitación para acelerar trámites propios de mi función dentro de [ENTIDAD]

Asumo, a través de la suscripción del presente compromiso, las consecuencias penales y disciplinarias previstas en la ley si se presenta una situación que vaya en contravía de la Política de Regalos, Beneficios u Hospitalidad de la entidad.

Para constancia de lo anterior, se firma el presente documento.

Firma del funcionario
C.C. XXXXXXXX



Anexo C. Sistema de registro de visitas

El sistema de registro de visitas utilizado por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú consta de una interfaz que incluye una tabla de registro como aparece a continuación:

| <i>Fecha</i> | <i>Visitante</i> | <i>Documento</i> | <i>Entidad</i> | <i>Motivo</i> | <i>Sede</i> | <i>Empleado</i> | <i>Oficina/Cargo</i> | <i>Lugar de reunión</i> | <i>Hora de ingreso</i> | <i>Hora de salida</i> |
|--------------|------------------|------------------|----------------|---------------|-------------|-----------------|----------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| | | | | | | | | | | |

En este sentido, se recomienda que el sistema a implementar cuente con los siguientes campos de registro:

- Fecha;
- Nombre del visitante;
- Documento de identidad del visitante,
- Entidad a la que representa;
- Motivo de la reunión;
- Sede en donde se realiza la reunión (donde sea aplicable);
- Nombre del funcionario que atiende y dependencia;
- Horas de ingreso y salida.

Es recomendable que este sistema se implemente de forma electrónica, a través de un aplicativo propio de la entidad, para efectos de garantizar su acceso abierto por parte de las dependencias y organismos de control, y que se garantice que sea publicable en la página web de la entidad. Cabe también señalar que el manejo de datos del registro debe realizarse conforme a la política de tratamiento de datos personales de la entidad, motivo por el cual es importante que esta política se encuentre expedida conforme a los parámetros legales en la materia.

FIN

Ruta Metodológica para la Implementación del **SARLAFT** en las **Entidades Distritales**



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.



**CLAUDIA
LÓPEZ HERNÁNDEZ**
Alcaldesa Mayor
de Bogotá D. C.

SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.



**MARGARITA
BARRAQUER SOURDIS**
Secretaria General



**PATRICIA
RINCÓN MAZO**
Subsecretaria Técnica



**OSCAR
NIÑO DEL RIO**
Director Distrital
de Desarrollo
Institucional



**ALEXANDRA
ARÉVALO CUERVO**
Subdirectora Técnica
de Desarrollo
Institucional

EQUIPO TÉCNICO



**LUZ MERY
BAQUERO**



**NICOLÁS
LINARES**



**DAVID
MARTÍNEZ**



**MARCELA
ACOSTA O.**

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Antecedentes y Justificación | 4 |
| Glosario | 6 |
| 2. Objetivo | 9 |
| 3. Alcance | 9 |
| 4. ¿Conoce el riesgo de LA/FT de la entidad? | 10 |
| 5. ¿Qué son las señales de alerta de LA/FT? | 11 |
| 6. ¿Qué se necesita para abordar el riesgo de LA/FT? | 12 |
| 7. Conozca los delitos fuentes de LA/FT | 13 |
| 8. ¿Qué es el Sistema de Administración de Riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo SARLAFT? | 13 |
| 9. Ruta de integración de pasos y elementos del sistema SARLAFT | 14 |
| 9.1. Pasos del sistema SARLAFT | 15 |
| PASO 1. Identificar los riesgos de LA/FT | 15 |
| Herramienta 1. Cuestionario de autoevaluación del riesgo operativo | 16 |
| Herramienta 2. Cuestionario de autoevaluación sobre el control del riesgo de LA/FT | 17 |
| PASO 2. Medir el riesgo de LA/FT | 20 |
| PASO 3. Controlar el riesgo de LA/FT | 21 |
| PASO 4. Monitorear el riesgo de LA/FT | 23 |
| 9.2. Elementos del sistema SARLAFT | 24 |
| 10. Revisión y Detección de Operaciones Sospechosas | 25 |
| 10.1. Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS) | 27 |
| 10.2. Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) | 28 |
| 11. Ambiente tecnológico del Sistema SARLAFT | 29 |
| Referencias | 30 |
| Anexo 1 Normatividad | 31 |
| Marco Normativo Internacional | 32 |
| Marco Normativo Nacional | 32 |
| Anexo 2 Sectores que reportan a la UIAF | 37 |

Ruta Metodológica para la Implementación del SARLAFT en las Entidades Distritales

1. Antecedentes y Justificación

Los organismos internacionales como el Grupo de Acciones Financieras Internacionales (GAFI), el Grupo Egmont, la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas, la Oficina contra las Drogas y el Delito (UNDOC), entre muchas más, analizan la importancia de la lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la corrupción, como consecuencia del daño que ocasiona en el desarrollo económico de los países.

Lo anterior, ha originado la emisión de nuevas recomendaciones internacionales y la implementación de diversas medidas en temas de prevención y represión de estos delitos en la legislación colombiana como herramientas impartidas por el Gobierno Nacional de carácter administrativo y penal que tienen la finalidad concreta de frenar y castigar los delitos de lavado de activos (LA) y financiación del terrorismo (FT).

El Gobierno Nacional, acogiendo la recomendación No 2 del GAFI, expidió el documento CONPES 3793 de 2013, mediante al cual define y adopta la "Política Nacional Antilavado de Activos y Contra La Financiación del Terrorismo" en armonía con lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia¹.

Por otra parte, la Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción² surge como un medio para robustecer la gobernabilidad, lo cual implica el fortalecimiento de las instituciones distritales, la promoción de alianzas estratégicas y un papel activo de la ciudadanía. La política es resultado del reconocimiento de la presencia de prácticas corruptas y la decisión de la administración distrital de emprender una acción política e institucional articulada frente a la problemática, por ello la importancia de la cooperación entre entidades del estado, para debilitar estos delitos.

¹ Constitución Política. Artículo 113 "Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

² Establecida en el documento CONPES 01 de 2019.

Actualmente, el Estado cuenta con organismos consultivos como la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA), encargado de generar la política pública antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, así como entidades como la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) cuyas funciones son prevenir y detectar prácticas relacionadas con el (LA/FT)³, la Procuraduría General de la Nación (PGN) que vigila la garantía de los derechos, el cumplimiento de deberes y el desempeño íntegro de quienes ejercen funciones públicas, la Fiscalía General de la Nación (FGN) que busca penalizar los delitos y las entidades de supervisión y control que fomentan la transparencia en sus sectores, además de las distintas Superintendencias que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control y orientan a distintos sectores para efectos de establecer y sostener sistemas de administración de riesgos de lavado de activos de financiación del terrorismo (en adelante LA/FT).

En este sentido, las entidades privadas o públicas de índole nacional o territorial deben diseñar sistemas de administración de riesgos que les permita protegerse ante el riesgo asociado al lavado de activos (LA) y Financiación del Terrorismo (FT) y dar cumplimiento a las obligaciones que se establecen en la normatividad vigente. Por esta razón, las entidades deben conocer ampliamente el sector en el que desarrollan sus actividades y adoptar esquemas de cumplimiento que satisfagan las normas y lineamientos en materia de administración de riesgos, para impedir que sean utilizadas en el proceso de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, desde la Secretaria General se elaboró un primer documento denominado ***“Lineamiento Para Prevenir el lavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo en las Entidades Distritales”*** el cual fue aprobado por el Comité Intersectorial a finales del año 2019.

Con fundamento en lo anterior, con el presente documento institucional, se busca dar a conocer los aspectos básicos relacionados con el delito de LA/FT, a través de una ruta metodológica para el diseño de herramientas de apoyo, orientadas a la implementación del Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo – SARLAFT como protección integral para las entidades del distrito, generando una cultura de prevención de los riesgos asociados al LA/FT, que contribuye al cumplimiento de la normatividad vigente.

Además, se recomienda como una buena práctica que las entidades distritales asocien y articulen a su gestión de riesgos, los criterios para la identificación, análisis y evaluación de riesgos asociados a LA/FT, en el marco del fortalecimiento del sistema de control interno bajo el Modelo Estándar de Control Interno MECI, así como al esquema de líneas de defensa enmarcadas en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG.

³ Documento CONPES 01 de 2019 en su objetivo específico 3 cita “Garantizar medidas anticorrupción para la prevención, detección, investigación y sanción de prácticas corruptas mediante el trabajo colaborativo de las entidades públicas.”

Se recomienda que estos riesgos estén incorporados en los planes de anticorrupción y de atención al ciudadano PAAC, dentro su componente número (1) "Gestión del riesgo de corrupción – mapa de riesgo de corrupción".

Glosario

- **Administración del riesgo:** es la capacidad que tiene la organización para emprender las acciones necesarias que le permitan el manejo de los eventos que puedan afectar negativamente el logro de los objetivos institucionales y protegerla de los efectos ocasionados por su ocurrencia.
- **ALA/CFT:** Antilavado de Lavado de activos y Contra la Financiación del Terrorismo.
- **Amenaza:** situación potencial de un incidente no deseado, el cual puede ocasionar daño a un sistema o a una organización⁴.
- **Análisis del riesgo:** el uso sistemático de información disponible para determinar con qué frecuencia un determinado evento puede ocurrir y la magnitud de sus consecuencias.
- **Comisión de Coordinación Interinstitucional para el control del lavado de activos (CCICLA):** la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos, CCICLA, fue creada mediante el Decreto 950 de 1995, modificado por los Decretos 754 de 1996, 2000 de 2003 y 3420 de 2004, de carácter permanente y adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, y es el organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de las acciones que desarrolla el Estado Colombiano para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo⁵.
- **Consecuencia:** es el efecto o la situación resultante de la materialización del riesgo que impacta en el proceso, la entidad, sus grupos de valor y demás partes interesadas⁶.
- **Control:** son las políticas, procesos, dispositivos, prácticas u otras acciones que se realizan para eliminar o mitigar los riesgos adversos o mejorar oportunidades positivas. Proveen una seguridad razonablemente relativa al logro de los objetivos.
- **Corrupción:** es el abuso de poder o de confianza para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, en el que se incurre al ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios a cambio de acciones, decisiones u omisiones (Transparencia Internacional, 2017).
- **Cultura del Riesgo:** conjunto de normas de una organización y las actitudes y comportamientos colectivos de las personas que influyen en los riesgos y afectan los resultados de esta.

⁴ DAFP, Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, pag. 9

⁵ <http://ccicla.unodc.org.co/CCICLA>

⁶ DAFP, Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, pag. 9

- **Delito:** es un comportamiento culpable y contrario a la Ley que conlleva una pena o sanción.
- **Delito fuente:** comportamientos graves o peligrosos para la sociedad, listados de manera expresa por el legislador que generan el lavado de activos.
- **Detección:** cuando se determina la ocurrencia de posibles operaciones de lavado de activos o financiación del terrorismo.
- **Evaluación del riesgo:** proceso de comparación de los resultados del análisis del riesgo con los criterios definidos, para determinar si el riesgo, su magnitud o ambos son aceptables o tolerables (adaptado de NTC ISO 31000).
- **Evento:** un incidente o suceso, el cual ocurre durante un determinado intervalo de tiempo específico.
- **Frecuencia:** número de veces que aparece, sucede o se realiza un evento en un tiempo determinado, expresado como la cantidad de ocurrencias.
- **Factores de riesgo:** son los agentes internos y externos generadores del riesgo de LA/FT motivados por las fuentes que los generan.
- **Fuente generadora de riesgo:** es toda persona, grupo humano, entidad, elemento físico o fenómeno del entorno, de los cuales se pueden derivar eventos que podrían afectar las áreas de impacto, cuya ocurrencia se debe evitar (minimizar) o maximizar para incrementar la posibilidad del logro de los objetivos y metas.
- **Financiación del Terrorismo (FT):** corresponde al conjunto de acciones que permiten la circulación de recursos que tienen como finalidad la realización de actividades terroristas o que pretenden el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades.⁷
- **GAFI:** Grupo de Acción Financiera Internacional para la Prevención del Lavado de Activos.
- **GAFISUD / GAFILAT:** Organización Intergubernamental de base regional que agrupa 16 países de América del sur y Centroamérica para combatir el LA/FT.
- **Identificación del riesgo:** etapa en la que se deben establecer las fuentes o factores de riesgo, los eventos o riesgos, sus causas y sus consecuencias⁸.

⁷ Definiciones tomadas de la Circular externa 022 de la Superintendencia Financiera de Colombia de 2007 y Circular Externa 009 de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud.

⁸ DAFP, Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, pag. 18

- **Lavado de Activos (LA):** es el proceso mediante el cual organizaciones criminales buscan dar apariencia de legalidad a los recursos generados de sus actividades ilícitas. En términos prácticos, es el proceso de hacer que dinero sucio parezca limpio, haciendo que las organizaciones criminales o delincuentes puedan hacer uso de dichos recursos y en algunos casos obtener ganancias sobre los mismos⁹.
- **Listas vinculantes o restrictivas:** es la relación de personas naturales y jurídicas que pueden estar vinculadas con actividades de lavado de activos o financiación del terrorismo.
- **Mitigación:** planificación y ejecución de medidas dirigidas a reducir o disminuir el riesgo identificado.
- **Monitoreo:** comprobar, supervisar, observar críticamente, o registrar el proceso de una actividad, acción o sistema en forma sistemática, para identificar cambios.
- **Objetivo:** son los resultados específicos que la entidad aspira a lograr a través de su misión en un plazo determinado.
- **Oficial de Cumplimiento:** es la persona responsable del cumplimiento del sistema SARLAFT.
- **ONU:** Organización de Naciones Unidas.
- **Operación inusual:** es aquella operación que se sale de los parámetros normales o que por su cuantía y características no guarda relación con la actividad económica o comercial de cada uno de los grupos de interés.
- **Reporte de Operaciones sospechosa (ROS):** corresponde a un hecho relacionado con la posible comisión de actividades relacionadas con los delitos de Lavado de Activos o Financiación del Terrorismo.
- **Personas Públicamente Expuestas (PEP):** personas nacionales o extranjeras que por su perfil o por las funciones que desempeñan pueden exponer en mayor grado a la entidad al riesgo de LA/FT, tales como personas que por razón de su cargo manejan recursos públicos, detentan algún grado de poder público o gozan de reconocimiento público.
- **Prevención:** preparación de medidas o acciones defensivas que permitan anticiparse y minimizar la probabilidad de ocurrencia de los riesgos de LA/FT.
- **Posibilidad:** expresión cualitativa de la probabilidad en donde existe la ocasión de que un evento pueda suceder.

⁹ UIAF, recuperado de https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/lavado_activos_financiacion_29271/lavado_activos

- **Probabilidad:** es la posibilidad de que ocurra un evento específico o resultado, medido por la frecuencia y factibilidad de ocurrencia del riesgo.
- **Proceso:** conjunto de actividades que para su desarrollo utiliza recursos y que se gestionan con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados.
- **Riesgo:** posibilidad de que suceda algún evento que tendrá impacto sobre los objetivos institucionales o de proceso. Se expresa en términos de probabilidad y consecuencias.
- **Riesgo de corrupción:** probabilidad de que por acción u omisión, se use el poder para desviar la gestión de lo público hacia un beneficio privado.
- **Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo – LA/FT:** se define como la posibilidad de pérdida o daño que puede sufrir una Entidad por su propensión a ser utilizada directamente o a través de sus operaciones, como instrumento para el lavado de activos y/o canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas, o cuando se pretenda el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades.
- **SARLAFT:** Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo.
- **UIAF:** Unidad de Información y Análisis Financiero es un organismo de inteligencia económica y financiera que centraliza, sistematiza y analiza la información suministrada por las entidades reportantes y fuentes abiertas, para prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos, sus delitos fuente, y la financiación del terrorismo.
- **Usuario:** organización, entidad o persona que recibe un producto y/o servicio.
- **Valoración del riesgo:** establecimiento de la probabilidad de ocurrencia del riesgo y el nivel de consecuencia o impacto, con el fin de estimar la zona o nivel de riesgo inicial.

2. Objetivo

Proporcionar a las entidades distritales la ruta metodológica para la adopción de herramientas y mecanismos que contribuyan a la prevención y la detección del riesgo de LA/FT a través de la implementación del Sistema de Administración del Riesgo del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT), para el fortalecimiento institucional en la gestión de riesgos, la lucha contra la corrupción y la transparencia en las entidades distritales.

3. Alcance

El alcance de este documento comprende el desarrollo de la ruta metodológica para que las entidades del Distrito Capital puedan abordar el riesgo de LA/FT al que se encuentran expuestas, a través de la adopción de buenas prácticas que proporcionen acciones para prevenirlo y mitigarlo, generando herramientas orientadas para la implementación del SARLAFT.

4. ¿Conoce el riesgo de LA/FT de la entidad?

Para responder esta pregunta es necesario referirnos al flujo de LA/FT, donde el lavador puede acudir a la entidad para transformar el dinero producto de la comisión de actividades ilícitas utilizando los canales que ofrecen las instituciones y disfrutar de las ganancias ilícitas, como se muestra en la ilustración.



Ilustración 1 Flujo de LA/FT

Esto nos puede llevar a pensar inicialmente en dos escenarios, que por la experiencia de la entidad y del conocimiento del sector pueden enmarcar el riesgo de LA/FT de manera general:

1. **Escenario 1.** Es posible que la entidad pueda verse afectada por este tipo de riesgo debido a que su actividad se encuentra enfocada al ofrecimiento de productos, bienes o servicios y como contraprestación reciben directamente recursos que provienen de clientes y/o usuarios que pueden tener cierto grado de exposición al riesgo de LA/FT.
2. **Escenario 2.** Si bien la entidad no genera ingresos derivados de su función social, puede recibir recursos de entidades privadas, donaciones o inversión externa que puedan estar destinadas a la financiación de proyectos que requieren procesos de contratación¹⁰ los cuales por su número y cuantía son significativos y pueden presentar vulnerabilidad al riesgo de LA/FT.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), para la identificación de los diferentes riesgos, es recomendable generar un inventario de los escenarios que se presentan en el ámbito operativo que permiten el LA/FT¹¹, entre los cuales se encuentran:

- a. Las organizaciones delictivas tienen en su poder activos ilícitos que necesitan legalizar (amenaza), a través de la utilización de productos, bienes o servicios que ofrece el mercado económico de manera legal (vulnerabilidad).
- b. Los lavadores se aseguran de que la probabilidad de ser detectados por las entidades que ofrecen estos productos, bienes y servicios es baja debido a la vulnerabilidad.

¹⁰ Colombia Compra Eficiente -CCE, Manual para la identificación y coberturas del riesgo en el proceso de contratación. 2017.

¹¹ <https://www.imf.org/es/Search#q=riesgo%20genericos&first=20&sort=relevancy>

- c. Las organizaciones contemplan que el evento de ser descubiertos, sancionados y la posible pérdida de sus activos es baja, generando debilidad en el sistema.

Al interpretar los escenarios, se puede determinar a grandes rasgos la vulnerabilidad de la entidad frente a la posibilidad de ser utilizada para dar apariencia de legalidad a los recursos de origen ilícito, basados en comportamientos atípicos que hacen parte de las señales de alerta y las tipologías de LA/FT identificados por los diferentes sectores que reportan a la UIAF (relacionados en el anexo 2).

5. ¿Qué son las señales de alerta de LA/FT?

Las señales de alerta se constituyen en una herramienta que orienta y facilita el reconocimiento de una posible operación de LA/FT, porque identifica situaciones que al ser analizadas se salen de los comportamientos particulares de los clientes o del mercado, considerándose atípicas.¹²

Esos hechos, actividades o situaciones se ven relacionados con los factores internos o externos generadores del riesgo de LA/FT, que pueden ser los clientes, usuarios, proveedores, empleados, productos, canales de distribución y zonas o jurisdicciones de alto riesgo, que afectan la multiplicidad de acciones que realizan las entidades.

Respecto a este tema, en la NTC ISO 31000 (numeral 2.16.) se define la fuente de riesgo como el “elemento que sólo o en combinación tiene el potencial intrínseco de originar un riesgo”. Igualmente, precisa que dentro de la etapa de identificación “La organización debería identificar las fuentes de riesgo (...)”.

Es decir, cada factor o fuente de riesgo debe contar con sus respectivas señales de alerta, para facilitar su comprensión. A continuación, se detallan a manera de ejemplo algunas características generales del LA/FT que facilitan su identificación:



- a) El agente generador de riesgo (lavador de activos), asume perfiles que no corresponden a su realidad, aparentando, simulando o engañando a través de cualidades, negocios o posición económica que no posee.



- b) Las organizaciones que se dedican al lavado de activos utilizan a personas de escasos recursos que tiene perfil social, económico o cultural bajo o modesto para enmascarar sus operaciones.

¹² UIAF, definición de señales de alerta.



Señales de alerta identificadas:

- Información insuficiente o falsa entregada por el cliente (agente generador del riesgo).
- Empleados con un estilo de vida que no corresponde con el monto de su salario.
- Operaciones que por su monto y número no coinciden con la capacidad económica y perfil del cliente.
- Proveedores que ofrecen productos a menor precio de los existen en el mercado.
- Inconsistencias en los datos de la empresa, representante legal y/o socios en el proceso de verificación por parte de la entidad.

Esto permite realizar un ejercicio interesante entre la armonía que debe existir en las operaciones y los clientes, en caso contrario se genera como resultado las señales de alerta de LA/FT propias de la entidad y la necesidad de adoptar herramientas que permitan mitigar el riesgo.

6. ¿Qué se necesita para abordar el riesgo de LA/FT?

Asumir el compromiso

Se requiere del compromiso a todo nivel iniciando por la autoridad de la organización, el equipo directivo y todos los funcionarios, para el cumplimiento efectivo y eficiente del sistema SARLAFT.

El equipo de trabajo

El sistema SARLAFT requerirá el apoyo de varias áreas que involucren las personas con el conocimiento apropiado para que de manera articulada se construyan los procesos y las herramientas necesarias para incorporar la metodología necesaria respecto del riesgo de LA/FT.

La Normatividad

La normatividad se basa en recomendaciones y normas internacionales que inician desde el año 1975 con el Comité de Supervisión Bancaria hasta nuestros días, y son aplicadas en el país en cumplimiento de los estándares internacionales mediante la adopción de Leyes, Decretos y Política Pública (relacionadas en el anexo 1) que sancionan estos delitos tanto en el sector público como privado.

7. Conozca los delitos fuentes de LA/FT

Cuando hablamos de actividades ilegales generalmente se señala el narcotráfico como principal delito de LA/FT, sin embargo, la Ley 599 de 2000 (Código Penal Colombiano) contempla otras actuaciones prohibidas generadoras de recursos ilícitos, entre las que se encuentran:

- Secuestro extorsivo (Art. 169).
- Tráfico de migrantes (Art. 188).
- Tráfico de menores de edad (Se denomina Tráfico de niñas, niños y adolescentes Art. 188 C).
- Trata de personas (Art. 188-A).
- Extorsión (Art. 244).
- Enriquecimiento ilícito de particulares (Art. 327).
- Asimismo, aquellos delitos descritos como "Delitos contra el sistema financiero (del Art. 314 al 317).
- Contrabando (Art. 319).
- Contrabando de hidrocarburos y sus derivados (Art. 319-1).
- Fraude aduanero (Art. 321).
- Favorecimiento y facilitación del contrabando (Art. 320).
- Favorecimiento por servidor público (Art. 322).
- Favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados (Art. 320-1 y 332-1).
- Favorecimiento por servidor público de contrabando de hidrocarburos o sus derivados (Art. 322-1).
- Concierto para delinquir (Art. 340).
- Financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y administración de recursos relacionados con actividades terroristas y de la delincuencia organizada (Art. 345).
- Fabricación, tráfico, porte o Tenencia de Armas de fuego, accesorios, partes o municiones (Art. 365).
- Tráfico de armas (Arts. 365, 366 y 367).
- Fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos (Art. 366).
- Fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (Art. 367).
- Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (Art. 376).
- Y los delitos denominados "Delitos contra la administración pública (del Art.397 al 434B).
- Rebelión (Art. 467).

Respecto al tema, el plan de acción del Conpes 01 de 2019, contempla el LA/FT a los conexos de corrupción, que pueden ser aquellos delitos contra la administración pública, sin embargo, es necesario tener un panorama general de las actuaciones ilegales, que permitan enlazar los agentes generadores de riesgo, la identificación de señales de alerta y los delitos generadores de recursos ilícitos.

8. ¿Qué es el Sistema de Administración de Riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo SARLAFT?

EL SARLAFT es un sistema que está compuesto por varios pasos y elementos que contribuyen a promover la cultura de gestión del riesgo en las entidades, con el fin de prevenir que puedan ser utilizadas en las etapas del LA/FT para dar apariencia de legalidad a recursos ilícitos originados de actividades delictivas. Entre las etapas encontramos según el modelo GAFI¹³ las siguientes:

¹³ Grupo de Acciones Financieras Internacionales -GAFI- modelo etapas del lavado de activos.

- ▶ **Colocación:** consiste en la recepción física de bienes de cualquier naturaleza o de dinero, en desarrollo y como consecuencia de actividades ilícitas que pretenden ser puestas en el sistema económico.
- ▶ **Transformación:** consiste en la introducción de los fondos (dinero físico) o bienes, en la economía legal, seguida de sucesivas operaciones (nacionales o internacionales), para ocultar, invertir, o para mezclarlos con dinero de origen legal, con el fin de disimular su origen.
- ▶ **Integración:** en este paso, el dinero lavado regresa a la economía disfrazado ahora como “dinero legítimo”.

Para afrontar las etapas antes mencionadas, el sistema SARLAFT, cuenta con cuatro pasos a seguir y ocho elementos que son claves en su formulación, porque generan un ambiente armónico entre las acciones y los soportes documentales que lo acompañan. Sobre ellos se tendrá una visión más amplia en los siguientes numerales de este documento.

- ▶ **Pasos:** Identificar, medir, controlar y monitorear el riesgo de LA/FT.
- ▶ **Elementos:** La estructura organizacional, la divulgación de información y capacitación, la infraestructura tecnológica, las políticas y procedimientos, la documentación y los órganos de control.

Es importante aclarar que no existe un tipo o modelo de SARLAFT si no que cada entidad debe crear y desarrollar su propio sistema teniendo en cuenta los pasos y elementos mencionados, que le permitan cubrir las necesidades de la entidad enfocado a prevenir la pérdida o daño que puede sufrir, derivado del riesgo de LA/FT y la detección de operaciones sospechosas.

Es decir, podemos encontrar tantos sistemas SARLAFT como entidades que los aplican, adquiriendo éstos una connotación particular, pero ajustados siempre a un estándar mínimo, que se complementa mediante la recopilación de guías, experiencia de los sectores y mejores prácticas, que se da a conocer al interior de las entidades, mediante las políticas y procedimientos planteados en el SARLAFT.

9. Ruta de integración de pasos y elementos del sistema SARLAFT.

Cuando hablamos de integración de los pasos y los elementos nos referimos a que cada uno por sí solo no generaría el resultado que se espera del sistema SARLAFT, por lo que deben ser aplicados de manera progresiva a través de una serie de acciones y recursos.

Dentro de estos pasos, se encuentran los mecanismos necesarios para recaudar y estudiar la información y herramientas prácticas para adoptar acciones de prevención y detección de operaciones sospechosas en la entidad distrital.

9.1. Pasos del sistema SARLAFT

PASO 1. Identificar los riesgos de LA/FT.

Este paso lo podemos abordar teniendo en cuenta dos aspectos, uno es que la identificación del riesgo requiere indispensablemente acoger una metodología de reconocimiento técnico.

En este caso, pueden servir de marco de referencia las entidades que generan parámetros metodológicos respecto a la identificación de los riesgos y son emitidas por el Modelo Estándar Australiano AS/NZS 4360¹⁴, Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Veeduría Distrital¹⁵, Colombia Compra Eficiente, el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC)¹⁶, entre otros.

Por ejemplo, la norma NTC-ISO 31000, en el numeral 5.4.2 describe la manera técnica como las entidades pueden abordar la caracterización de los riesgos, *“identificando las fuentes de riesgo, las áreas de impacto, los eventos (incluyendo los cambios en las circunstancias) y sus causas y consecuencias potenciales.”*

Igualmente, el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP, en el documento “Guía de Administración del Riesgo y Diseño de Controles en las Entidades Públicas”, indica que *“una vez determinados estos lineamientos básicos, es preciso analizar el contexto general de la entidad para establecer su complejidad, procesos, planeación institucional, entre otros aspectos, lo anterior para conocer y entender la entidad y su entorno, lo que determinará el análisis de riesgos y la aplicación de la metodología en general”*, en este sentido ofrece orientación en la construcción de los mapas de riesgo en las entidades.

El otro aspecto se basa en algunas herramientas adicionales sobre la manera como las entidades pueden cumplir este paso del sistema SARLAFT, y se refiere a la elaboración de una tabla que contenga:

- **La enumeración** o código de los eventos;
- **Las fuentes** que se refieren a los generadores de riesgo, clientes usuarios, proveedores, usuarios, productos, jurisdicciones, entre otros;
- **Nombre del proceso**, área, producto o zona donde se origina el evento
- **Descripción del evento**, ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿dónde?;
- **Afectación** de los objetivos de la entidad;
- **Causas** como por ejemplo carencia de políticas;
- **Consecuencias** es la afectación derivada de los riesgos legales, reputacionales, de contagio y operativos.

¹⁴ Estándar de Administración de Riesgos, que suministra una estructura genérica para establecer el contexto, identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y comunicar los riesgos.

¹⁵ Veeduría Distrital (2019), Identificación del riesgo de corrupción en la gestión de contractual pública y metodológica prevención del soborno en entidades públicas, Bogotá D.C.

¹⁶ NTC-ISO 31000, Gestión del Riesgo, Principios y Directrices.

Esta información, se debe incorporar en la matriz de riesgo de la entidad y en el plan de tratamiento de los riesgos de LA/FT, de tal manera que se integre toda la información necesaria para su comprensión y el tratamiento adecuado, identificando los eventos críticos.

Cuando nos referimos a los eventos, los podemos identificar teniendo en cuenta la fuente de los riesgos y las áreas afectadas, pero además la presencia de circunstancias, ocurrencias y sucesos asociados al riesgo de LA/FT, que se pueden obtener aplicando herramientas como las entrevistas, los cuestionarios, la experiencia colectiva sobre el contexto y el desarrollo del negocio respecto de la interacción entre entradas, salidas y responsabilidades de los procesos de la entidad.

Para identificar la exposición al riesgo LA/FT que puede tener la entidad, a continuación encontrará dos herramientas orientadoras que contienen una serie de preguntas que le servirán de guía y le ayudarán a identificar de manera general el grado de vulnerabilidad al que puede estar expuesta la entidad en el desarrollo de sus funciones y que puede ser complementado en la medida que se integren los procesos existentes en la entidad.

Herramienta 1. Cuestionario de autoevaluación del riesgo operativo.

| Cuestionario sobre el Riesgo Operativo | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Preguntas | SI | NO | NA |
| 1. ¿La entidad recibe recursos de entidades privadas? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. ¿La entidad recibe donaciones? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. ¿La entidad genera recursos propios derivados de bienes, productos o servicios ofrecidos? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. ¿La entidad realiza operaciones internacionales en divisas? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. ¿La entidad realiza operaciones en efectivo en el desarrollo de sus actividades? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. ¿Los clientes de la entidad corresponden al público en general ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. ¿Los clientes objetivo de la entidad son personas naturales entre las que se encuentran las personas expuestas políticamente (PEP's)? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. ¿ La entidad cuenta con clientes que son personas jurídicas constituidas en el país? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. ¿En algún momento un proveedor de la entidad se ha negado a suministrar la información que se le solicita? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10. ¿En la entidad existe una alta rotación de sus proveedores nacionales y extranjeros o los están cambiando con frecuencia? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11. ¿La entidad emplea terceros para llevar a cabo alguna de las funciones en el cumplimiento de sus objetivos? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

El resultado obtenido permitirá determinar el grado de exposición relacionado con los riesgos operativos, que debe ser incluidos en la metodología implementada por la entidad en su mapa de riesgo y que en un principio pueden encontrarse ubicado en los siguientes niveles.

| Nivel de riesgo operativo | Si el número de respuestas positivas se encuentra entre |
|---------------------------|---|
| BAJO | 1 y 3 |
| MODERADO | 4 y 5 |
| MEDIO | 6 y 7 |
| ALTO | 8 y 9 |
| CRÍTICO | 10 y 11 |

Exposición ↓

Una vez establecidos los riesgos operativos, se debe identificar los eventos en los que se puede presentar el riesgo de LA/FT para consolidar la información en el mapa de riesgo y determinar si son exclusivos de un proceso o de afectación transversal para la entidad, para su medición, control e impacto, respecto a la materialización.

Herramienta 2. Cuestionario de autoevaluación sobre el control del riesgo de LA/FT.

| Cuestionario sobre los controles del riesgo de LA/FT | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Preguntas | SI | NO | NA |
| 1. ¿En la entidad existe una política clara sobre las donaciones? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. ¿Cuenta su entidad con un área encargada de administrar las bases de datos? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. ¿La entidad cuenta con mecanismos para conocer el cliente? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. ¿La entidad cuenta con mecanismos para conocer los proveedores? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. ¿La entidad cuenta con mecanismos para identificar el usuario? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. ¿La entidad en el desarrollo de su actividad ha identificado situaciones relacionadas de LA/FT? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. ¿Ha identificado si la entidad puede estar expuesta al riesgo de contagio de LA/FT en el desarrollo de sus funciones? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. ¿La entidad cuenta con manuales, políticas y procedimientos para abordar el riesgo de LA/FT? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. ¿En la entidad se han realizado jornadas de capacitación sobre los sistemas de administración de riesgo de LA/FT? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10. ¿La entidad cuenta con un mapa de riesgo en el que se identifiquen los riesgos de LA/FT? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11. ¿La entidad cuenta con sistemas de monitoreo para sus clientes y/o usuarios y sus operaciones ? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 12. ¿La entidad se encuentra sujeta a regulación sobre la prevención y control del riesgo de LA/FT? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 13. ¿La entidad cuenta con bases de datos con información de sus clientes y/o usuarios? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 14. ¿La entidad cuenta con bases de datos con información de sus proveedores? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 15. ¿La entidad cuenta con el mapeo de zonas de alto riesgo para sus operaciones? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 16. ¿Dentro de la entidad existen áreas que por sus funciones pueden ser vulnerables al LA/FT? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 17. ¿La entidad conoce las señales de alerta de LA/FT del sector al cual pertenece? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 18. ¿La entidad ha realizado reportes a la UIAF? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 19. ¿La Entidad destina recursos humanos, tecnológicos y financieros específicos para garantizar la implementación efectiva del programa LA/FT? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Cuestionario sobre los controles del riesgo de LA/FT

| Preguntas | SI | NO | NA |
|---|----|----|----|
| 20. ¿Tiene la entidad políticas para comunicar nuevas leyes LA/FT o cambios a las existentes políticas o prácticas relacionadas a los empleados u otras Entidades? | | | |
| 21. ¿La Entidad cuenta con un registro de sus sesiones de entrenamiento, incluyendo registros de asistencia y los materiales relevantes de entrenamiento sobre LA/FT? | | | |
| 22. ¿Proporciona la entidad entrenamiento LA/FT a empleados que incluye identificación de señales de alerta que deben ser informadas internamente, ejemplos de diferentes formas de lavado de dinero que implican los productos y servicios de la Entidad, políticas internas para evitar el lavado de dinero, entre otros temas? | | | |
| 23. ¿Tiene la entidad un programa de monitoreo para la detección de actividades sospechosas o inusuales de LA/FT? | | | |
| 24. ¿Tiene la entidad procedimientos para identificar transacciones estructuradas efectuadas con el objeto de evitar los requisitos de reportar sobre grandes cantidades de efectivo? | | | |
| 25. ¿Tiene la entidad políticas para asegurar razonablemente que sólo opera con bancos y entidades financieras debidamente autorizadas? | | | |
| 26. ¿Existe un procedimiento para revisar y cuando sea apropiado, actualizar la información y documentación de sus clientes y/o usuarios, principalmente los que representan alto riesgo? | | | |
| 27. ¿La entidad cuenta con políticas escritas que cubran las relaciones con personas políticamente expuestas – PEP's , su familia, asociados y estrechos colaboradores de acuerdo a las mejores prácticas? | | | |
| 28. ¿En la entidad existe un procedimiento para la verificación de los nombres de sus clientes contra listas gubernamentales de narcotraficantes o terroristas, listas de riesgo privadas o listas de riesgo públicamente disponibles? | | | |
| 29. ¿Requiere la entidad que sus políticas y prácticas de LA/FT sean aplicadas a todas las oficinas y dependencias? | | | |
| 30. ¿Su entidad tiene auditoría interna y/o externa que monitoree y/o audite el sistema de prevención del LA/FT? | | | |
| 31. ¿La entidad cuenta con manuales de gobierno corporativo (buen gobierno), ética u otros? | | | |
| 32. ¿La entidad cuenta con Identificación de riesgos de LA/FT a los que está expuesta la compañía? | | | |
| 33. ¿La entidad efectúa registro de validación de clientes? | | | |
| 34. ¿La entidad a identificado señales de alerta de LA/FT propias? | | | |
| 35. ¿La junta o consejo directivo cuenta con un reglamento escrito de sus funciones adicional al de los estatutos? | | | |
| 36. ¿El área de auditoría y/o control interno conoce las responsabilidades y consecuencias frente al LA/FT? | | | |
| 37. ¿En la entidad existe un procedimiento de solicitud, verificación y validación de la información proporcionada por clientes o empleados al momento de vincularse a la entidad? | | | |

| Cuestionario sobre los controles del riesgo de LA/FT | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Preguntas | SI | NO | NA |
| 38. ¿La entidad realiza ECTH (estudio de confiabilidad del talento humano)? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 39. ¿Considera usted que la entidad cuenta los sistemas informáticos y aplicativos que le permitan identificar riesgos y le permitan prevenir el LA/FT? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 40. ¿Sus sistemas informáticos y/o aplicativos, tienen la capacidad de detectar comportamientos inusuales y/o atípicos de sus clientes y proveedores? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 41. ¿Su entidad cuenta con medidas de contingencia en caso de que falle el sistema informático? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 42. ¿Su entidad cuenta con las medidas informáticas necesarias para proteger su información? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 43. ¿La entidad tiene identificadas las zonas o jurisdicciones de alto riesgo? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 44. ¿La entidad ha identificado los factores internos y externos generadores de riesgo de LA/FT? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Dadas las respuestas al cuestionario, se puede tener una autoevaluación sobre el avance en la aplicación de herramientas antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, y la vulnerabilidad de la entidad a este tipo de riesgo, que puede inicialmente ser ubicado en los siguientes rangos:

| Nivel de riesgo | Si el número de las respuestas positivas se encuentran entre | Vulnerabilidad | Se debe tomar medidas sobre el manejo del riesgo de LA/FT |
|-----------------|--|---------------------|--|
| | Control del riesgo de LA/FT | | |
| BAJO | 36 y 45 | ↑ Vulnerabilidad | Continuamente Monitorear constantemente los riesgos. |
| MODERADO | 27 y 35 | | Integralmente Complementar los controles |
| MEDIO | 18 y 26 | | Oportunamente Establecer controles que reduzcan el riesgo |
| ALTO | 9 y 17 | | Prioritariamente Adoptar un sistema de administración de riesgos |
| CRÍTICO | 1 y 8 | | Urgentemente Implementar un sistema de administración de riesgos |

Evaluado el riesgo y aplicadas las políticas de control, el resultado obtenido corresponde al riesgo residual, al cual se le debe dar un tratamiento, enfocado a evitar, eliminar, reducir o mitigar el riesgo.

De lo anterior podemos concluir que una mayor exposición a las actividades de LA/FT puede generar un impacto más grande para la entidad, por lo que se deben adoptar buenas prácticas enfocadas a fortalecer la prevención y detección a través de la implementación de sistemas de administración de riesgos, que brinde las medidas de mitigación proporcionales a los riesgos asociados al LA/FT de la entidad.

Cuando nos referimos a los riesgos asociados a LA/FT, son los siguientes:

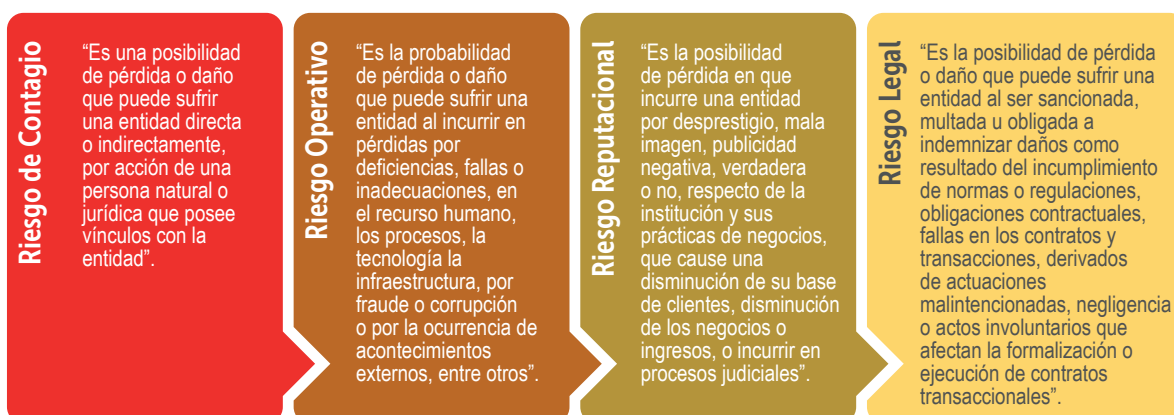


Ilustración 2 Riesgos Asociados a LA/FT

Asimismo, se pueden utilizar otras herramientas disponibles entre las que tenemos:

- a) Documentos sobre tipologías y señales de alerta publicados.
- b) Información de medios de comunicación relacionados con los temas de LA/FT.
- c) Opinión de expertos de la entidad o externos.
- d) Autoridades competentes nacionales e internacionales.

PASO 2. Medir el riesgo de LA/FT.

Las mediciones de los riesgos de LA/FT pueden ser de carácter cualitativo y cuantitativo, y se aplicará dependiendo del resultado esperado por el sistema SARLAFT.

En este caso, el estándar NTC-ISO 31000 propone que la medición del riesgo puede tener cuantos niveles de detalle se requieran y dependerá del alcance de la medición, la información, los datos y los recursos disponibles.

Es claro que el riesgo requiere de medición, pero para llevarlo a cabo se debe tener en cuenta las escalas de probabilidad e impacto, que se basa en los tipos de análisis que se realizan respecto de los factores y los agentes generadores del riesgo, en los que se puede obtener:



La probabilidad, se puede medir teniendo en cuenta la cantidad de ocurrencias de un evento en un periodo determinado que puede ser un año y clasificarse desde el punto de vista cualitativo en niveles altos, medios o bajos y que puede tener una escala cuantitativa para cada nivel entre 1% y el 100%.



El impacto, se estima como la pérdida económica esperada para los riesgos operacional, reputacional, legal y de contagio asociados a LA/FT y puede clasificarse entre insignificante, moderado y crítico, acompañado de una escala cuantitativa. Esto se obtiene analizando que tanto afectaría a la entidad en caso de que ocurra el riesgo, y sus consecuencias.

No obstante, la medición de la probabilidad y del impacto se pueden catalogar según las tablas de clasificación que la entidad haya definido en su mapa de riesgos, teniendo en cuenta el alcance del objetivo respecto a los temas de LA/FT y comprendiendo que a mayor exposición al riesgo de LA/FT mayor será el impacto para la entidad, esto conlleva a determinar los eventos críticos.

Para iniciar la medición de los riesgos se puede acudir inicialmente, al juicio de expertos que pueden ser funcionarios de la entidad que conocen muy bien los procesos, los clientes, el negocio y las jurisdicciones, y que se reúnen con el propósito de presentar los niveles cuantitativos y cualitativos respecto a la probabilidad e impacto que puede aplicar en la entidad, a través de las normas internas y la tecnología como elementos del sistema SARLAFT.

PASO 3. Controlar el riesgo de LA/FT.

Una vez se establece la magnitud de los niveles de probabilidad e impacto, los controles deben estar dirigidos a limitar los eventos que ocasiona el riesgo, con un enfoque de prevención y detección, generando una serie de vigilancias efectivas para su tratamiento ya que por las características de los delitos de LA/FT no es fácil detectar las operaciones sospechosas.



Ilustración 3 Controles del sistema SARLAFT

En este paso, es vital que el órgano de control de la entidad que puede ser la oficina de control interno o la revisoría fiscal efectúe la evaluación del sistema SARLAFT, de manera objetiva para que la entidad busque la efectividad de las políticas y acciones para asegurar que los riesgos en la entidad estén siendo administrados apropiadamente y que el sistema está operado de manera efectiva.

Es decir, que desde la visión preventiva se deben obtener los elementos necesarios para un adecuado control, en este caso la entidad puede implementar políticas de manera gradual y de acuerdo a las necesidades de la entidad que mitighen el riesgo de LA/FT, como por ejemplo:

- Política de conocimiento de los clientes, de los empleados, de proveedores, contratistas u otros.
- Política de segmentación de mercado que contempla a los clientes, productos, canales de distribución y jurisdicciones.
- Política sobre los productos ofrecidos.
- Política de conocimiento, capacitación y ambiente antilavado en la entidad.
- Política de control respecto de los agentes generadores de riesgo.
- Política de manejo de recursos en efectivo en la entidad.
- Política de monitoreo de la información respecto de los factores de riesgo.
- Política de conservación de documentos.
- Política de cumplimiento de las funciones frente al SARLAFT.

Desde el control detectivo, se puede adoptar, por ejemplo, la implementación de listas restrictivas o vinculantes que relacionan a las personas naturales y jurídicas, que pueden estar vinculadas con actividades de LA/FT y que se convierten en una herramienta efectiva en el proceso inicial de conocimiento de los clientes, usuarios, proveedores y empleados.

Existen varios organismos internacionales y nacionales que generan listas restrictivas, algunas de ellas son:

| ORGANISMO | LINK |
|--|---|
| CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU | https://scsanctions.un.org/r-sp/?keywords=car |
| LISTA OFAC- OFFICE OF (FOREIGN ASSETS CONTROL) | https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/ |
| LISTA DE TERRORISTAS (FOREIGN TERRORIST ORGANIZATIONS) | https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/ |
| CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA | https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/ |
| | https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019D1341&from=en |
| | https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009E0468&qid=1412596355797&from=EN |
| INTERPOL | https://www.interpol.int/How-we-work/Notices/View-Red-Notices |

Consecuentemente, se determina el criterio base para fijar la calidad de los controles midiendo su efectividad asignando los valores definidos en el mapa de riesgo de la entidad o en correlación con los establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, en la Guía de administración del riesgo y diseño de controles en las entidades públicas y así, ubicar cada control en un determinado nivel de efectividad e integrar estas estimaciones en la matriz del riesgo. Para ello se puede tener en cuenta:

- Identificar los controles existentes.
- Verificar efectividad de los controles.
- Establecer prioridades de tratamiento.

Se debe entonces señalar, que el control se debe evaluar teniendo en cuenta el tipo de vigilancia, la frecuencia, responsabilidad y ejecución de cada uno, para determinar la necesidad de aplicar medidas correctivas y fortalecer su eficacia reflejada en la baja probabilidad de ocurrencia y la reducción del riesgo, lo cual debe estar en monitoreo constante para garantizar el funcionamiento del SARLAFT de manera efectiva.

PASO 4. Monitorear el riesgo de LA/FT.

La misión de monitorear el riesgo LA/FT, se centra en determinar la efectividad y oportunidad de los controles implementados en el sistema SARLAFT respecto del tratamiento de los riesgos, por lo que es necesario conocer la dimensión y complejidad de la entidad, para lograr cubrir la multiplicidad de acciones que se deben monitorear.

Esto se realiza en armonía con la actividad de monitoreo establecida en la estructura MECI¹⁷ respecto del control y vigilancia del riesgo y planteado también en la guía mencionada del DAFP dentro de las líneas estratégicas de defensa relacionadas a continuación.

- ▶ **Primera línea de defensa:** la gestión operativa
- ▶ **Segunda línea de defensa:** funciones de gestión de riesgo y cumplimiento
- ▶ **Tercera línea de defensa:** la auditoría interna

Basados en lo anterior, se debe monitorear y revisar periódicamente la gestión de riesgos de LA/FT y si requiere, debe ser ajustado (primera línea de defensa)¹⁸. Le corresponde, igualmente, al funcionario responsable de sistema SARLAFT adelantar la vigilancia de manera permanente (segunda línea de defensa) que permita la detección oportuna de operaciones sospechosas.

Es decir, que el monitoreo se traduce en un mecanismo de autoevaluación en la aplicación y puesta en práctica de los controles, que permite determinar:

- Si los controles aplicados son oportunos y efectivos.
- El seguimiento de los niveles del riesgo inherente y residual de cada factor de riesgo y los riesgos asociados, para establecer su aceptabilidad.
- La necesidad de nuevos indicadores de probabilidad e impacto respecto a las tendencias de las fuentes de riesgo de LA/FT.

¹⁷ Modelo Estándar de Control Interno adoptado en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG, 2018. Pág. 42.

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 44

- El seguimiento de varias fuentes de información como noticias en prensa, listas vinculantes y otras fuentes del sector, para el monitoreo de las contrapartes donde puede estar relacionado un tercero vinculado.
- Identificar cambios mediante nuevas señales de alerta.
- Determinar fallas en el funcionamiento del sistema SARLAFT.

El resultado de la aplicación de esta herramienta, es el de obtener un monitoreo oportuno, eficaz y eficiente, para realizar el seguimiento de las operaciones y obtener reportes efectivos en la identificación de operaciones sospechosas, lo que dependerá en gran medida de la información disponible con la que cuenta la entidad.

Por ejemplo, si el control aplicado para la vinculación de un tercero, establecido en la política de la entidad, señala que la información de los clientes y/o usuarios debe actualizarse mínimo cada año, el sistema debe tener la capacidad de identificar cuáles y cuántos de ellos se encuentran incumpliendo la norma.

Esto requerirá, que la entidad realice los ajustes necesarios, en el control, en la política o en la aplicabilidad de la norma, para lograr la efectividad esperada a la hora de abordar los riesgos de LA/FT.

9.2. Elementos del sistema SARLAFT.

Para llevar a cabo los pasos mencionados de manera efectiva, la entidad paralelamente debe tener en cuenta los elementos relacionados a continuación, los cuales brindan el soporte que requiere el sistema SARLAFT, entre ellos tenemos:

a) Políticas y Procedimientos Antilavado de Activos

Se refiere a las normas internas necesarias para gestionar el riesgo de LA/FT como reglas de conducta y las actividades diseñadas que orienten la actuación de la entidad frente a la implementación y funcionamiento eficiente y efectivo del sistema SARLAFT.

b) Documentación

La documentación debe guardar la forma en que se va a implementar el SARLAFT en los procesos y procedimientos para integrar y registrar la interrelación entre los pasos de la ruta metodológica, el tratamiento del riesgo LA/FT y los elementos disponibles para su buen funcionamiento basados en los principios de confianza y disponibilidad de la información.

c) Estructura Organizacional

Contempla la asignación de funciones y responsabilidades partiendo de la junta directiva, representantes legales y el funcionario responsable por parte de las entidades respecto al funcionamiento del sistema SARLAFT.

Igualmente, debe establecerse las responsabilidades de las partes involucradas en el desarrollo de políticas, normas, guías, gestión del riesgo, la evaluación, y revisión crítica de los planes existentes respecto a los lineamientos Antilavado de activos efectivos.

d) Tecnología

Las entidades deben contar con la capacidad en recursos y conocimientos tecnológicos que brinde el soporte técnico para respaldar el adecuado funcionamiento del sistema SARLAFT y que aborde las necesidades de control preventivo y detectivo en las actividades y las operaciones.

Las herramientas tecnológicas, permiten aplicar la segmentación de mercado, el monitoreo de operaciones y la consolidación electrónica de las mismas.

e) Divulgación y capacitación

La divulgación se refiere a las labores organizadas que conllevan el funcionamiento efectivo del sistema, promoviendo su conocimiento a través de programas de capacitación, de tal manera que se garantice la aplicación de los procedimientos que integran el modelo SARLAFT, cumpliendo con los reportes requeridos a las autoridades competentes.

Si bien, todos estos elementos están integrados, la evaluación del sistema debe determinar su correcto funcionamiento, de tal manera que no presente deficiencias o debilidades en su operación y debe estar a cargo del órgano de control, revisor fiscal, auditor interno o quien haga sus veces.

Estos elementos, permiten que el funcionamiento del sistema SARLAFT sea el adecuado pues compromete a la entidad a mantener los registros, documentos y las operaciones de los clientes y/o usuarios; igualmente se debe tener la disponibilidad de los recursos técnicos, tecnológicos y de talento humano, como responsables de la efectividad y eficacia del sistema.

10. Revisión y Detección de Operaciones Sospechosas.

Abordados los pasos anteriores, la revisión y detección tiene como finalidad, identificar las actividades, hechos y operaciones, que por sus características no son razonables respecto de una actividad económica o sector y que las hace sospechosas.

Con el propósito de generar un ambiente de detección, la entidad debe definir los mecanismos específicos para dar cumplimiento a las políticas del sistema SARLAFT, esto sugiere:

- Comprobar
- Supervisar
- Observar críticamente
- Registrar los procesos derivados de una nueva actividad, acción o sistema.
- Evidenciar cambios significativos.

Lo cual permite, en un primer nivel identificar las operaciones inusuales que fueron generadas en el proceso de monitoreo respecto del control detectivo y que sugieren ser evaluadas. Es decir, el sistema SARLAFT, debe detectar las operaciones inusuales con base en el registro de clientes, usuarios, Personas Públicamente Expuestas (PEP's)¹⁹, proveedores y la existencia de cambios atípicos en las operaciones como las zonas, los montos y el número de transacciones relacionadas con los productos, bienes o servicios ofrecidos por la entidad distrital.

Ahora bien, detectadas las operaciones inusuales, se analizan y se determinan los criterios objetivos que le otorgan características sospechosas de LA/FT catalogándolas como importantes y significativas por su grado de complejidad, debido a que se salen de los patrones habituales sin fundamento económico a fin de remitirlas a la UIAF de manera oportuna.

En este sentido debe tener en cuenta:

- ▶ La prevención de LA/FT, es efectiva al detectar oportunamente las actividades delictivas que pretendan introducir dinero ilícito en la economía analizando las eventuales operaciones sospechosas que detecten en el ejercicio de sus funciones.
- ▶ El Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS) constituye información útil y pertinente para que la UIAF pueda realizar inteligencia financiera y detectar señales indicativas de LA/FT, para darlas a conocer a la autoridad competente en la investigación penal de los delitos.
- ▶ Es importante tener total conocimiento de las señales de alerta de LA/FT de los diferentes sectores, así como las señales de alerta identificadas en la entidad, para la detección de operaciones sospechosas.
- ▶ Las señales de alerta permiten que, en el desarrollo de las actividades derivadas de las funciones de las entidades, los servidores puedan identificar operaciones sospechosas de LA/FT.
- ▶ En caso de que el funcionario detecte señales de alerta, es necesario tener disponibles canales de comunicación internos que le permitan al funcionario responsable del sistema SARLAFT conocer a nivel de la entidad las operaciones que pueden tener características de sospechosas.
- ▶ Igualmente, basado en el documento "Orientaciones para la elaboración del plan anticorrupción y de atención al ciudadano 2020 en el numeral 4. Componente de Mecanismos para Mejorar el Servicio a la Ciudadanía" se hace necesario poner a disposición de la ciudadanía canales de denuncias de hechos de LA/FT.
- ▶ En el documento "Orientaciones para la elaboración del plan anticorrupción y de atención al ciudadano 2020 en el numeral 6. Componente de Gestión de Integridad se indica que la política es una apuesta de articulación entre entidades, servidores y ciudadanos como sujetos activos

¹⁹ Decreto 1674 de 2016.

de gobierno abierto, está enfocada en prevenir actos de corrupción desde prácticas transparentes”, lo cual contribuye a la comunicación dinámica que debe existir en la entidad para la detección de operaciones relacionadas con LA/FT.

- ▶ Las operaciones detectadas como sospechosas deben estar soportadas por documentos que permitan evidenciar los cambios significativos de comportamientos asociados con las señales de alerta.

10.1. Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS)

Como respuesta final a la adopción del sistema de administración del riesgo SARLAFT que analiza y establece los criterios que definen las actividades sospechosas, surge el Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS) que se convierte en el medio de comunicación dirigido a la UIAF como autoridad competente para conocer las operaciones que representan riesgo de LA/FT en la entidad.

El ROS cuenta con una variedad de características, entre ellas:

- **Se debe reportar de manera inmediata** a la UIAF, una vez se determina la operación como sospechosa, en cumpliendo con los lineamientos establecidos por la entidad receptora. Este se constituye en el medio por el cual los sujetos obligados y los no obligados que aplican buenas prácticas, comunican a la UIAF los detalles de las operaciones detectada como sospechosas.
- **No se constituye en una denuncia penal**, es decir que no es necesario tener exactitud de que se trata de una actividad delictiva o la identificación del tipo penal o que los recursos obtenidos provienen directamente de actividades delictivas.
El artículo 42 de la Ley 190 de 1995 detalla que los ROS enviados a la UIAF no constituyen una denuncia ni dan lugar a ningún tipo de responsabilidades para la entidad reportante, ni para las personas que hayan participado en su detección o reporte.
- **La obligación de reportar operaciones sospechosas a la UIAF no exime de la obligación de denunciar si es el caso ante las entidades competentes**, los delitos que se adviertan en el ejercicio de las funciones o de emprender acciones para perseguir eventuales responsabilidades administrativas cuando corresponda.

Es un elemento fundamental para dar inicio a las acciones de las autoridades competentes en LA/FT, por lo que la claridad que acompaña su contenido incide en la manera de interpretar los hechos asociados al LA/FT y por ende la evaluación realizada por la UIAF.

- **Es confidencial**, está protegido por la reserva legal entre la entidad reportante y la UIAF, esto se refiere a que los reportes no harán parte de expedientes ni como anexos de la información entregada por la UIAF a las autoridades competentes.

10.2. Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

La UIAF es el órgano de inteligencia financiera del país, fue creada por la Ley 526 de 1999 y reglamentada por el Decreto compilatorio 1068 de 2015, con el fin de prevenir, detectar y luchar contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo²⁰.

Esta entidad recibe la información enviada por las entidades reportantes entre ella el ROS, la centraliza, sistematiza y analiza en virtud de las leyes 526 de 1999 y 1621 de 2013 para prevenir y detectar posibles operaciones de LA/FT y sus delitos fuente.

Por lo anterior, el contenido del ROS debe cumplir con los parámetros fijados por la UIAF en el formato establecido. Para ello se encuentra el instructivo ROS publicado en la página web www.uiaf.gov.co en la sección Reportantes (en cada sector al que pertenece la entidad reportante).

Uno de los elementos es la descripción de la operación sospechosa que determina la importancia de los hechos registrados, para ello se recomienda:

“Realice una descripción de los hechos, de manera organizada, clara y completa, indicando (donde aplique) la forma en que se relacionan las personas naturales o jurídicas, no olvide suministrar los nombres y apellidos completos y/o identificación de las personas reportadas y en lo posible los datos de ubicación como ciudad, municipio, direcciones, teléfonos, etc. Tenga en cuenta en la medida de lo posible un ordenamiento cronológico de los eventos y la participación de cada persona o agente, esto ayuda al entendimiento de los mismos. Mencione las características de la operación por las cuales se considera como sospechosa. Adicionalmente, mencione cualquier irregularidad que haya detectado con la personas o transacciones implicadas en la operación sospechosa. No omita ningún dato conocido de la operación e indique que (sic)²¹ cualquier hecho adicional que contribuya al análisis de la misma.”²²

En este sentido, la UIAF pone a disposición de todas las entidades reportantes el Sistema de Reporte en Línea (SIREL) que es un sistema en ambiente web desarrollado como una herramienta para la recepción de los reportes subjetivos como el ROS y de los reportes objetivos de las entidades de los diferentes sectores, los cuales se cargan en línea de manera eficiente y segura.

Los informes subjetivos y objetivos permiten a la UIAF realizar una dinámica de análisis interesante entre la descripción de los hechos y operaciones que relatan posibles actividades asociadas a LA/FT en los ROS y las operaciones reportadas por los diferentes sectores que al ser confrontadas pueden generar señales de alerta indicativos de temas relacionados con los delitos de LA/FT.

De otra parte, un objetivo que recobra vital importancia es la generación de una cultura Antilavado de Activos en las entidades reportantes y hacia sus funcionarios, por lo que la UIAF crea espacios de capacitación y cursos virtuales que permiten obtener el conocimiento básico sobre los temas referentes a LA/FT.

²⁰ Fuente: consultado en https://www.uiaf.gov.co/nuestra_entidad/quienes_somos

²¹ Sic es un adverbio latino que se utiliza en los textos escritos para indicar que la palabra o frase que lo precede es literal o textual, aunque sea o pueda parecer incorrecta. Proviene de la frase latina sic erat scriptum, «así fue escrito».

²² Síntesis y reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia – Universidad del Rosario – Colección textos de jurisprudencia

Para ello, se puede acceder a través de la página web www.uiaf.gov.co en su sección cursos e-learning, inscribiéndose a través del link <https://plataformavirtual.uiaf.gov.co/virtual/login/index.php>.

11. Ambiente tecnológico del sistema SARLAFT

El sistema SARLAFT, debe incorporar los pasos y elementos mencionados anteriormente, de tal manera que le permita funcionar armónicamente, para lo cual, debe contar principalmente con un administrador de los sistemas informáticos, quien debe apoyar en el desarrollo de procedimientos que incluya o se basen en sistemas de información.

El administrador de sistemas debe velar por la implementación de mecanismos, herramientas y sistemas de información que se integren con los procedimientos del sistema de SARLAFT. Adicionalmente debe proteger y resguardar la confidencialidad de la información derivada del funcionamiento, limitando el acceso a los sistemas de información que lo apoya.

Para la integración de las variables cualitativas y cuantitativas identificadas en los pasos anteriores, la entidad debe contar con el desarrollo tecnológico que le permita verificar, hacer seguimiento y análisis sobre el comportamiento de los clientes y/o usuarios, empleados, proveedores y contratistas entre otros, contra las listas vinculantes o contra otras bases de datos que se incorporen al sistema SARLAFT.

Al mismo tiempo, se deben tener desarrollos tecnológicos enfocados al control que le permitan:

- a) Validar y de ser necesario bloquear a las personas no aceptadas por la entidad.
- b) Generar mensajes donde se solicite la actualización de la información periódicamente.
- c) Generar alertas por diferencias en la segmentación del cliente como resultado de comparar el movimiento mensual registrado respecto de los ingresos relacionados en el momento de su vinculación y/o actualización.

Igualmente, es necesario que el sistema cuente con algunos elementos como:

- **Disponibilidad:** la información debe estar al alcance de todos en el momento que se necesite.
- **Trazabilidad:** de las operaciones que se hagan dentro del sistema, ya sea de los accesos, o respecto del seguimiento de las inusualidades que se detecten.
- **Posibilidad de interacción:** particularmente en la parte revisión y detección, e identificación de señales de alerta.

Es decir, el sistema SARLAFT debe tener la capacidad de atender las necesidades tecnológicas de las entidades para el monitoreo, control y detección del riesgo de LA/FT, admitiendo ajustes, cambios, y nuevos desarrollos tecnológicos que cubran las tendencias actuales de comportamiento que se identifican en las señales de alerta.

Referencias

Departamento Administrativo de la Función Pública. 2020. [online] Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34316499> [Visitado el 16 de julio 2020].

Veeduría Distrital. 2020. [online] Disponible en: <<https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/5.pdf>> [Visitado el 16 de julio 2020].

Veeduría Distrital. 2020. [online] Disponible en: <<https://www.veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/5.pdf>> [Visitado el 16 de julio 2020].

UIAF, U., 2020. Inicio - Unidad De Información Y Análisis Financiero UIAF. [online] Uiaf.gov.co. Disponible en: <<https://www.uiaf.gov.co/>> [Visitado el 16 de julio 2020].

Lotería de Bogotá. 2020. [online] Disponible en: <https://www.loteriadebogota.com/wp-content/uploads/Manual_SIPLAFT.pdf> [Visitado el 16 de julio 2020].

Lotería de Bogotá. 2020. [online] Disponible en: <https://www.loteriadebogota.com/wp-content/uploads/files/planeacion/PoL_Administracion_Riesgo_2019.pdf> [Visitado el 16 de julio 2020].

Colombia Compra Eficiente. 2020. [online] Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_manual_riesgo_web.pdf> [Visitado el 16 de julio 2020].

Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP. 2020. [online] Disponible en: <http://www.foncep.gov.co/sites/default/files/control/informe_de_resultados_del_monitoreo_a_la_gestion_de_riesgos_4q.pdf> [Visitado el 16 de julio 2020].

Anexo 1 Normatividad

| RIESGOS | NORMA | DETALLE |
|----------------|-----------------------------------|---|
| | Ley 87 de 1993 | Por la cual, se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. |
| | Ley 489 de 1998 | Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Capítulo VI. Sistema Nacional de Control Interno. |
| | Decreto 2145 de 1999 | Por el cual, se dictan normas sobre el Sistema Nacional de Control Interno de las Entidades y Organismos de la Administración Pública del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones. (Modificado parcialmente por el Decreto 2593 del 2000 y por el Art. 8º. de la ley 1474 de 2011). |
| | Directiva Presidencial 09 de 1999 | Lineamientos para la implementación de la política de lucha contra la corrupción. |
| | Decreto 2593 del 2000 | Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2145 de noviembre 4 de 1999. |
| | Decreto 1537 de 2001 | Por el cual, se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado. |
| | Decreto 1083 de 2015 | Actualiza el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano |
| | Decreto 1499 de 2017 | Actualiza el Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Para la elaboración, consolidación del Mapa de Riesgos de la Entidad, que se conforma de acuerdo con la metodología e instrumentos establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. |
| | Ley 1474 de 2011 | Estatuto Anticorrupción. Artículo 73. "Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano" que deben elaborar anualmente todas las entidades, incluyendo el mapa de riesgos de corrupción, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias anti-trámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano. |

Marco Normativo Internacional

| NORMA | |
|----------------------|---|
| AMBITO INTERNACIONAL | El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea de 1975. "Declaración de Principios". Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva (Principios Básicos de Basilea). |
| | La Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, del año 1988. |
| | El Grupo de Acciones Financieras Internacional GAFI, en el año 1990 emite las cuarenta (40) recomendaciones, estas fueron revisadas en el año 1996 y 2003 donde se incluyeron nueve (9) recomendaciones relacionadas con la financiación del terrorismo, y para el año 2012 fueron actualizadas incluyendo el tema sobre las armas de destrucción masivas. |
| | El Convenio Internacional de las Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo del año 2000. |
| | La Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional - Palermo del año 2000. |
| | Se crea el Grupo de Acciones Financieras Internacional para Latinoamérica – GAFILASUD/GAFILAT el 8 de diciembre de 2000, que agrupa a 16 países de América del Sur y Centro América. |
| | La Convención de la Naciones Unidas Contra La Corrupción – Mérida 2003. |
| | Ley 1108 de 2006 de la Convención Interamericana Contra el Terrorismo. |
| | Resolución 2270 de 2016 del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, lineamiento general en la política de lucha y prevención contra el lavado de activos y financiación del terrorismo y la financiación de proliferación de armas de destrucción masiva. |
| | Resoluciones 1267 de 1999, 1373 de 2001, 1718 de 2006, 1737 de 2006, 1989 de 2011, 2178 de 2014, 2253 de 2015 y 2270 de 2016 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas siendo el marco general en la política de lucha y prevención de lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de proliferación de armas de destrucción masiva. |

Marco Normativo Nacional

| NORMA | | DETALLE |
|-------|-----------------|--|
| LEYES | Artículo 113 | Constitución Política de Colombia. |
| | Ley 67 de 1993 | Por medio de la cual, se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas". |
| | Ley 190 de 1995 | 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. |
| | Ley 270 de 1996 | Estatutaria de la Administración de Justicia. |
| | Ley 333 de 1996 | Extinción de dominio sobre bienes adquiridos en forma ilícita. |

| NORMA | DETALLE |
|------------------|--|
| Ley 412 de 1997 | Mediante esta Ley se implementa la Convención Interamericana contra la Corrupción, que destaca en su artículo 3 la adopción de medidas que "(...) impidan el soborno de servidores públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción". |
| Ley 526 de 1999 | Crea la UIAF - Unidad de Información y Análisis Financiero esta institución tiene como objetivo prevenir y detectar las operaciones relacionadas con el lavado de activos, con base en el análisis de reportes de operaciones sospechosas de los sectores obligados a reportar. Artículo 9, modificado por el párrafo del Artículo 34 de la Ley 1621 de 2013, expresamente determinó que la única autoridad competente para conocer la información reservada de la UIAF es la Fiscalía General de la Nación, a través de sus fiscalías con expresas funciones en materia de lavado de activos. |
| Ley 599 de 2000 | Código Penal Colombiano. Artículo 323 Lavado de activos. Artículo 343 Terrorismo. artículo 327 enriquecimiento ilícito de particulares y artículo 326 testaferrato. |
| Ley 747 de 2002 | Por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000) |
| Ley 800 de 2003 | Por medio de la cual, se aprueban la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y el "Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. |
| Ley 975 de 2005 | Esta Ley incorpora la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Esta Convención señala en su artículo 15 que el soborno se entiende como "la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales". También como "la solicitud o aceptación". |
| Ley 1108 de 2006 | Se aprueba la Convención Interamericana Contra el Terrorismo. |
| Ley 1121 de 2006 | Se expiden normas para prevención, investigación y sanción de la Financiación del Terrorismo. Artículo 20. "Procedimiento para la publicación y cumplimiento de las obligaciones relacionadas con listas internacionales vinculantes para Colombia de conformidad con el derecho internacional." Artículo 27. "El Estado colombiano y las Entidades Territoriales en cualquier proceso de contratación deberán identificar plenamente a las personas naturales y a las personas jurídicas que suscriban el contrato, así como el origen de sus recursos; lo anterior con el fin de prevenir actividades delictivas". |
| Ley 1186 de 2008 | Se adoptan las recomendaciones del GAFI. |
| Ley 1231 de 2008 | Se unifica la factura como título valor. |
| Ley 1357 de 2009 | Se modifica el Código Penal Colombiano. |
| Ley 1453 de 2011 | Por medio de la cual, se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal (...) las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad". |

LEYES

| NORMA | DETALLE |
|------------------|--|
| Ley 1474 de 2011 | Estatuto Anticorrupción. Se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y del control de la Gestión Pública. |
| Ley 1508 de 2012 | Se establece Régimen Jurídico de las Asociaciones Público Privada. |
| Ley 1573 de 2012 | Por la cual, se aprueba la convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. |
| Ley 1581 de 2012 | Por el cual, se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. |
| Ley 1708 de 2014 | Por la cual, se expide el Código de Extinción de Dominio. |
| Ley 1712 de 2014 | Por la cual, se crea la Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. |
| Ley 1762 de 2015 | Por medio de la cual, se adoptan Instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado y la evasión fiscal. |
| Ley 1778 de 2016 | Esta ley desarrolla el delito de soborno transnacional, como la conducta que comete una persona al dar, prometer u ofrecer a un servidor público extranjero, para su provecho o de un tercero, directa o indirectamente, una suma de dinero o cualquier otro objeto o utilidad a cambio de que este realice, omita, o retarde cualquier acto relacionado con el ejercicio de sus funciones y en relación con un negocio o transacción internacional. |

DECRETOS

| NORMA | DETALLE |
|---|--|
| Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero | Las normas contenidas en el decreto 1872 de 1992 y disposiciones complementarias fueron incluidas en el estatuto orgánico financiero Decreto 663 de 1993 capítulo XVI de la prevención de actividades delictivas en los artículos 102-106. Artículo.102: Las instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria estarán obligadas 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, o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas. Artículo.103: Toda institución financiera deberá dejar constancia, en formulario especialmente diseñado al efecto, de la información relativa a las transacciones en efectivo que realice, en moneda legal o extranjera cuyo valor sea superior a las cuantías que periódicamente señale la Superintendencia Bancaria. Artículo. 105: previene a las autoridades para que guarden reserva sobre la información recibida en la relación con los soportes mencionados en procedencia. Así mismo, se prohíbe a las entidades y a los funcionarios dar a conocer a las personas que hayan efectuado operaciones sospechosas. Artículo. 106: El gobierno podrá modificar las disposiciones del capítulo (XVI), relacionado en los requisitos y procedimientos que deben adoptar para prevenir el lavado de activos en las entidades sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. |

DECRETOS

| NORMA | DETALLE |
|--|---|
| Decreto 1964 de 1998 | La figura de órgano administrativo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones se enmarcaban en la recepción y análisis de Reportes de Operaciones Sospechosas ROS de los sectores financiero, bursátil, loterías y juegos de azar. El 15 de noviembre de 1998 se inició una consultoría del Banco Mundial para el establecimiento de una verdadera Unidad de Inteligencia Financiera, bajo los preceptos emitidos por las 40 Recomendaciones del GAFI y los lineamientos del Grupo EGMONT, que son las instancias internacionales que rigen la materia. El Gobierno, consciente de las limitaciones de esa Unidad que fue creada por decreto, impulsó su institucionalización legal, colocando a discusión del Congreso de la República el Proyecto de Ley 004 de 1998, que le dio vida jurídica a la actual Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero, mediante la Ley 526 de 1999, la cual fue sancionada el 12 de agosto del mismo año. |
| Decreto 3420 de 2004 | "Por el cual se modifica la composición y funciones de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos y se dictan otras disposiciones". La UIAF es la entidad del Estado encargada de centralizar, sistematizar y analizar datos relacionados con operaciones de lavado de activos, es decir, la Unidad es un filtro de información que se apoya en tecnología para consolidar y agregar valor a los datos recolectados, esto le permite detectar operaciones que pueden estar relacionadas con el delito de Lavado de Activos. La Unidad fue creada como respuesta al flagelo del delito de lavado de activos en Colombia, que se relaciona con delitos como el narcotráfico, secuestro extorsivo, rebelión, extorsión, enriquecimiento ilícito, entre otros. |
| Decreto 1081 de 2015 | Artículo 2.1. Objeto del Libro 2: El Libro 2 del Decreto Reglamentario Único del Sector de la Presidencia de la República compila los Decretos Reglamentarios expedidos por el señor Presidente de la República en ejercicio del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política que regulan, en lo pertinente, la actividad de las entidades que componen el sector administrativo. Título 4 Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. |
| Decreto 1083 de 2015 | Artículo 2.1.1.1. Objeto. El presente decreto compila en un sólo cuerpo normativo los decretos reglamentarios vigentes de competencia del sector de la función pública, incluidos los atinentes a las siguientes materias: empleo público; funciones, competencias y requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional y territorial; administración de personal, situaciones administrativas; capacitación; sistema de estímulos; retiro del servicio; reformas de las plantas de empleos; gerencia pública; comisiones de personal; Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP. |
| Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 | Expedido por el Sector Hacienda y Crédito Público, que tiene en sus objetivos el "de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector y contar con un instrumento jurídico único para el mismo, se hace necesario expedir el presente decreto Único Reglamentario Sectorial" Parte 14 DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO-UIAF. Artículo 2.14.2. Sectores económicos obligados a informar sobre operaciones. Sin perjuicio de las obligaciones de las entidades que adelantan las actividades financiera, aseguradora o propias del mercado de valores, las entidades públicas y privadas pertenecientes a sectores diferentes a estos, deberán reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero la información de que tratan el literal d) del numeral 2° del artículo 102 y los artículos 103 a 104 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, cuando dicha Unidad lo solicite, en la forma y oportunidad que esta señale. |
| Decreto 808 de 2019 | Por medio del cual, se adopta el Sistema de Alertas Tempranas para la Integridad de la Gestión Pública Distrital - SATI y se dictan otras disposiciones. |
| Decreto 189 de 2020 | Por el cual se expiden lineamientos generales sobre transparencia, integridad y medidas anticorrupción en las entidades y organismos del orden distrital y se dictan otras disposiciones" |

POLÍTICAS

| NORMA | DETALLE |
|-------------------------------------|---|
| Circular 022 de 19 de abril de 2007 | Superintendencia Financiera de Colombia, instrucciones relativas a la administración del riesgo. |
| Circular externa 055 de 2016 | Superintendencia Financiera de Colombia, relacionada con el reporte de información sobre la administración del riesgo de lavado de activos y de la financiación del terrorismo |
| CONPES 3793 de 2013 | Política pública contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. |
| CONPES 167 diciembre 9 de 2013 | Se plasma la Política Publica Integral Anticorrupción (PPIA), basada en cinco objetivos principales: i) acceso y calidad de la información; ii) herramientas de gestión pública; iii) control social para la prevención de la corrupción; iv) promoción de la integridad y v) lucha contra la impunidad de los actos de corrupción. |
| CONPES D.C. 01 enero de 2019 | Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción |

Anexo 2 Sectores que reportan a la UIAF.

| Sector | Quienes deben aplicar | Norma que regula | Sistema de administración de riesgos aplicado |
|---|---|--|--|
| SECTOR VIGILADO POR LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA – SFC | Todas las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia - SFC | <ul style="list-style-type: none"> • Artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero – Decreto 663 de 1993. • Parte I, Título IV, Capítulo IV, de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera, modificado por la Circular Externa 027 del 2 de septiembre de 2020. | Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo - SARLAFT |
| MINISTERIO DEL DEPORTE | <ul style="list-style-type: none"> - Clubes con deportistas profesionales. - Organismos deportivos constituidos como Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL). | <ul style="list-style-type: none"> • Ley 1445 de mayo de 2011. • Título Primero de la Parte 14 del Decreto 1068 de 2015, que subrogó el Decreto 3160 de septiembre de 2011, Que reglamenta parcialmente el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 1445 de 2011. • Circular Externa No. 005 de noviembre de 2016 de Coldeportes – Clubes con deportistas profesionales. • Circular Externa No. 006 de noviembre de 2016 de Coldeportes – Organismos deportivos constituidos como Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL). • Circular Externa No. 02 de junio de 2018 de Coldeportes. | <p>Circular Externa No. 005 de noviembre de 2016 – Clubes con deportistas profesionales.</p> <p>Sistema Integral para la Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo - SIPLAFT</p> <p>Circular Externa No. 006 de noviembre de 2016 – Organismos deportivos constituidos como Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL).</p> <p>- Normas básicas para la gestión del riesgo de LA/FT.</p> |
| SECTOR VIGILADO POR EL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES - MINTIC | <ul style="list-style-type: none"> - Los operadores de servicios postales de pago. - Operador Postal Oficial | <ul style="list-style-type: none"> • Resolución No. 0002564 de diciembre de 2016 del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. • Resolución No. 0002679 de diciembre de 2016 del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. | Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva - SARLAFT- FPADM |
| SECTOR VIGILADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO | Notarios. | <ul style="list-style-type: none"> • Instrucción Administrativa No. 17 de octubre de 2016 de la Superintendencia de Notariado y Registro. • Instrucción Administrativa No. 08 de abril de 2017 de la Superintendencia de Notariado y Registro. • Circular No. 1754 del 25/04/ 2017. Precisiones para la Prevención y Control del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo en el Sector Notarial. | Sistema Integral para la Prevención y Control de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva - SIPLAFT- FPADM |
| SECTOR VIGILADO POR CONSEJO NACIONAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR CNJSA | <ul style="list-style-type: none"> - Operadores y administradores de juegos de suerte y azar del nivel territorial. - Lotería tradicional o de billetes, apuestas | Acuerdo No. 317 de noviembre de 2016 del CNJSA. | Sistema Integral para la Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo – SIPLAFT |

| Sector | Quiénes deben aplicar | Norma que regula | Sistema de administración de riesgos aplicado |
|--|---|--|---|
| | permanentes o chance, apuestas en eventos hípicas y/o demás juegos cuya explotación corresponda a las entidades territoriales. | | |
| SECTOR VIGILADO POR COLJUEGOS | Operadores de juegos de suerte y azar autorizados por Coljuegos y que han firmado contratos de concesión para la operación de juegos localizados, novedosos y de apuestas en eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares. | <ul style="list-style-type: none"> Resolución No. 20195100044514 de diciembre de 2019. | SIPLAFT- FPADM – Sistema Integral para la Prevención y Control de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. |
| SECTOR VIGILADO POR LA SUPERSOCIEDADES - ORO - CONCESIONARIOS DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS NUEVOS Y USADOS | <ul style="list-style-type: none"> Empresas exportadoras y/o importadoras de oro Casas fundidoras de oro Sociedades de comercialización internacional que dentro de su actividad económica tengan la comercialización de oro y/o realicen operaciones de exportación y/o importación de oro. | <p>ORO</p> <ul style="list-style-type: none"> Resolución No. 363 de noviembre de 2008 de la UIAF. Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de Sociedades, modificado por la Circular Externa 100-000005 de 2017. <p>AUTOMOTORES</p> <ul style="list-style-type: none"> Resolución No. 101 de junio de 2013 de la UIAF. Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de Sociedades. | En principio, sólo reportes a la UIAF. No obstante, si la empresa cumple con el ámbito de aplicación de la Circular Básica Jurídica de la Supersociedades (monto de ingresos iguales o superiores a 160.000 smmlv a 31 de dic. del año anterior), entonces además deben adoptar e implementar un sistema de autogestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo – SAGRIFT-. |
| SECTOR VIGILADO POR LA JUNTA CENTRAL DE CONTADORES - REVISORES FISCALES | Revisor fiscal | <ul style="list-style-type: none"> Ley 1762 de julio de 2015, artículo 27. | - Sólo reportes de operaciones sospechosas a la UIAF |
| SECTOR VIGILADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES -SOCIEDADES COMERCIALES | <ul style="list-style-type: none"> Sector inmobiliario Sector de explotación de minas y canteras Sector de servicios jurídicos Sector de servicios contables, de cobranza y/o de calificación crediticia Sector de comercio de vehículos, sus partes, piezas y accesorios | Capítulo X de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de Sociedades | SAGRIFT – Sistema de Autocontrol y Gestión del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo. |

| Sector | Quienes deben aplicar | Norma que regula | Sistema de administración de riesgos aplicado |
|--|---|--|---|
| | - Sector de construcción de edificios | | |
| <p align="center">SECTOR VIGILADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA SOLIDARIA</p> | <p>-Todas las organizaciones solidarias vigiladas por la Supersolidaria. Las organizaciones vigiladas que a continuación se relacionan deben dar cumplimiento a la TOTALIDAD de las disposiciones contenidas en el capítulo XVII del Título V de la Circular Básica Jurídica:</p> <p>-Cooperativas especializadas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.</p> <p>-Fondos de empleados del primer nivel de supervisión y los fondos de empleados clasificados en categoría plena, en los términos del Decreto 344 de 2017 y las normas que lo aclaren, sustituyan o modifiquen.</p> <p>-Fondos de empleados de 2º y 3º nivel de supervisión cuyo vínculo de asociación difiera del generado exclusivamente por una misma empresa o institución pública o privada, o de varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa o de matrices y subordinadas, o de entidades principales y adscritas y vinculadas, o de empresas que se encuentren integradas conformando un grupo empresarial.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Capítulo XVII, Título V de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria. • Circular Externa 14 de 2018, se recogieron las disposiciones contenidas en los capítulos XI del Título II y capítulo IX del Título III de la Circular Básica Jurídica y se crea el capítulo XVII del Título V de la Circular Básica Jurídica, en el cual se compilan y modifican las instrucciones para la administración del riesgo de lavado de activos y la financiación del terrorismo. • Circular Externa No. 10 del 28 de febrero de 2020. | <p>SARLAFT – Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo.</p> |

| Sector | Quienes deben aplicar | Norma que regula | Sistema de administración de riesgos aplicado |
|---|--|---|--|
| | <p>-Asociaciones mutuales, cooperativas especializadas, multiactivas e integrales sin sección de ahorro y crédito y las demás organizaciones vigiladas clasificadas en el primer nivel de supervisión.</p> <p>-Los organismos de carácter económico de 2º y 3º nivel de supervisión.</p> <p>Las demás organizaciones vigiladas clasificadas en el 2º nivel de supervisión que tengan activos iguales o superiores a \$10.000 millones.</p> | | |
| <p>SECTOR VIGILADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA</p> | <p>1. Circular Externa No. 008 de marzo de 2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas transportadoras de valores. • Empresas de vigilancia y seguridad privada autorizadas en la modalidad de transporte de valores. • Empresas blindadoras de vehículos. <p>2. Circular Externa No. 20172000000465 de noviembre de 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad privada. • Servicios especiales. • Servicios comunitarios. • Servicios con armas. • Servicios sin armas. • Escuelas de capacitación y entrenamiento. • Departamentos de seguridad. • Servicios de asesoría, consultoría e investigación de seguridad. • Empresas dedicadas a la fabricación, instalación, comercialización | <ul style="list-style-type: none"> • Circular Externa No. 008 de marzo de 2011 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. • Circular Externa No. 20172000000465 de noviembre de 2017 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. • Circular Externa No. 20182000000045 de febrero de 2018 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. | <p>1. Circular Externa No. 008 de marzo de 2011:</p> <p>» SARLAFT – Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo.</p> <p>2. Circular Externa No. 20172000000465 de noviembre de 2017:</p> <p>» SIPLAFT - Sistema Integral para la Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo.</p> <p>3. Circular Externa No. 20182000000045 de febrero de 2018:</p> <p>» SARLAFT – Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo.</p> |

| Sector | Quienes deben aplicar | Norma que regula | Sistema de administración de riesgos aplicado |
|--|---|---|---|
| | y utilización de equipos para la vigilancia y la seguridad privada. 3. Circular Externa No. 2018200000045 de febrero de 2018. • Servicios de arrendamientos de vehículos blindados. | | |
| SECTOR VIGILADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES | Supervisados habilitados para la prestación del servicio terrestre automotor de carga. | Resolución No. 074854 de diciembre de 2016 de la Superintendencia de Puertos y Transporte. | Sistema Integral para la Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo - SIPLAFT |
| SECTOR VIGILADO POR LA SECTOR VIGILADO POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES | Profesionales de compra y venta de divisas y cheques de viajero. | <ul style="list-style-type: none"> • Resolución No. 059 de abril de 2013 de la UIAF. • Resolución No. 000061 de noviembre de 2017 de la • Resolución No 000061 de noviembre de 2017 • Resolución 000029 de 26 de marzo de 2020. | SARLAFT - FPADM - Sistema de Administración del Riesgo de SARLAFT FPADM Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo |
| SECTOR VIGILADO POR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD | <ul style="list-style-type: none"> - Agentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) - Entidades Promotoras de Salud (EPS) del régimen contributivo y subsidiado. - Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) públicas y privadas de los grupos C1, C2, y D1 definidos en la Circular Externa 018 de septiembre de 2015. - Empresas de Medicina Prepagada - Entidades que prestan servicios de Ambulancia Prepagada. - Empresas Promotoras de Salud Indígenas (EPS-I) de cualquier régimen. | <ul style="list-style-type: none"> • Circular Externa No. 000009 de abril de 2016 de la Superintendencia Nacional de Salud. | SARLAFT – Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo. |
| SECTOR VIGILADO POR LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ | - Entidades sin ánimo de lucro – ESAL con domicilio en la ciudad de Bogotá, D.C. | <ul style="list-style-type: none"> • Circular No. 011 de junio de 2017 de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. | - Normas básicas para la gestión del riesgo de LA/FT. |

Fuente: Elaboración propia con base en documento Guía de Normatividad ALA/CFT, UIAF 2020.
https://www.uiaf.gov.co/sala_prensa/publicaciones/guia_normatividad_ala_cft

BOGOTΛ

