

364.133
A76L
EJ.1
1996

4.112

LAVADO DE ACTIVOS

Foro Académico

MFN: 1639



*Fiscalía General
de la Nación*



LAVADO DE ACTIVOS

Foro académico

febrero de 1996

Edición

Asobancaria y Bancafé

Compilación

Carlos Humberto Jaimes,
Director General Jurídico
Bancafé

Diseño e impresión

Artes Gráficas Asobancaria

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro ni su transmisión en ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros medios, sin el permiso previo y por escrito del editor.

CONTENIDO

Prólogo	3
Textos de las exposiciones	
Gilberto Gómez Arango	5
<i>Presidente de Bancafé</i>	
Carlos Medellín Becerra	9
<i>Ministro de Justicia</i>	
Alfonso Valdivieso Sarmiento	23
<i>Fiscal general de la nación</i>	
Adolfo Salamanca Correa	29
<i>Vicefiscal general de la nación</i>	
Daniel Jiménez	45
<i>Director de la Unidad de Control de Lavado de Activos de la Superintendencia Bancaria</i>	
Édgar Enrique Lasso Fonseca	55
<i>Representante de la Superintendencia Bancaria</i>	
Fernando Silva García	71
<i>Exviceministro de Justicia</i>	
César González Muñoz	91
<i>Presidente de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia</i>	

PRÓLOGO

Bancafé siempre se ha colocado a la vanguardia de las entidades del sector financiero colombiano para contribuir a la prevención, detección y represión del movimiento de capitales ilícitos.

Así mismo, esta entidad ha adoptado políticas y procedimientos para contrarrestar, en la medida de lo posible, el lavado de activos. Por ello ha auspiciado congresos y seminarios sobre dicha problemática.

Consecuente con sus responsabilidades legales y sociales, Bancafé se complace en entregar a los funcionarios de las instituciones financieras colombianas las memorias del Foro sobre Lavado de Activos que se desarrolló en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada, conjuntamente con la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria, en Santafé de Bogotá, D.C., el 14 de febrero de 1996.

Estas memorias se editaron a partir de las transcripciones de las ponencias presentadas por los conferencistas como material de análisis.

Gilberto Gómez Arango

Presidente de Bancafó

En los últimos años las políticas de supervisión de la Superintendencia Bancaria se han centrado en el control de los grandes riesgos, en la información homogénea y actualizada a través del Plan Único de Cuentas (PUC), en la definición de indicadores financieros y en la consolidación de estados financieros, así como en el control de conflictos de interés y en la protección al consumidor.

En el campo de las regulaciones prudenciales, como desarrollo del control de los grandes riesgos merecen destacarse las disposiciones e instrucciones relativas al patrimonio adecuado a la calificación de cartera, constitución de provisiones a la valorización de inversiones, a los campos de crédito y a la concentración de los mismos. Dentro de este contexto de la supervisión financiera se han dictado discursos y regulaciones que pretenden evitar que las entidades financieras sean utilizadas como instrumentos para dar apariencia de legalidad a dineros provenientes de actividades delictivas.

Mediante el Estatuto Anticorrupción se penaliza el denominado blanqueo o lavado de dinero y por el Decreto 950 el gobierno nacional crea la Comisión Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos, la cual tomará en cuenta las recomendaciones del cuerpo consultivo especial conformado por varias instituciones.

En desarrollo del Estatuto Anticorrupción se crea en la Superintendencia Bancaria una unidad especial de prevención de lavado de activos, la cual tiene como estrategia fundamental obtener que las instituciones adopten adecuadas políticas sobre el lavado de activos, en particular sobre el conocimiento del cliente, medidas de control tendientes a evitar operaciones que permitan el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas y, al mismo tiempo, capacitar en forma permanente a empleados y funcionarios.

Con esta perspectiva Bancafé organizó en Bogotá en 1994 un seminario internacional sobre la detección de movimientos de capitales ilícitos en el sistema financiero, evento que contó con la intervención de expertos nacionales e internacionales sobre la materia. Así mismo, en el XIV Congreso de Derecho Bancario, celebrado por la Federación Latinoamericana de Bancos y la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia en abril del año pasado, se desarrolló un panel sobre la legitimación de capitales; de igual manera el año pasado el Banco Popular organizó un simposio que se denominó «Prevención y represión de capitales ilícitos. Un enfoque práctico».

Adicionalmente a todos estos esfuerzos, a las políticas y procedimientos que se han adoptado para el conocimiento del clien-

te y el reporte de transacciones en efectivo y de operaciones sospechosas, las distintas instituciones del sistema financiero nacional han definido su propia legislación de principios.

Bancaf  emit  desde 1991 una declaración de principios acerca de lavado de dinero y adhirió a las recomendaciones emanadas del comité de regulación bancaria y prácticas supervisoras de Basilea; además, recientemente suscribió el compromiso de adhesión a la declaración de principios éticos del empresario colombiano promulgada por la Andi.

Ahora que existe una legislación nacional la Asociación Bancaria, con la colaboración de Bancaf , ha organizado este foro, con algunas de las personas y funcionarios más versados sobre el tema.

Carlos Medellín Becerra

Ministro de Justicia

En primer lugar hay que destacar la importancia y la oportunidad de este foro sobre el lavado de dinero, organizado por la Asociación Bancaria, la Fiscalía General de la Nación y Bancafé, en torno a tan importante tema, tras la decisión del Congreso de la República de tipificar en forma compleja dicha conducta como delito.

La lucha contra el lavado de dinero, y en general el combate contra las diferentes manifestaciones económicas del crimen organizado, ha ocupado un lugar primordial en la agenda de este gobierno.

Y es que el daño que causa el lavado de dinero a la sociedad colombiana es tan grave, que ningún ciudadano de bien puede permanecer indiferente frente a sus múltiples y siempre nocivas manifestaciones.

El dinero sucio es la savia que nutre a las organizaciones criminales que operan en el territorio colombiano, y además es la razón última de su existencia.

La competencia desleal que promueven los capitales mal habidos ha venido destruyendo las empresas, y con ellas a las clases trabajadoras, causando desconcierto entre los industriales y los comerciantes honrados.

Los enormes recursos que hoy se encuentran a disposición de los delincuentes financian las armas con las que se busca desestabilizar la sociedad y perturbar la paz, corrompen nuestras instituciones y, en general, constituyen la peor amenaza que sufren nuestros valores sociales fundamentales.

De ahí la trascendencia de la decisión que tomó el Congreso Nacional al disponer penas que se encuentran entre las más altas del mundo para esta clase de conducta, contra quienes sean encontrados culpables de lavado de dinero.

En efecto, la sanción para un procesado por lavado de dinero, en presencia de los agravantes previstos en el nuevo artículo 177 del Código Penal colombiano, puede llegar hasta los 21 años de prisión.

Sin embargo, no basta con que el Código Penal disponga penas altas contra quienes cometan un delito para que la sociedad se sienta protegida contra los delincuentes. Es necesario que se detecte, capture y sancione efectivamente a quienes cometan los delitos; en otras palabras, no basta con que el Congreso promulgue las normas. El gobierno y las autoridades judiciales tienen que hacerlas cumplir.

Por ello, este gobierno está tomando todas las medidas que tiene a su alcance para asegurar que el delito de lavado de activos sea ejemplarmente sancionado, y con ese propósito ha diseñado una estrategia integral contra el lavado de dinero, que servi-

r  como complemento al nuevo artículo 177 del Código Penal colombiano.

El propio presidente de la república se refirió explícitamente a los esfuerzos en esa materia en el acto de presentación del balance de la política antidrogas durante 1995, en el cual anunció la estrategia coordinada antilavado que se ha venido desarrollando y perfeccionando desde la creación de la Comisión Interinstitucional contra el Lavado de Dinero, en junio de 1995.

Hay que tomar conciencia, por tanto, del daño que esa actividad ocasiona a la sociedad y a la economía del país. No se puede continuar facilitando ese delito mediante una actitud complaciente con el contrabando o con las divisas o inversiones de origen ilícito, pues la indiferencia con que tantas veces se obra frente a este flagelo es cómplice del crimen y responsable de sus consecuencias ante la patria y ante los hijos.

Resulta entonces pertinente hacer alguna reflexión sobre el papel que le corresponde desempeñar al sector financiero en la problemática del lavado y la transferencia de activos de procedencia o uso ilícito, no solamente por el carácter especializado de los asistentes a este foro, sino también porque conviene destacar las posibilidades que ofrece la función del gremio financiero en la economía, para el control y la represión de los delitos asociados a esas conductas.

La estrategia está basada, en buena parte, en la recolección de información por parte de las personas y entidades del sector financiero, para que la empleen los organismos de inteligencia.

Por ello, de lo que haga la Fiscalía, especialmente del esfuerzo y del valor con el cual el sector financiero y las autoridades

públicas cumplan con sus responsabilidades, dependerá en buena parte que el lavado de dinero desaparezca del país.

No desconoce este sector el contenido claro y severo de las normas que le obligan a colaborar con la justicia, ni tampoco la importancia de la contribución que presta a la sociedad colombiana al informar a la Fiscalía General de la Nación sobre asuntos tales como la discordancia entre las actividades económicas conocidas de sus clientes y los balances que mantienen en sus cuentas, o sobre transacciones u operaciones sospechosas o inusuales de sus clientes o usuarios, o sobre actividades que puedan conducir a sospechar sobre manejos ilícitos o irregulares.

Y no podría desconocerlo porque estas normas son producto, en muy buena parte, de las sugerencias del propio sector financiero, en particular de la Asociación Bancaria, a la cual el país debe reconocer un gran valor civil y un notorio altruismo, pues se comprometió desde el principio con un régimen regulador que es seguramente el más exigente que existe hoy en día en el mundo, y que se encuentra a la altura de los retos que la criminalidad organizada plantea a la sociedad colombiana.

Hay que decir, sin embargo, que falta mucho terreno para que dicho régimen tenga plena aplicación.

Probablemente la mejor medida del poder de las organizaciones criminales consiste en la determinación de los recursos económicos que manejan.

Las organizaciones delictivas que operan en Colombia son poderosas, y lo son porque manejan recursos cuantiosos.

En el mundo moderno no es posible negociar con cifras semejantes mediante billetes de banco. Una parte sustancial de estos recursos tiene que manejarse por medio del sistema de pagos, utilizando los diversos servicios que éste ofrece.

Los avances tecnológicos han cambiado completamente la forma como se hacían los negocios en el mundo, acortando las distancias, facilitando las transacciones y borrando las fronteras nacionales.

Hoy en día ninguna empresa puede prescindir de los servicios del sector financiero si pretende movilizar sumas cuantiosas de dinero a nivel internacional, nacional o aun local.

Estas consideraciones elementales conducen a formular preguntas como las siguientes:

- ¿Cuántos reportes se han generado con ocasión de las transacciones ilegales que se están efectuando por medio del sistema financiero?
- ¿Son suficientes e inmediatos los reportes que se han realizado hasta el momento?
- ¿Qué pueden aportar los principales agentes involucrados, es decir, los bancos comerciales, las corporaciones de ahorro y vivienda, la Superintendencia Bancaria, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho, para que se mejore la calidad y la oportunidad de los reportes de información, y para que su uso sea inmediato y eficiente?

Seguramente, bajo la guía de la Asociación Bancaria, el sector financiero redoblará sus esfuerzos para cumplir con la grave responsabilidad que tiene con la sociedad en esta materia, y la Superintendencia Bancaria continuará tomando las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de lo previsto en los artículos 102 a 106 del Estatuto Orgánico del Sector Financiero.

Estrategia antilavado

A continuación se expondrán los aspectos más relevantes de la estrategia coordinada del gobierno colombiano contra el lavado de dinero, cuyos lineamientos generales fueron aprobados por la Comisión Interinstitucional el pasado 9 de febrero.

La presentación de la estrategia antilavado, que se califica como «integral», parte del reconocimiento de que el problema tiene múltiples manifestaciones, que deben ser abordadas de manera comprensiva para asegurar la consecución de sus objetivos.

El propósito de la Fiscalía es asegurar que la acción del Estado no se detenga en el decomiso de algunos bienes resultantes de la actividad ilícita, sino que se enfoque además en la organización que produce las utilidades mal habidas para desvertebrarla y asegurar así que en el futuro no habrá más activos ilícitos que lavar; es decir, que en esta materia el Estado sea más proactivo que reactivo.

Desde esta perspectiva se está coordinando la acción de diversas autoridades y organismos estatales, con el fin de obtener los siguientes objetivos:

1. Desarticular las organizaciones especializadas en el lavado de activos en el territorio nacional, sea que operen interna-

mente o a nivel internacional, incluyendo el enjuiciamiento de las personas involucradas en estas actividades, y el decomiso y la posterior extinción del dominio de los bienes vinculados al lavado de activos.

2. Colaborar con las autoridades pertinentes en la identificación de las redes de transacciones financieras de las principales organizaciones criminales.
3. Fortalecer la capacidad de las autoridades administrativas para detectar, investigar y reprimir infracciones tributarias, aduaneras, cambiarias, financieras y bursátiles.

Los fines últimos de la estrategia son proteger la administración de justicia y la economía nacional.

Con este propósito se está organizando un esquema de colaboración entre las autoridades, que parte de la definición de una modalidad de acción conjunta, en el cual el primer paso corresponde a las autoridades administrativas, las que están encargadas de hacer efectivas las normas sobre recaudo de información, sea porque se trate de información sospechosa, o sea porque se trate de información general, de aquella que debe ser almacenada en bancos de datos para que la utilicen las agencias de inteligencia y la Fiscalía.

Estos datos podrán, según su naturaleza, ser remitidos directamente a las autoridades competentes, o almacenados en un centro de información para la inteligencia financiera, cuya infraestructura está ya en proceso de crearse, y que funcionará probablemente en el Ministerio de Hacienda, pero bajo reglas que permitan el acceso de todos los usuarios del sector público que deban emplearlo.

El segundo paso les corresponde a los organismos de seguridad y a la Fiscalía General de la Nación, los cuales deberán coordinarse entre sí para recibir esta información, analizarla y judicializarla, si es del caso.

La colaboración entre estas instalaciones debe ser de dos vías, pues sin duda ciertos datos que pueden establecer los organismos de seguridad o la Fiscalía podrían ser útiles a las autoridades administrativas para identificar y sancionar infracciones cometidas por los entes que vigilan.

El tercer paso corresponde a la órbita de la Fiscalía General de la Nación y de la rama jurisdiccional del poder público; en él deberán producirse las acusaciones, los enjuiciamientos y las condenas de quienes se encuentren vinculados a estas actividades ilícitas, y la extinción de dominio de los bienes correspondientes.

El Ministerio de Justicia y del Derecho continuará colaborando con este proceso en general, trabajando en la definición y el ajuste de las políticas correspondientes, en la facilitación del proceso, en la coordinación interinstitucional y en la capacitación que haga falta.

En concreto, la acción coordinada del Estado se desarrollará en los siguientes ámbitos: en primer lugar, hay que propender a un mayor desarrollo institucional. Al respecto se está trabajando en la difusión del contenido del nuevo artículo 177 del Código Penal y de las implicaciones de esa norma, así como de otras normas penales o administrativas con el fenómeno de los delitos financieros y económicos, de manera que se genere

conciencia entre los funcionarios llamados a aplicarlas y entre la sociedad en general, sobre las conductas que pueden resultar involucradas directa o indirectamente en el lavado de activos y en las formas de criminalidad económica relacionadas, al igual que en sus alcances y consecuencias jurídicas.

También se está analizando la posibilidad de definir modalidades o acuerdos para la colaboración interinstitucional, e incluso la posibilidad de generar nuevos avances normativos que respalden o faciliten la acción de las autoridades en este campo.

En segundo lugar, la acción coordinada del Estado se orientará a la detección de operaciones de lavado de activos. En esta fase hay que hacer énfasis en los mecanismos que conducen a la localización de las operaciones de lavado, los cuales son el principio de la cadena que permitirá su posterior interceptación y neutralización.

Esto se consigue básicamente mediante la información que el Estado obtenga de los sectores económicos que se utilizan en el lavado de activos o que lo facilitan, sobre las transacciones que involucran volúmenes importantes de efectivo, o sobre operaciones que permitan sospechar sobre la presencia de manejos ilícitos.

Para asegurar un mejor flujo de información, se está trabajando en los siguientes frentes:

- Perfeccionamiento de los sistemas de reporte de información.
- Aplicación de controles administrativos eficaces para la verificación de la calidad de la información reportada.

- Creación de un centro de información para el acopio y análisis de los datos reportados por el sector privado.
- Creación y fortalecimiento de unidades de inteligencia financiera.

El tercer campo de la acción del Estado se refiere a la interceptación de las operaciones de lavado de activos.

Esta fase corresponde a las acciones que permitirán neutralizar las operaciones de lavado que se hayan identificado, e impedir el resultado que pretenden, sea éste el mantenimiento de operaciones delictivas, o la canalización de recursos generados ilícitamente hacia actividades legales.

En términos generales, las acciones que permitirán la neutralización de operaciones de lavado de activos, una vez localizados, son las siguientes:

- La congelación o decomiso de activos.
- El desarrollo de operaciones antilavado, entre ellas entrapamientos, entregas vigiladas e investigaciones técnicas y estadísticas.

Desde el punto de vista preventivo, la definición de perfiles de operaciones sospechosas que permitan evitar que usuarios inescrupulosos abusen de los servicios de las instituciones financieras para fines ilegales.

En cuarto lugar, la acción del Estado tiene que lograr la sanción de los sujetos involucrados. Esto se debe a que un elemento

fundamental de la estructura que se ha diseñado para la erradicación de lavado de activos es la aplicabilidad de medidas represivas que van desde la detención y condena de lavadores individuales, hasta el desmantelamiento de organizaciones criminales que se dediquen al lavado de dinero.

Igualmente, es importante resaltar las medidas represivas que pueden adoptarse contra aquellos sujetos de derecho que, sin poderseles atribuir responsabilidad penal, sí se encuentran involucrados en la operación de lavado, cometiendo infracciones de carácter contravencional o administrativo.

Finalmente, para avanzar con éxito en el desarrollo y apoyo de la estrategia integral contra el lavado de activos, hay que implementar acciones tanto a nivel nacional como en el frente de la cooperación internacional.

A nivel interno, se llevarán a cabo medidas concretas para facilitar las siguientes acciones:

- Fortalecer la labor de las autoridades administrativas involucradas en la estrategia.
- Decomisar efectivamente activos de origen ilícito.
- Optimizar los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de las operaciones que instrumentan el lavado de activos.
- Establecer estímulos al suministro de información sobre operaciones de lavado de dinero.

- Desarrollar y publicar manuales relacionados con el tema, con criterios para la aplicación de las normas pertinentes y su adecuada interpretación.
- Implementar programas de capacitación de entidades estatales o privadas comprometidas, según sus órbitas de gestión.

En el plano internacional, se pretenderán los siguientes objetivos:

- Desarrollar, negociar y firmar una convención hemisférica contra el lavado de activos.
- Incrementar la colaboración internacional, incluyendo el mejoramiento de las normas y prácticas de colaboración judicial.
- Considerar la posibilidad de bloquear comercialmente, a nivel internacional o al menos para lo que se refiere al comercio en Colombia, las compañías productoras o comercializadoras situadas en el exterior que por dolo o culpa grave coadyuven en el lavado de activos hacia nuestro país. Colombia tiene que obtener una mayor cooperación de aquellos países en donde se encuentran estas compañías productoras de cigarrillos, electrodomésticos y en general de toda clase de bienes de consumo, utilizados masivamente en el contrabando que canaliza el lavado de activos, en muchas ocasiones bajo la mirada complaciente de aquéllas. El país debe reclamar un mayor esfuerzo de todos los países del frente.
- Se está evaluando la posibilidad de que Colombia ingrese al Caribbean Action Task Force (CATF).

- Se está evaluando la posibilidad de generar acuerdos y desarrollar operaciones de combate al lavado de activos financieros o mediante contrabando con países fronterizos.

Por medio de esta estrategia, el gobierno y la sociedad en general enfrentarán con éxito el lavado de activos en Colombia y abrirán un camino para la lucha consolidada contra el mismo flagelo en todo el continente. Este es el compromiso y con el esfuerzo de todos seguramente se alcanzará dicho propósito.

Este es el momento adecuado para que las autoridades y la sociedad civil, trabajen conjuntamente en la construcción de un nuevo país en el que la tragedia y la vergüenza no sigan acompañando la condición de colombianos ante el resto del mundo.

Llegó el momento en que los ciudadanos de bien sumen todos sus esfuerzos para que la pesadilla del narcotráfico abandone para siempre la geografía nacional. Es hora de que las lágrimas derramadas por los seres queridos que han caído en esta larga y monstruosa lucha, se conviertan en esfuerzo, acción y justicia.

Alfonso Valdivieso Sarmiento

Fiscal general de la nación

El lavado de activos es un esfuerzo por consumir un delito, una estrategia para eludir la acción de la justicia y también una forma ideal para penetrar de manera subrepticia en los múltiples sectores de la actividad económica y social; en el fondo de este esquema está el tema de la corrupción, en el cual nos tenemos que concentrar para de alguna manera evaluar el panorama y así reconocer muchas de nuestras carencias, con el fin de modificar los comportamientos alrededor de lo que han significado para el país todos estos fenómenos en las dos últimas décadas.

Hay que comenzar por decir que estas actividades que se enmarcan en la acción de las organizaciones al margen de la ley parten de la utilización que hacen sus miembros de todo el aparato institucional, prácticamente sin conocer en detalle cómo se organizan esos esfuerzos para delinquir, pues se podría suponer que una de las metas es lograr que las instituciones estén

al servicio de los delincuentes; por consiguiente, lo primero que se debe hacer es reconocer dichas realidades para superar este problema, que afecta principalmente al sector financiero y a los mercados bursátil y asegurador. Por tal razón es importante el foro en este momento difícil por el que atraviesa el país, frente a los temas relacionados con la penetración de la delincuencia organizada en la sociedad colombiana.

Así mismo, hay que decir que en la Constitución se reflejan varios temas que apuntan a establecer un principio muy simple: que los bienes producto del delito no pueden ni deben quedar en manos de los delincuentes. Esto en razón de que según el artículo 34 de la Constitución los bienes adquiridos en principio del tesoro público, o con grave deterioro de la moral social, deben ser objeto de la acción de extinción de dominio.

Sin embargo, aquí se encuentra un gran vacío en la acción institucional para que se cumpla este artículo, que lamentablemente produce una especie de frustración entre los colombianos porque no se castiga a personas que han obtenido dineros de manera ilícita y que, a sabiendas del origen ilícito de estos recursos, continúan viviendo en la sociedad sobre esa base espuria. Esto no puede desaparecer de la más elemental perspectiva de la acción de la justicia y de la acción de la sociedad, pero cuando la Fiscalía avanzó a una etapa que respondía a la realidad por la que estamos viviendo de cortar los nexos de organizaciones dedicadas a esos y otros delitos, ya se estaba dando un paso trascendental para combatir este flagelo, acción que incluso obtuvo un reconocimiento en las esferas internacionales.

Estos fenómenos, que de alguna manera hicieron carrera en la sociedad también muy seguramente respondiendo a objetivos

y propósitos de las organizaciones delictivas, los enfrenta hoy la justicia con rigor; con todo, no sólo hay que combatir a los delincuentes en sí mismos sino también esa situación en la cual estaba desenvolviéndose la sociedad colombiana, de que el delito había querido irrigar toda la sociedad a través de mecanismos tan perversos como el lavado de activos, sus influencias y sus efectos.

Este es un momento ideal para actuar, porque no es lo mismo reaccionar frente a estos fenómenos hoy, que hace diez o veinte años, porque de alguna manera eran imperceptibles o eran tolerados, los cuales sin ser menos graves tenían una explicación desde el punto de vista del entorno social.

La lucha para depurar la sociedad, y en particular la economía, apenas está comenzando; de acuerdo con declaraciones del superintendente bancario saliente, a raíz de la actividad judicial desplegada a partir del segundo semestre de 1994 se comenzó a aplicar toda una estrategia absolutamente soportada por las normas, pero de alguna manera sin el sustento de la decisión y, por supuesto, la voluntad para acatarlas. De ahí que sea muy importante reconocer entonces que ha servido, pues ha abierto muchas probabilidades de avanzar en la dirección correcta.

Desde el punto de vista de la política criminal es apenas natural que para la Fiscalía General de la Nación éste sea un punto fundamental; por esto no se ha querido proceder a plantear propuestas con base en lineamientos que vengan desde afuera de la institución, por ejemplo, contratando un cuerpo de asesores para que le indiquen a la institución cuáles deben ser los lineamientos de política criminal que debe aportar la Fiscalía General de la Nación. No, la entidad tiene que plantear

las estrategias respectivas con fundamento en su propia experiencia para hacer, con todos esos elementos, propuestas interesantes. Infortunadamente, la institución como tal es muy débil y no tiene la estructura adecuada para ello; se ha avanzado muchísimo en la dirección correcta de fortalecer la Fiscalía para que sirva de soporte a la acción investigativa, pero falta claridad en los criterios orientadores, compromiso entre las autoridades y las instancias, adecuada coordinación, claridad sobre las normas y sobre su aplicabilidad. Mirando hacia el futuro, hay que trabajar en términos de colaboración y represión de fenómenos con alcance internacional, para lograr una verdadera integración en materia de cooperación, especialmente en el campo judicial.

Se creó el Consejo Superior de Política Criminal, integrado por nueve miembros al más alto nivel, como producto de la ley estatutaria de la administración de justicia que, como se sabe, está a punto de concluir su revisión en la Corte Constitucional. Ojalá que una vez sancionada la ley, ésta entre en vigencia, para poder canalizar desde el punto de vista institucional todas las iniciativas en la materia. Este tema del lavado de activos facilita muchísimo todo lo relacionado con la acción para crear instrumentos a partir de unas normas y de una realidad en materia de política criminal; por esto hay que hacer un gran esfuerzo para aprovechar esta oportunidad.

Afortunadamente ya se cuenta con una legislación, puede que no la más adecuada, pero es interesante este instrumento logrado en la denominada Ley 190, o Estatuto Anticorrupción.

Así las cosas, se ha avanzado en la necesidad de poder introducir los elementos que faciliten la aplicación de esa norma, porque si se tiene esa disposición se sabe hasta dónde ha llegado

el fenómeno; además se cuenta con un panorama abierto para trabajar creativamente en ese escenario del Consejo Superior de Política Criminal que enmarque la labor en este delito de lavado de activos. Para esto se requiere un trabajo mancomunado, no sólo de las instituciones financieras, y si hablamos de una visión integral del fenómeno, no pueden ser únicamente fenómenos que consagren el lavado de activos relacionados con una sola de las transacciones en las entidades financieras.

Tal vez el instrumento menos utilizado para este delito son las cuentas corrientes o las cuentas de ahorro, pero la cuestión es cómo se recibían los depósitos fiduciarios, los certificados de depósito, los bonos, para saber cuánto dinero ilegal estaba en el sistema financiero, en lugar de hallarse en poder del Estado, y sus propietarios o intermediarios a buen recaudo de la justicia; sin embargo, esto sólo puede lograrse con un esfuerzo mancomunado, aprovechando la coyuntura actual, que es la más indicada para alcanzar dicho objetivo.

Con este propósito la Fiscalía va a avanzar en la judicialización de dichas conductas, pues mientras esto no se haga, mientras no se concreten acciones de justicia, mientras no se enfrente eficazmente la impunidad, habrá una mayor proclividad al delito y eso no va a suceder en la medida en que se continúe avanzando en la aplicación de la justicia para captar los fenómenos que más afectan a la sociedad.

De nada serviría la acción del Estado para capturar unas personas dedicadas a actividades ilícitas si no hay un soporte judicial que garantice el mantenimiento del estado de privación de esas personas y la consecuente acción de investigación que concluya en juzgamiento.

Por último, el país espera muchísimo de las entidades financieras, pues si hay un sector que deba colaborar y que deba reivindicarse en esta acción ese es, precisamente, el financiero. .

Adolfo Salamanca Correa

Vicefiscal general de la nación

La historia evidencia que frente a un fenómeno de la trascendencia, la magnitud y la complejidad del lavado de activos a través del sector financiero, nadie más que el propio sector estaría en posibilidades de contribuir de manera decisiva a su erradicación. En relación con esto, se pretenden desarrollar muy brevemente los siguientes puntos:

1. La misión constitucional y legal de la Fiscalía y, por supuesto, su misión frente al tema.
2. Lo relacionado con la Ley Anticorrupción, la Ley 190/95 y con ello la tipificación de la figura penal.
3. La participación de la Fiscalía en la Comisión Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (Decreto 950 de junio/95).
4. Las actividades que la Fiscalía ha desplegado con el gremio más interesado en el tema, es decir, la Asocia-

ción Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, que reúne a todas las entidades del sector.

5. La eventual creación de una unidad especial dentro de las instituciones para atender todo lo relacionado con este tema.
6. La discusión que se genera en torno de la mecánica que la ley obliga a adoptar a la Fiscalía frente a las instituciones financieras.
7. Hacer algunas referencias a lo que dentro del sector se ha llamado el código de conducta uniforme, particularmente en relación con el conocimiento de sus usuarios.

En cuanto al primer aspecto, la misión constitucional general de la Fiscalía, sobra decir que a esta institución le compete la investigación de los delitos y la acusación de los potenciales responsables ante los jueces de la república, y por lo mismo no tiene ninguna otra misión en relación con el tema de lavado de activos o con el tema de lavado de dinero; no obstante, lo prioritario debe ser la lucha contra todas las manifestaciones de criminalidad que generan utilidades desde el punto de vista económico.

Y es que el lavado de dinero o de bienes no existiría si no se cometiesen todos los delitos que generan esas inconmensurables fortunas, si no estuviesen de por medio el narcotráfico, el secuestro, la piratería, el robo de automotores, o los asaltos bancarios; esa reflexión hay que hacerla de manera permanente si se quiere tener éxito en la lucha contra la criminalidad más sofisticada y especializada, que es la encargada de lavar el di-

nero. Por esta razón lo ideal sería erradicar el delito que origina ese producto, de ahí la importancia del plan de reestructuración de las unidades de investigación de la Fiscalía General de la Nación para hacer de ellas unas comunidades muy especializadas, debidamente capacitadas y orientadas prioritariamente al manejo de cada delito en particular, con el fin de erradicar esa inmensa impunidad que reina en Colombia desde el punto de vista de la represión penal.

La impunidad es un factor más de generación del delito, y por lo mismo en la medida en que se avanza con resultados relativamente positivos en la erradicación de ciertos delitos en particular, se está impidiendo que en el futuro haya que luchar contra los lavadores del producto del delito.

Si bien en teoría el solo ejercicio de la acción penal permitiría poner en ejecución todo el aparato del Estado para la persecución de ese producto del delito, lo cierto es que en la práctica muy poco se venía haciendo al respecto. Por esto se ha diseñado una estrategia y se han integrado equipos especializados de fiscales que, en aras de garantizar que esa parte de la acción penal se cumpla, persiguen los activos y el dinero producto del delito; hoy esto se está logrando con mucha eficacia en el terreno del narcotráfico, pues los grandes capos se encuentran privados de la libertad y con medida de aseguramiento. Es el primer paso que permite la adopción de este tipo de medidas, todas con miras a extinguir el dominio de los bienes que sean producto de una extorsión o de un atentado contra el erario o de graves efectos frente a la moralidad pública. Este paso es tanto o más eficaz que la misma medida relacionada con la libertad de las personas vinculadas a los procesos.

Ese es, precisamente, el terreno en que se mueve la Fiscalía frente al lavado de activos, la investigación de los delitos y, por supuesto, la acusación ante los jueces de la república de quienes resultasen partícipes de cualquier delito, pero particularmente del lavado de activos.

En segundo término, la Fiscalía participó activamente en la elaboración, discusión y puesta en vigencia del llamado Estatuto Anticorrupción, que se tradujo en la expedición de la Ley 190/95, en el cual se tipificó la figura autónoma que pretende combatir el lavado de activos a través de una figura ya existente en el Código Penal, bajo el acápite de los delitos contra la administración de justicia; este tipo penal pretende sancionar de manera específica la legalización de los bienes producto o provenientes de actividades delictivas bajo muy diversas modalidades contempladas en esa norma, pero es la esencia para reprimir y sancionar el darle apariencia de legalidad o legalizar cualquier bien o producto proveniente de la actividad delictiva. Sin embargo, es preciso reiterar que esta es una figura penal por esencia dolosa, es decir, que mientras no haya un conocimiento y una intención de quebrantar la norma, no debe existir temor en el sector financiero, pero la sola existencia de la norma obliga a asumir unas conductas nítidas, unas conductas transparentes, unas conductas claras frente al aparato de justicia. Igualmente, en la medida en que se haga conciencia de que la obligación del funcionario, del servidor o del trabajador del sector financiero es reportar a clientes sospechosos, se avanzará sustancialmente en la lucha contra quienes quieren lavar el producto de su delito.

En últimas, se trata de asumir la conciencia de ser un buen ciudadano corporativo, societario y colectivo; no es el aparato de justicia el que está en capacidad de hacer este examen, no es la

Fiscalía General de la Nación la encargada de hacer ese examen, ni tampoco los órganos de control de las entidades del sector: quienes deben realizar ese examen son los encargados del propio sistema financiero. Ellos tienen la obligación moral y legal de hacerlo, pues si esos reportes no se producen y esto no es intencional, es decir, no existen conciencia, conocimiento y voluntad de quebrantar la ley, no hay negligencia en el actuar del funcionario bancario; seguramente existe el miedo de hacer los reportes, algo que puede parecer lógico y puede encontrar justificación en un medio tan pervertido y tan desequilibrado como el nuestro, pero de ninguna manera negligencia.

Entonces, si no hay intención de quebrantar la ley ni tampoco negligencia por parte del funcionario bancario o del sector financiero, pues hay que luchar contra el miedo, no existe otra posibilidad; los colombianos deben ponerse de lado de la legalidad y la institucionalidad y luchar contra lo ilegal, lo ilícito, lo inmoral, contra un fenómeno que se extendió más allá de lo normal, fenómeno con el cual la sociedad ha venido conviviendo durante muchos años, siendo complaciente y permisiva.

En tercer lugar, la Fiscalía General de la Nación ha tomado parte, por mandato de la ley, en la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos, creada por el Decreto 950 del 6 de junio/95. Esta comisión la integran casi todas las instituciones del Estado que tienen que ver con el fenómeno de la represión del producto del delito; allí están representados el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Defensa, el Departamento de Planeación Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad, la Fiscalía, la Contraloría, el Banco de la República, la Policía Nacional, el Incomex, la Dirección de Impuestos y Aduanas Naciona-

les, y las superintendencias Bancaria, de Valores y de Sociedades. Dicho organismo de control inició tareas el 14 de junio de 1995, señalándose allí internamente las políticas generales de todas las instituciones encargadas de este fenómeno, y se dispuso la creación de una secretaría técnica a cargo del viceministro de Justicia; igualmente, sus comités técnico y operativo sirvieron de sustento a todas las actividades y a todo el plan de desarrollo, el cual contempla importantes tareas, tales como las siguientes:

1. Identificar las competencias de las entidades mencionadas para reprimir el lavado de activos, pues todas contribuyen de una manera u otra a reprimir el fenómeno, y en la medida en que haya voluntad política, a erradicarlo.
2. Se ha hecho un diagnóstico de las necesidades existentes para efectuar una capacitación coordinada y regular con destino a los diferentes estamentos allí representados, porque es de suponer que los requerimientos y las necesidades son distintos; además, dependiendo de cada uno de los miembros de esta comisión, se ha diseñado un plan para el manejo de la información, haciéndose un inventario del tipo y de las características que ésta tiene, al igual que una decantación de la clase de información que en realidad sería útil para estas instituciones y de cuál sería la entidad adecuada para centralizarla.

Estos fenómenos no son tan sencillos o mecánicos como parece; son fenómenos complejos de definir, hasta el punto de que observando las experiencias internacionales sobre la información

se encuentra que este tema es objeto de discusión y de celos interinstitucionales en los países desarrollados del mundo.

Otro aspecto importante, además de la identificación de la competencia y de la capacitación del manejo de la información, lo constituye la organización de un equipo representativo de estas entidades que sirva de filtro a esa información.

En cuarto lugar, se trata de hacer una coordinación muy rigurosa entre los fiscales a cargo de estas investigaciones y entre éstos y sus equipos de policía judicial, con el fin de procurar que dentro de las unidades que manejan el tema exista la menor movilidad posible para que se pueda avanzar en algunos puntos que constituyen verdaderos nudos en el progreso de estas investigaciones y en el entendimiento del problema en sí.

Se han señalado una serie de pautas y parámetros para fortalecer la capacidad de supervisión del Estado o de sus organismos de control, en particular frente a los intermediarios del mercado cambiario como uno de los renglones específicos utilizados de manera principal y prioritaria por los delincuentes para el lavado de activos. De igual manera, los organismos de control allí representados, particularmente las superintendencias Bancaria y de Valores, ya han precisado quiénes serán los encargados de implementar todo lo que la Ley 190 de 1995 les asigna como tarea dentro de la importante función de controlar las instituciones financieras: en la primera el delegado de bancos y corporaciones y en la segunda el delegado para la promoción y el seguimiento del mercado. Adicionalmente, en la Superbancaria se ha creado una unidad administrativa especial, que es una propuesta que desde tiempo atrás la Fiscalía formuló a estos organismos de control y a la comisión misma para garantizar

que se le dé trascendencia al manejo del tema dentro de estas entidades.

En esa dirección van todos los organismos, tanto de control como jurisdiccionales, y los que hacen parte de la nación misma, en el sentido de tener que destinar buena parte del recurso humano de estas instituciones al fenómeno del lavado de activos si se quiere tener éxito en la represión de estas conductas.

La Comisión Interinstitucional se ha reunido con los representantes de los gremios de la producción; de allí ha surgido un clamor general en el sentido de que se necesita penalizar el contrabando en el país, lo cual permitiría de alguna manera perseguir un altísimo porcentaje de los recursos orientados a este fenómeno, pues de acuerdo con opiniones de destacados voceros de estos gremios, casi el 80% del lavado se hace a través del fenómeno del contrabando. El comité operativo integrado por la Fiscalía, la policía y el DAS ha seleccionado ya algunos casos especiales para trabajarlos en forma conjunta, de modo que a pesar de lo incipiente de la labor de la institución en el terreno de la persecución de los lavadores, se pudiera ejemplarizar con algunos resultados concretos; de igual manera este comité y el DAS pretenden mantener estrechas relaciones con la Dian y con las diferentes superintendencias para garantizar que las funciones de policía judicial que puedan ser delegadas en estos organismos tengan su realización, tengan su cabal cumplimiento en la medida en que estas instituciones vayan asumiendo paulatinamente esa importante función de pesquisas del fenómeno del lavado.

En cuarto lugar, la Fiscalía ha desarrollado importantes actividades con el gremio más interesado en el fenómeno, que es justamente el gremio del sector financiero, la Asociación Bancaria

y de Entidades Financieras, y para concretar todas estas aspiraciones se ha celebrado un convenio con esta entidad.

Este convenio se hizo, en primer lugar, porque el estatuto orgánico del sistema financiero, es decir, las leyes de la república, obligan a este sector a adoptar medidas de control apropiadas para garantizar que no se produzcan operaciones tendientes a darle legalidad a lo ilegal; en otras palabras, la ley pretende que el sistema financiero, por su propia iniciativa y con sus propios mecanismos, implemente los instrumentos necesarios y apropiados para garantizar que estas operaciones fraudulentas no se produzcan.

Un segundo factor o una segunda razón es que la Asobancaria hace parte del cuerpo consultivo especial de la Comisión Interinstitucional contra el Lavado de Activos; es decir, se está celebrando un convenio con uno de los consultores, con uno de los permanentes asesores del Estado colombiano.

En tercer término, se celebró el convenio porque es de todos conocido que las entidades financieras adoptaron desde 1992 un acuerdo sobre el papel del sistema financiero en la detección, en la prevención, en la represión del movimiento de capitales ilícitos, acuerdo que, valga la verdad, no había tenido mayor realización en la vida práctica.

Una prueba de ello es que durante 1994 la justicia no conoció un solo reporte de las instituciones financieras que le permitiera realizar una investigación con miras a sancionar cualquier conducta relacionada con el enriquecimiento ilícito, testaferrato o cosa parecida. Sólo a partir de 1995, gracias al convenio, se encontró

una actitud diferente, mucho más positiva, mucho más activa en el sentido de querer contribuir con el aparato de justicia.

Una cuarta razón por la cual se ha celebrado este convenio es que existe un código de conducta uniforme de los miembros de la Asociación Bancaria, que empieza a tener concreción ahora que la Fiscalía y la Asobancaria mantienen una relación mucho más cercana y más directa, en aras de cumplir un papel común.

Uno de los principales objetivos de este convenio es proveer a la Fiscalía de la información relacionada con cuentas corrientes, con tarjetas de crédito, con cartera, con niveles de endeudamiento, con el archivo histórico del sector financiero; en otras palabras, es un proyecto ambicioso, que tiende a garantizarse en la medida en que se use racionalmente, desde luego garantizando la confidencialidad y la reserva que esta información amerita.

Así mismo, con este convenio se garantiza que el reporte de dicha información, que es el ingrediente esencial, básico, sustancial para cualquier investigación tanto administrativa como penal, sea relevante, sea una información trascendente, una información útil, una información que sirva a las instituciones tanto de control como judicial. Obviamente, se consagra que no puede haber reserva frente a la Fiscalía de parte de las instituciones del sector; es decir, que la justicia tiene acceso sin restricción ni limitación de ninguna naturaleza a la información derivada del sector financiero.

Lógicamente, esto tiene que ser manejado con prudencia, con discreción, con equilibrio, con racionalidad, cosa que no se ha puesto de presente en muchos de los requerimientos de los

funcionarios de la Fiscalía; sin embargo, se están haciendo grandes esfuerzos por garantizar que así sea, por capacitar y educar debidamente a estos servidores para que no se cometan los despropósitos que se han cometido cuando se les demanda información a las instituciones financieras, a las compañías o a la propia Asociación Bancaria sin mucha racionalidad en el manejo de estas peticiones.

Así mismo, se contempla que se trata de reportes institucionales y no de las personas, justamente para garantizar que el mecanismo de doble vía lo sea desde el punto de vista institucional y no involucre a personas en particular, que por razones obvias y elementales tienen temor y pretenden no comprometerse de manera alguna con el suministro de una información que en un momento dado puede conducir a la existencia de un proceso judicial, con todas las consecuencias que ello trae.

Adicionalmente, allí se consagra que la Asociación Bancaria se convierta en el órgano consultivo permanente de la Comisión Interinstitucional y de los ministerios de Hacienda y de Justicia, para toda la implementación de proyecto de acopio de información, que es la columna vertebral de este proceso que se inicia ahora con todas las demás instituciones del Estado.

También con este convenio se eliminan las posibilidades de imputar responsabilidad individual a algunas personas por el no cumplimiento de sus obligaciones; esto por supuesto hay que entenderlo con beneficio de inventario, y no se quiere decir con ello que sea un mecanismo para garantizar impunidad en ningún sentido, pero sí para canalizar debidamente la obtención de la información y garantizar que sea una información seria y relevante, así como para permitir que el sector financiero cumpla con sus obligaciones.

El proceso de especializar las unidades de investigación, de orientar la actividad específica de un grupo importante de fiscales y de funcionarios del cuerpo técnico hacia una actividad en particular, está en desarrollo; se pretende crear también la Unidad de Control de los Activos Ilícitos, al igual que la Unidad de Derechos Humanos. Así, la impunidad en el terreno de derechos humanos empieza a combatirse más efectivamente en la medida en que la unidad se especializó, con el fin de atacar este flagelo que hoy enluta otra vez al país.

La detección y la prevención son tareas de los organismos del sector financiero, el control es labor del Estado a través de sus superintendencias y sólo la represión le corresponde a la Fiscalía General de la Nación.

Esto no quiere decir que no se compartan múltiples ideas, que no estemos comprometidos integralmente con el análisis y represión del fenómeno; sin embargo, hay que aclarar que no se pretende usurpar la función que por naturaleza le corresponde al sector financiero, por lo que es necesario replantear en este momento la actitud inicial de la Fiscalía de pedir permanentemente a las instituciones del sector los reportes que la ley los obliga a hacer; la iniciativa tiene que partir de las propias instituciones del sector, de sus directivas, de sus mandos y de sus bases, no puede ser de otra manera. El Estado no tiene por qué cumplir con esa tarea, salvo cuando los fenómenos se desbordan, se anormalizan, se anarquizan, se desquician.

En otras palabras, esta función de los empleados y servidores del sector financiero se asimilaría a la del ciudadano frente a la comisión de cualquier delito, es el deber cívico de denunciar, es el deber de poner en manos de la justicia una información

que se considera relevante para perseguir el producto de los delitos. Pero lo que no puede hacer el Estado es sustituir a los ciudadanos, porque el temor o la indiferencia los puede invadir; no puede pedírsele a la institución de la Fiscalía que suplante a los organismos de control, no puede pedírsele que cumpla las tareas que por naturaleza y por esencia competen al propio interesado, es decir, al sector financiero, si se quiere manifestar voluntad de luchar mancomunadamente frente al delito.

De allí la importancia del llamado Código Uniforme de Conducta del Sector Financiero, y por lo mismo del conocimiento del cliente. El sector financiero está hace muchos años empapado de los mecanismos que resultan útiles y oportunos para prevenir la utilización del sector por parte de la delincuencia; para ello bastaría mencionar algunos ejemplos recientes, que son representativos de lo que ha ocurrido en los últimos meses en el sector financiero del país, para mostrar cómo no se puede argumentar desconocimiento, desinformación, ausencia de normas o de elementos éticos para prevenir estas conductas y estos comportamientos, pues todos los pagos del cartel de Cali durante año y medio de campaña política fueron hechos a través de sociedades ficticias, de sociedades de fachada, de sociedades que no existían en la realidad, las cuales usaron y manipularon el sistema financiero a lo largo y ancho del país.

Esto se habría podido prevenir si se hubiera confrontado la dirección de la sede social de una compañía con la que aparecía registrada, para entender que no existía tal sociedad, que no existían tales exportaciones de café, que no existían tales industrias manufactureras, que no existían tales ingenios. ¿Quién es el encargado de realizar estas operaciones? El organismo del sector financiero, la entidad bancaria, la compañía de financiamiento, el intermediario financiero.

Múltiples cuentas se abrieron por personas que no correspondían a la identidad presentada, hay listados inmensos de las cédulas utilizadas por los capos del narcotráfico para abrir cuentas corrientes, de ahorro, certificados de depósito, compra de bonos, compra de títulos de todo orden con cédulas de personas suplantadas, de personas quizás ajenas al delito, pues se dedicaron a recaudar cédulas de muertos y de vivos que nada tenían que ver con el fenómeno, y se abrieron camino en el sector financiero.

Lo grave de esto es que nadie hubiese notado que esos no eran los interesados, los clientes, los usuarios reales, los firmantes de las tarjetas, de las cuentas, de los reportes o de los registros bancarios; por ejemplo, se abrieron cuentas con \$10.000 y a la hora se estaban otorgando sobregiros por \$800 o \$1.000 millones. Lógicamente, esto debe hacerse con la anuencia de importantes directivos del sector financiero, pues a nadie le abren una cuenta con \$10.000 o \$20.000 para otorgarle un sobregiro de \$1.000 millones al día siguiente, salvo que se quiera convivir con el delito.

De allí que se diga que uno de los sistemas más importantes para prevenir la utilización de las entidades financieras como instrumento para la realización de actividades ilícitas es la adopción de las políticas y mecanismos que permitan conocer mejor al cliente; por eso falta ponerle sentido común para entender que cualquier gerente de una sucursal bancaria de cualquier sitio del país, y más si no se trata de las grandes capitales, conoce las actividades del cliente; entonces la gran pregunta y la gran reflexión que hay que hacer es: ¿se quiere realmente luchar contra el lavado de activos? El 90% de esto se halla en manos del sector financiero, pues la Fiscalía es el último ins-

trumento para evitar que las gentes sigan delinquiendo. Los principales objetivos de esa política de conocimiento del cliente son aumentar la posibilidad de que las instituciones financieras cumplan con las regulaciones y se ajusten a las prácticas bancarias que, por lo menos en teoría, están establecidas; disminuir la posibilidad de que las instituciones financieras se conviertan en víctimas de la actividad ilícita por un cliente habitual, por un cliente ocasional o por el no cliente; proteger el buen nombre de la reputación de las instituciones financieras y, por último, una buena política tendiente a conocer al cliente, es decir, tener un mayor cuidado y una mayor diligencia en la identidad de los titulares de todo tipo de transacción, de todo tipo de cuenta, de todo tipo de personas que utilicen el servicio de la entidad financiera y la identificación adecuada y apropiada de todo nuevo cliente, así se trate de una operación ocasional.

Finalmente, hay que tener especial cuidado en transacciones de cuantías significativas, con el objeto de detectar cualquier movimiento inusual o desproporcionado en relación con el cliente de que se trate.

Por eso es tan importante la estrategia presentada por el ministro de Justicia, ya que es un buen instrumento para desarticular el poderío económico de las organizaciones criminales.

Así mismo, como política de Estado resulta importante poner de presente la incidencia nociva en extremo que tiene el lavado de activos en el sistema económico e institucional colombiano, en la medida en que la presencia de dineros mal habidos puede alterar de manera profunda el funcionamiento de la economía, impidiendo la obtención de mayores tasas de crecimen-

to y la generación de más empleos productivos, además de la incidencia que la movilización del dinero sucio tiene en el arraigamiento de la corrupción en las esferas pública y privada, todo lo cual representa una seria amenaza para las instituciones y para la preservación de los valores fundamentales que guiaron la construcción del estado social de derecho que rige en Colombia.

Adicionalmente, con esta estrategia se pretende perseguir la evasión tributaria, así como el incumplimiento del régimen de las instituciones vigiladas por el Estado, con el fin de procurar la penalización de otras conductas como el contrabando y como operaciones de cambio por fuera de lo que manda la ley; igualmente, tiende a definir sanciones de orden administrativo para las personas jurídicas y naturales que incumplan con sus obligaciones, a generar otras sanciones frente a funcionarios que no trabajen en el sector financiero –especialmente notarios y registradores– y tiende, por supuesto, a detectar estas conductas irregulares y a la congelación y extinción del dominio de sus bienes.

Daniel Jiménez

*Director de la Unidad de Control de Lavado de Activos
de la Superintendencia Bancaria*

El tema que se va a tratar hace referencia específicamente al delito de lavado de activos, en su aspecto penal; por supuesto, es necesario empezar por precisar y procurar, en la medida de lo posible, algunos puntos, para hacer un contacto claro entre la parte penal y las responsabilidades de los funcionarios del sector financiero.

Por lavado de activos se entiende el proceso orientado a ocultar el producto de una actividad ilícita, al igual que su origen, con el propósito de darle apariencia de legitimidad. A continuación se analizan un poco las notas de esta descripción, que no pretende –evidentemente– ser una definición.

El propósito del lavado de activos es, en primer lugar, ocultar materialmente el producto del delito, y en segundo lugar, muy ligado al anterior, ocultar su origen; es decir, hay lavado de activos cuando una persona ingresa subrepticamente en un elec-

trodoméstico que dice estar importando, gran cantidad de dólares, tal vez producto del narcotráfico; hay allí una aparición del lavado, por ocultar físicamente el producto del delito, pero también son por supuesto lavado de activos los pasos subsiguientes para ocultar su origen, para darle apariencia de legitimidad.

En esta parte hay que destacar que el lavador de activos nunca logrará legitimar los bienes producto del delito por más esfuerzos que haga, así los dólares que adquirió del producto de la venta de la droga en las calles de Nueva York los haya convertido hoy en día en reses en una hacienda de los Llanos Orientales, pues esas reses tienen la misma característica de ilegitimidad que tuvieron los dólares que él recibió en las calles de Nueva York; aquí vale la pena mencionar que en ciertos momentos se hicieron algunas especulaciones respecto de los alcances que pudiera tener una norma, de carácter tributario, que ahora está convertida en ley, pues parece que a través de esta norma de amnistía tributaria podrían sanearse estos capitales.

Sin embargo, una norma de este tipo nunca podría alegarse en un proceso penal para decir: «A mí ya me sanearon tributariamente los bienes, entonces también exijo una amnistía penal»; ningún abogado serio y responsable se atrevería a presentar semejante tesis ante la autoridad, ni ningún fiscal de la república la aceptaría para permitir el saneamiento de los capitales que tengan un origen ilícito.

Igualmente, hay que aclarar que no es el delito de lavado de activos que todos conocemos el que aparece consagrado en la nueva versión del artículo 177 del Código Penal, sino que evidentemente también existía un buen conjunto de normas a través de las cuales ya se estaba sancionando el delito de lavado

de activos; en la práctica esas normas existían, pero tenían escasa aplicación.

Quizás la única norma a la que se le podría reconocer algún mérito de aplicación sería el artículo 240 del Código Penal, que establece el delito de exportaciones ficticias, y reza así: «El que con el fin de obtener un provecho ilícito simule exportaciones total o parcialmente incurrirá en prisión de 1 a 8 años».

En algunas evaluaciones que se han hecho por parte del Estado sobre las formas de lavar activos en Colombia, resulta muy curioso que no haya ningún acuerdo entre los voceros de cada una de las dependencias del Estado; algunos dicen que el 80% de lavado de activos se está haciendo en Colombia a través del contrabando, pero otros afirman que este porcentaje se está realizando por medio de exportaciones ficticias. Esto lo único que demuestra es que son varios métodos.

En lo relacionado con la exportación ficticia, ésta evidentemente toca con el sector financiero, pues es claro que tantas operaciones de comercio exterior que implican movimiento de divisas y mercancías en uno u otro sentido tienen un claro contenido financiero y, por ende, generan una inmensa responsabilidad en este sector.

En cierta época algunos exportadores ficticios estaban haciendo el negocio de su vida: sacaban los contenedores vacíos, sin ninguna clase de mercancía en ellos, pero en cambio traían una buena cantidad de dólares por ese mecanismo. Además tenían la osadía de pedirle los certificados correspondientes al Banco de la República. Por fortuna hubo una estructurada reacción del banco central y unos procesos penales que si bien significaron

inmensos esfuerzos, también representaron excelentes resultados, pues gracias a ello se pudo meter a la cárcel a algunos delincuentes de cuello blanco.

Receptación

El delito de receptación siempre ha existido, pues incluso aparece en el Código Penal de 1936. Éste consiste en que si una persona ha sido víctima del robo del radio de su vehículo, por ejemplo, y le sale muy costoso comprarlo nuevo, va y lo adquiere donde un reducidor a la mitad de precio. Naturalmente, la persona es consciente de que está comprando algo robado, y allí se configura el delito de receptación.

En la práctica esa persona está permitiendo el lavado del radio, que ha sido hurtado a su vez a otra persona; entonces, para combatir el lavado de activos, el Estatuto Anticorrupción amplía el contenido de esta norma y la moderniza.

Lo primero que hay que hacer es desnarcotizar el tema del lavado de activos, pues quien pretenda combatir este delito en su entidad financiera muy seguramente no va a encontrar este problema sólo en operaciones en el exterior; tendrá que hacer comparaciones que no involucran divisas sino que son operaciones íntimamente relacionadas con asuntos internos del país, y que no tienen ninguna connotación internacional.

La Convención de Viena obligó al Estado colombiano a establecer este delito en el país, pues pide que se narcotice el tema del lavado de activos; sin embargo, una de las buenas actuaciones que ha tenido el gobierno en este contexto es haber atacado este delito en todas sus manifestaciones.

De acuerdo con la Procuraduría, las infracciones administrativas o acciones que generen únicamente sanciones disciplinarias, por ejemplo, no alcanzan a incorporarse dentro del lavado de activos.

En términos sencillos, para que a una persona se le reproche un comportamiento de esta clase, es indispensable que haya intención de cometer el delito. Por ejemplo, si el gerente de una entidad bancaria le dice a una persona de dudosa reputación que abra una cuenta con dineros de origen ilícito y que no se preocupe por nada porque él puede burlar todos los controles, ahí se presenta un delito de lavado de activos doloso.

Por esta razón no se puede tratar igual a una persona que ha puesto todos los controles para evitar el lavado de activos y sin embargo alguien se le cuele; evidentemente hay un comportamiento culposo, pero ya le tocará a la Superintendencia Bancaria determinar cuál es el funcionario responsable y sancionarlo.

Igualmente, de acuerdo con ciertos abogados penalistas, hay otras dos vías para cometer este delito: la acción por omisión y el dolo eventual.

En el derecho penal es tan culpable quien mata a una persona de un disparo como quien, teniendo la obligación jurídica de alimentar a un individuo, incumple esa obligación y el individuo muere.

Otro aspecto bien importante es que el lavado de activos en Colombia es un delito doloso. En el sector financiero, este delito puede cometerse ocultando unos bienes o dejando de controlar, y en este contexto es perfectamente posible que un fiscal

no le niegue a nadie la posibilidad de vinculación a un proceso penal. El mensaje en este contexto parece ser relativamente sencillo: si existen las obligaciones en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero hay que ligarlo necesariamente a este aspecto; se requiere cumplir a cabalidad todo lo que se señala en los artículos 102 al 106 o 107, y muy seguramente la justicia penal no va a interpretar mal el comportamiento de los funcionarios bancarios.

Esa línea que no está perfectamente definida entre el dolo, la culpa y la infracción por omisión va a quedar muy bien trazada si el comportamiento es perfectamente coherente con el cumplimiento estricto de lo que se establece en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Si hay quiebras, si hay fallas en el cumplimiento de esto va a ser ciertamente muy difícil que una persona dé explicaciones razonables frente a un proceso penal en cuanto a su comportamiento.

Existe otra modalidad, bastante compleja si se quiere, pero que también obedece a la realidad: es el dolo eventual.

El dolo se puede presentar en aquella mujer que se gana la vida mediante el contacto sexual y, sabiéndose contagiada, persiste en su actividad, sin importarle si en desarrollo de ello adicionalmente contagia a otros. Podría decirse que desde el punto de vista penal esta mujer no tiene ninguna intención maliciosa, sólo desea ganarse la vida, pero resulta indiferente, pues no le importa que adicionalmente afecte a otras personas.

Algo así, guardadas las proporciones, puede llegar a presentarse en el aspecto financiero en lo referente al control de las actividades delictivas y las ventas comerciales en las entidades.

El tipo penal del lavado de activos trae una muy buena cantidad de verbos, por ejemplo asegurar. Existe mucha inquietud en el sector asegurador en el sentido de si se está cometiendo un delito de lavado de activos, al asegurar un bien que a la postre se vino a saber que provenía de una actividad ilícita. La empresa aseguradora no es culpable, pues no tenía la intención de ocultar el bien a la realidad de la administración de justicia.

Ocultar es otro verbo muy utilizado, el cual corresponde a las primeras etapas de lavado, cuando el delincuente se tiene que enfrentar a la necesidad de manejar una muy buena cantidad de efectivo y seguramente en moneda extranjera, si es producto del narcotráfico.

La expresión custodiar significa «guardar con cuidado y vigilancia». Evidentemente una persona de un almacén general de depósito comete un delito de lavado de activos si custodia un bien que sabe que es de dudosa procedencia y lo hace para esconderlo allí de las autoridades, pero no cometerá ese delito si la persona ha implementado todos los controles para conocer su origen y además no tiene la intención de preservar ese bien de la autoridad.

El verbo invertir evidentemente está mucho más relacionado con el sector financiero, así como transferir: «ceder a otro el derecho de dominio de una cosa; transportar, administrar»; hay una inmensa posibilidad de dar apariencia de legalidad o legalizar los bienes provenientes de dicha actividad.

Hay otras observaciones que también son interesantes. Tradicionalmente se ha considerado que la persona que hurtó el radio de un vehículo no es susceptible de sanción por la vía del

delito de lavado de activos sino por la vía del delito de hurto, en tanto que evidentemente la persona que ya entra a hacer la negociación del producto del delito sí es sancionable por la vía del delito de lavado de activos.

En la práctica se diría que el secuestrador es susceptible de la sanción por la vía del secuestro y la persona que le ayuda a esconder a ocultar el producto del secuestro es la sancionable por la vía del delito de lavado. Por otra parte, vale la pena aclarar que el lavado de activos no subsume de manera alguna el delito del narcotráfico; en casos como la exportación ficticia, puede ocurrir que debido a su comportamiento, que se define mejor en otra norma, se sigue aplicando preferentemente a la norma que sanciona el delito de narcotráfico y no ha quedado subsimido en este delito, aunque en apariencia la reacción lo pudiera hacer pensar.

Se ha dicho que el delito de lavado de activos se presenta cuando se oculta, maneja, transfiere, transporta, etc., el producto de un delito; entonces, ¿es necesario que haya una sentencia condenatoria previa por el delito que originó ese producto? Es decir, para que a una persona la condenen por el delito de lavado de activos proveniente del delito del secuestro, ¿se necesita que el secuestrador esté previamente condenado? La respuesta es no, no se exige una sentencia condenatoria previa por el delito que haya dado origen a esos activos.

En la jurisprudencia se ha mencionado tradicionalmente este aspecto y al hacerlo se ha dicho que al fiscal que esté investigando el proceso, le basta tener la posibilidad de no descartar la ocurrencia del otro delito.

Si dentro del proceso por lavado se llega a la certeza de que los dineros son producto de una actividad perfectamente lícita de un tercero, pues evidentemente no se le puede condenar por este delito, ya que en ese caso es concluyente la prueba en un proceso penal, pero cuando en un proceso no se puede desvirtuar lo potencialmente posible y es factible decir que algunos elementos de juicio permiten pensar que esos dineros sean producto de otro delito, entonces en tal evento es posible castigar a esta persona por el lavado de activos, sin que se haya castigado previamente al anterior por el delito de secuestro, por ejemplo; esta fórmula ha sido tradicionalmente utilizada y ha sido también sujeto u objeto de muchas polémicas en el manejo del delito de enriquecimiento ilícito, que tiene más o menos la misma estructura. Curiosamente puede darse el caso de que no se condene a quien cometió el delito, pero sí a quien efectuó el lavado de activos.

Hay quienes han criticado el tipo penal diciendo que éste no resuelve el problema del tercero de buena fe, es decir, la persona que en algún momento adquirió el bien producto del delito y enfrenta una situación delicada desde el punto de vista penal y procesal penal; esto aparece resuelto en el derecho penal, pero no en el Código Penal, aunque en la parte general del código puede acudir a normas de responsabilidad civil extracontractual para resolver el problema.

Finalmente, como sujeto activo aparecen el director, administrador, representante legal, revisor fiscal, accionista o asociado, o cualquier otro funcionario de una entidad sujeta a inspección, vigilancia o control de las superintendencias Bancaria y de Valores; curiosamente, si una persona que tiene estas características comete el delito, podría recibir una pena privativa de la

libertad de 21 años, prácticamente la cuarta pena más grave susceptible de ser impuesta en Colombia, sin derecho a libertad provisional a lo largo del proceso.

Conclusiones

Es claro que para tener éxito en la lucha contra el lavado de activos se debe contar con colaboración interinstitucional y cooperación internacional para combatir este delito, que ataca especialmente al sector financiero.

Por fortuna existe interés de parte del Estado y de las entidades financieras en trabajar mancomunadamente con el fin de erradicar este flagelo que tanto daño ha causado al país.

Édgar Enrique Lasso Fonseca

Representante de la Superintendencia Bancaria

CÓDIGOS DE CONDUCTA Y PAPEL DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS

Este foro constituye el espacio propicio para presentar algunas consideraciones en torno a la importancia de adoptar códigos de conducta y formalizar un modelo adecuado de control de lavado de activos, al igual que para exponer ciertas reflexiones en torno al papel que deben desempeñar tanto las instituciones financieras como la misma Superintendencia Bancaria en lo referente a la prevención de estas actividades, poniendo de presente las bondades que traerían estos desarrollos para la misma estabilidad del sistema de pagos y para la reducción de sus riesgos implícitos.

Introducción

Tradicionalmente el lavado de activos se examinó desde la perspectiva del negocio del narcotráfico; sin embargo, cifras resul-

tantes de estimaciones recientes dan cuenta de que el lavado procedente de estas actividades es sólo parte del problema. Se calcula que los fondos ilícitos en el mundo entero alcanzan la cifra de US\$1 billón, de los cuales \$400 a \$500 millardos se asocian al tráfico de drogas y US\$200 a US\$250 millardos se generan por ventas de drogas en los Estados Unidos.

El lavado de activos se refiere al encubrimiento de la existencia legal de fuentes de ingresos como los derivados del tráfico de drogas, terrorismo, secuestro, chantaje, extorsión, evasión de impuestos, corrupción administrativa, ingresos ilegales procedentes de juegos, siniestros provocados deliberadamente, prostitución y, en general, cualquier dinero proveniente de actividades ilícitas o relacionadas con éstas y, desde luego, la aplicación de los mismos mediante su transformación en activos financieros o reales.

La importancia del control del lavado de activos para los países se fundamenta en la estrecha relación existente entre diversas formas del crimen organizado, las cuales conducen a un ambiente propicio para la desestabilización del sistema político y económico.

Pero, adicionalmente, en países de reducido tamaño como Colombia, que se encuentran empeñados en procesos de apertura e internacionalización, el lavado de activos puede generar serias fracturas al sistema de pagos, en la medida en que instituciones financieras que operen en mercados foráneos se vean comprometidas ante autoridades extranjeras en actividades de lavado de activos. El congelamiento de recursos que ordene una autoridad o las líneas de crédito que no desembolsen instituciones extranjeras como mecanismo de retaliación, pueden

deteriorar la confianza de la clientela, reducir la eficiencia del mismo sistema de pagos e incluso elevar el grado de riesgo sistémico, con las nefastas consecuencias que de esto se pueden derivar.

Si bien no existen estimativos de los porcentajes de recursos que se canalizan a través del sistema financiero, tarde o temprano, sea cual fuere el mecanismo utilizado para perfeccionar el lavado, los recursos fluirán a éste; por tanto, el papel del sistema financiero en la detección y control del lavado de activos es crucial, habida cuenta de que tiene la posibilidad de contribuir a la identificación de las personas vinculadas a estas actividades y de sus testaferros, al tiempo que permite detectar operaciones sospechosas.

Código de conducta

En este contexto la adopción de un código de conducta para la prevención del lavado de activos en el sistema financiero, de conformidad con lo consagrado en el numeral 2 del artículo 102 del Estatuto Orgánico, constituye uno de los principales instrumentos para ese propósito, en cuanto se entienda como los principios o postulados que al estar ínsitos en la gestión de los representantes legales, directores, administradores y funcionarios de las entidades vigiladas, pretenden evitar –como lo ordena la ley– que en la realización de sus operaciones, tales instituciones «... sean utilizadas como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento en cualquier forma de dineros u otros bienes provenientes de actividades delictivas, o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a transacciones y fondos vinculados con las mismas».

En otras palabras, un código de conducta en este contexto debe pretender ser no sólo la génesis de una cultura de prevención del lavado de activos, sino también una filosofía con la que conviva cada una de las personas que laboran en el sector, cualquiera que sea el cargo que desempeñe, las funciones asignadas, las operaciones en que intervenga o el lugar donde se encuentre.

Esto implica, entonces, que el ejercicio de la actividad financiera o aseguradora bajo los parámetros de un código de conducta, debe obedecer más a la convicción de que se está obrando conforme a un esquema de autocontrol, en el que el primer beneficiado es, sin lugar a dudas, la propia institución financiera o aseguradora en la medida en que se precautela y garantiza la confianza pública en el sistema tanto en el país como en el exterior, mediante un control de los riesgos que implica su utilización como instrumento para el lavado de activos, antes que a un imperativo legal o a la imposición de la autoridad de control, o a una simple forma de colaboración con la administración de justicia.

Esto significa que el control del lavado de activos por parte de las entidades vigiladas, antes que una formalidad legal, debe entenderse como una necesidad inherente a la existencia del negocio bancario.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso observar que si bien el legislador ha querido que las mismas entidades vigiladas tengan un amplio marco de autonomía para que conciban y estructuren las reglas o código de conducta para la prevención de actividades delictivas, el mismo ha señalado algunos propósitos mínimos que deben alcanzarse por medio de dichas reglas.

No sobra aclarar que el citado código, en la forma como lo concibe la Superintendencia Bancaria, es un instrumento autónomo en relación con los demás mecanismos y procedimientos de control ordenados por la ley, concretamente por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

En efecto, mientras por código de conducta se entienden los principios morales, éticos y profesionales que se inculcan y que conviven con las personas para manifestarse en el ejercicio de la actividad financiera, aseguradora o bursátil, o como una forma de vida laboral dentro o fuera de la entidad, los mecanismos y procedimientos de control y auditoría están determinados por los pasos, técnicas, requisitos y aspectos operativos o mecánicos que deben observar los empleados, según que sus funciones tengan que ver o no con las operaciones sujetas a control, las cuales se vierten en manuales o reglamentos para consulta y aplicación de sus directamente responsables.

No obstante lo anterior, la Superintendencia Bancaria tiene perfectamente claro que la tarea de prevenir y erradicar el lavado de dinero en Colombia, en la cual está seriamente empeñado el presente gobierno, no corresponde sólo a las entidades que conforman el sector vigilado, sino que debe ser un compromiso indeclinable tanto del Estado como de la sociedad en general.

Papel de la Superintendencia contra el lavado de activos: hacia un nuevo enfoque de control

La Superintendencia Bancaria es consciente de las dificultades, los costos y otros inconvenientes inherentes a la prevención y detección del lavado de activos que, en cumplimiento de la ley, deben afrontar las entidades vigiladas por este orga-

nismo, los cuales se originan, entre otros, en el volumen y complejidad de las operaciones, en los nuevos productos que ha desarrollado el negocio financiero y en el hecho de que una vez adoptadas determinadas medidas o estrategias para prevenir su ocurrencia, las modalidades de lavado son rápidamente modificadas o estructuradas de manera más compleja para evadir el control y el correspondiente seguimiento.

A pesar de lo anterior, es perfectamente claro que en el actual estado de la sociedad colombiana, donde la delincuencia ha perfeccionado su *modus operandi* y se ha infiltrado sin discriminación ni reservas en sus distintos estamentos, es necesario que todos los agentes económicos asuman con absoluta responsabilidad el compromiso en la lucha por erradicar el flagelo del lavado de activos, pues lo que está en juego es la existencia misma de una actividad económica y financiera transparente, depurada y confiable y, como si fuera poco, su credibilidad en un contexto nacional e internacional.

Por otra parte, la total transparencia y fluidez del sistema de pagos exige que las herramientas de control diseñadas para detectar estos ilícitos no impidan el normal desarrollo de las actividades financieras y económicas, ni abusar de los principios de reserva bancaria establecidos en la ley.

Es así como la Superintendencia Bancaria se ha dado a la tarea de revisar y analizar los mecanismos de control establecidos a partir de la expedición del Decreto 1872 de 1992, hoy incorporados en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, lo cual ha dado lugar a plantear al Ministerio de Justicia y del Derecho, y más concretamente a la Secretaría

Técnica de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos, algunas precisiones en cuanto a la normatividad vigente a efectos de evitar equívocos en su interpretación, aplicación y alcance, y a que se revise el papel que le corresponde a este organismo por mandato legal respecto del control del lavado de activos, enfocándolo desde cuatro perspectivas fundamentales: la autorregulación, la cobertura del control, los reportes de información y la capacitación y cultura sobre la problemática.

Así las cosas, se considera que el papel de esta entidad en la prevención del lavado de activos debe encaminarse a que las entidades vigiladas, sus representantes legales, directores, administradores y funcionarios, en el cumplimiento de sus deberes en materia de control de actividades delictivas, se orienten a la consecución de los siguientes objetivos generales:

1. Asegurar el estricto y oportuno cumplimiento de las normas legales encaminadas a prevenir y detectar el lavado de activos en cualquiera de sus modalidades.
2. Colaborar con la administración de justicia en la prevención e investigación de las personas responsables del lavado de activos.
3. Coadyuvar al fortalecimiento del sistema de pagos de la economía, otorgando seguridad, transparencia y confiabilidad a los usuarios del mismo.
4. Procurar que el acceso por parte de los diferentes agentes económicos a la infraestructura financiera de pagos de las entidades vigiladas se realice en condiciones de total transparencia.

5. Bajo la presunción de la buena fe, obtener y garantizar una información fidedigna de la clientela, de suerte que ello permita una correcta identificación del cliente, así como un adecuado, oportuno y permanente conocimiento de su actividad económica y de las características básicas de sus transacciones.
6. Consolidar mecanismos para que la revisoría fiscal y las autoridades administrativas o judiciales competentes accedan, para los fines exclusivos de las funciones asignadas por los estatutos y la ley, según el caso, a los documentos y registros que posee la entidad vigilada sobre su clientela, sin desmedro de la confidencialidad y protección durante la transacción y después de ella, de manera que se garantice la inalterabilidad de la información del sistema de pagos.
7. Propender a que se elimine el riesgo sistemático que eventualmente podría derivarse de la pérdida de confianza del público o del mercado financiero internacional en la institución vigilada, como podría presentarse ante el congelamiento o embargo preventivo de las cuentas de una o varias de sus oficinas, tanto en Colombia como en el exterior, por parte de las autoridades competentes.

En síntesis, se debe precautelar y garantizar la confianza pública en el sistema mediante un control adecuado de los riesgos que implica su utilización como instrumento para el lavado de activos, y evitar que la realización indiscriminada de operaciones pueda inducir efectos sistémicos perversos en el mercado,

en el sistema de pagos y en la liquidez y solvencia de las instituciones afectadas.

Ámbito de autorregulación

El actual ordenamiento jurídico en materia de control del lavado de activos reserva un espacio de autorregulación a las entidades financieras y aseguradoras, sin que ello signifique, de ninguna manera, una delegación de las labores encomendadas por la ley a la Superintendencia Bancaria, en la medida en que deja a su buen criterio la adopción de las reglas de conducta y los mecanismos y procedimientos de control y auditoría que consideren necesarios, oportunos y eficaces para garantizar el cumplimiento de los objetivos antes señalados, pero así mismo dirigidos a la consecución de los propósitos específicos y concretos que enseguida se enuncian:

1. Bajo la presunción de la buena fe, obtener una identificación fidedigna de su clientela, así como un conocimiento cierto, adecuado y permanente de la actividad económica que desarrollan, su magnitud, características de las transacciones en las que se involucran, especialmente la de quienes efectúan cualquier tipo de depósito a la vista, a término o de ahorro, o se les expide títulos de capitalización, o entregan bienes en fiducia mercantil o en encargo fiduciario.
2. Establecer la frecuencia, volumen y características de las transacciones financieras de sus usuarios.
3. Establecer que el volumen y movimientos de fondos de sus clientes guarde relación con la actividad económica de los mismos.

4. Reportar en su debida oportunidad y en forma suficiente a la Fiscalía General de la Nación o a los cuerpos especiales de policía judicial que ésta designe, cualquier información relevante sobre el manejo de fondos cuya cuantía o características no guarden relación con la actividad económica de sus clientes, o sobre transacciones de sus usuarios que por su número, por las cantidades transadas o por las características particulares de las mismas, puedan conducir razonablemente a sospechar que los mismos están usando a la entidad para transferir, manejar, aprovechar o invertir dineros o recursos provenientes de actividades delictivas.

Sobre este particular es oportuno señalar, para los fines del literal d) del numeral 2 del artículo 102 del referido Estatuto, que no se requiere que la institución tenga conocimiento o certeza de que el cliente, bajo dichos supuestos, está incurriendo en actividades delictivas, o de que los recursos que consigna o deposita en sus cuentas o maneja en la operación, provienen de esas actividades, ni mucho menos que tenga que identificar el tipo penal del que presuntamente se origina el dinero o los bienes. En efecto, dicha norma permite entender que los reportes allí indicados deben efectuarse simplemente cuando en el manejo de los fondos o en las operaciones surja cualquier información relevante que por la actividad económica del cliente, sus características particulares, cuantía de las transacciones, número, etc., lleve a sospechar, vale decir, a «suponer, conjeturar, figurarse» que se está usando la entidad para los fines anteriormente descritos.

Acogiendo, además, algunas recomendaciones formuladas por la Fiscalía General de la Nación sobre este tema en particular

—como usuaria de información—, es preciso que las entidades vigiladas tengan en cuenta que el reporte de operaciones sospechosas no constituye denuncia penal; por tanto, no supone la necesaria e inmediata judicialización de cada caso. En consecuencia, no necesita ratificación personal de carácter judicial, ni se impone su necesaria incorporación al expediente del eventual proceso penal que origine. Tampoco se exige que deba estar suscrito por funcionario alguno de la entidad bancaria.

Así mismo, el reporte de operaciones sospechosas a la Fiscalía coexiste con la obligación de denunciar impuesta por el artículo 25 del Código de Procedimiento Penal a todo habitante del territorio colombiano mayor de 18 años.

Cobertura del control y reportes de información

En cuanto al reporte en punto a la cobertura del control y reportes de información algunos observadores entienden, quizá de manera equivocada, que la normatividad vigente para el control de lavado de activos sólo se circunscribe a operaciones en efectivo, fundamentándose básicamente en los artículos 103 y 104 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que se refieren exclusivamente al reporte de transacciones en efectivo. Sin embargo, tal interpretación no consulta ni el espíritu de las normas expedidas a partir del Decreto 1872 de 1992, ni tampoco tiene en cuenta las distintas modalidades e instrumentos que de tiempo atrás viene utilizando la delincuencia para lavar activos.

Ciertamente, como lo han podido establecer la Superintendencia Bancaria y la misma Fiscalía General de la Nación, la modalidad de transacciones en efectivo es el mecanismo me-

nos utilizado desde hace mucho tiempo para ocultar, manejar, invertir o aprovechar el dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas, pues en la medida en que tal expediente es fácilmente detectable por las entidades financieras, así como por las autoridades competentes, hoy se prefieren otras formas más complejas y sofisticadas, como las operaciones cartulares, las transferencias electrónicas, etc., que dificultan su detección y seguimiento.

En el numeral 1 del artículo 102 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, entre otras disposiciones, se encuentran plasmados la filosofía y el propósito que orientaron al gobierno nacional al expedir el Decreto 1872 de 1992, el cual de alguna manera se reitera en el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), como quiera que allí se impone a las instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria la obligación de adoptar medidas de control apropiadas y suficientes, orientadas a evitar que sean utilizadas como instrumento para el lavado de dinero o cualquier otro activo proveniente de actividades delictivas.

Por esto es jurídicamente viable, además de necesario, que la cobertura del control del lavado de activos se extienda tanto a operaciones en efectivo como a operaciones cartulares, por ejemplo, transacciones monetarias en moneda legal y extranjera, tales como depósitos y retiros de cuentas corrientes bancarias o de ahorros, sobregiros, compra de cheques de gerencia, CDT, CDAT, transferencias, giros postales, cheques viajeros, cheques giros, cambios de moneda y otro tipo de transacciones.

De acuerdo con el criterio expuesto, la Superintendencia está evaluando condiciones y parámetros bajo los cuales las entida-

des vigiladas realizarían los reportes ordenados en la ley, de tal manera que se considere la capacidad actual de procesamiento de información de que dispone la entidad, el volumen de transacciones sujetas a control, la periodicidad de los envíos, los montos por reportar y la utilidad que eventualmente puede arrojar la información que hay que remitir, entre otros factores, con el fin de que sea oportuna, de calidad y eficaz.

Capacitación y cultura

Como parte del control que le compete a la Superintendencia Bancaria en relación con el lavado de activos, se estableció la necesidad de desarrollar una cultura preventiva en torno a dicha problemática, tanto dentro del organismo de supervisión como hacia el sector financiero y asegurador, con la convicción de que una de las alternativas más eficaces para hacerle frente es el conocimiento de las distintas técnicas utilizadas por la delincuencia para llevar a cabo el lavado de activos, así como de los mecanismos de prevención considerados en la legislación colombiana y los desarrollados en otros países con ese mismo objetivo.

Es así como se han realizado, desde finales de 1994, aproximadamente 60 charlas a empleados de instituciones financieras y quince a funcionarios de otras entidades con el objeto de divulgar las diferentes políticas, la normatividad y la caracterización del problema del lavado de activos, algunas de ellas realizadas con la Asociación Bancaria, lo mismo que 150 visitas a entidades financieras con el objeto de establecer si se ha dispuesto el conocimiento de la normatividad, si se han diseñado manuales internos relacionados con el tema y verificar la capacitación dada a los funcionarios por parte de las diferentes entidades vigiladas.

Igualmente, se ha procedido a reforzar la capacidad informática de la Superintendencia Bancaria, así como a adecuar su estructura en función de las obligaciones y responsabilidades que le asigne la ley.

No sobra mencionar las visitas efectuadas a entidades financieras y casas de cambio con el fin de corroborar el cumplimiento de la normatividad sobre lavado de activos, esto es, sobre la adopción de mecanismos de control y auditoría, y acerca del reporte de operaciones sospechosas, entre otros.

En este momento se está trabajando en el desarrollo de un instructivo que permitirá dar cuerpo al nuevo enfoque de control de actividades de lavado de activos al que se aludió con anterioridad.

Régimen sancionatorio

Por otra parte, teniendo en cuenta que en ocasiones se ha llegado a afirmar que la Superintendencia Bancaria ha obrado dictatorialmente en la aplicación del régimen sancionatorio por violación al control de lavado de activos, es bueno hacer ciertas precisiones sobre el particular.

Las facultades sancionatorias que ha ejercido la Superintendencia respecto a las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia, se han enmarcado siempre dentro de la Constitución y de la ley, tal como deben desarrollarse todas las funciones que cumplen los órganos de la administración pública. En esta forma, en todos los casos dicha autoridad ha obrado dentro del contexto de los objetivos, funciones y atribuciones que le confieren el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás

ordenamientos que se le aplican (por ejemplo, el régimen cambiario), se han respetado los principios constitucionales sobre el debido proceso y el derecho de defensa, al igual que los criterios legales que gobiernan la expedición y ejecutoriedad de los actos administrativos.

Por lo demás, la función sancionatoria que en materia de lavado de activos ha ejercido la Superintendencia Bancaria ha estado precedida ante todo de una gestión con criterio preventivo, en virtud de la cual se ha reiterado y conminado a las entidades vigiladas para que cumplan estricta y oportunamente los controles ya mencionados.

Como consecuencia del rigor con que ha obrado este organismo ante las instituciones financieras a las que se les ha comprobado el incumplimiento de las normas legales y reglamentarias en cuestión, se han impuesto algunas sanciones pecuniarias de carácter institucional y personal, y ordenado, en algunos casos, la remoción de funcionarios. A partir de estas actuaciones, entre otras, se ha evidenciado un notorio aumento de reportes de operaciones sospechosas a la Fiscalía General de la Nación, lo cual quiere decir que las medidas y mecanismos de control establecidos para evitar que en sus operaciones las entidades vigiladas sean utilizadas para el lavado de activos, comienzan a ser más efectivos.

Sin embargo, lo más importante es que se empiece a observar en el sector financiero, en los usuarios y en las mismas autoridades del Estado, un compromiso incondicional para erradicar, de la economía en general y del sistema financiero en particular, todas las formas posibles del lavado de activos. Esto es, se está gestando en el país una cultura de prevención de ese tipo

de actividades delictivas, lo cual sin lugar a dudas redundará en beneficio de la actividad financiera en la medida en que le da transparencia y legitimidad al sector y consolida la confianza del público en él.

Fernando Silva García

Exviceministro de Justicia

Estados Unidos fue el primer país interesado en combatir el lavado de activos y con tal fin expidió, en 1970, la ley de secreto bancario, la cual sufrió modificaciones y ajustes con el paso del tiempo.

Esa legislación inicial apuntaba fundamentalmente a reconocer o establecer la obligación de las instituciones financieras de producir los reportes de transacciones en efectivo para entregarlos al Departamento del Tesoro, con el propósito de servir a las investigaciones asociadas a la utilización del sistema financiero para el desarrollo de actividades delictivas, particularmente actividades de evasión de impuestos, pues en ese entonces el lavado de dinero no estaba catalogado como delito.

Podría decirse que en Estados Unidos pasó algo semejante a lo que ocurrió en Colombia durante la primera etapa de la aplicación de estas normas. En un primer momento hubo incertidumbre por la falta de claridad sobre el alcance y el compromiso que implica para las instituciones financieras el desarrollo de

las actividades asociadas al cumplimiento de esas disposiciones legales y después vino un estado de latencia, de adormilamiento; ese fenómeno ocurrió en los Estados Unidos, como lo resaltan los especialistas en el tema, hacia los primeros años de la década del ochenta. Los reportes de transacciones en efectivo, para no hablar de reportes de operaciones sospechosas, eran bastante menos de aquellos que se esperaban, de acuerdo con el flujo de transacciones de la economía norteamericana.

Fue necesario entonces que las autoridades supervisaran e impusieran drásticas sanciones a algunas instituciones financieras para que hubiera un despertar de conciencia sobre la necesidad de trabajar en ese campo; esto ocurrió un poco antes del año 1986, cuando se determina penalizar el lavado de activos. De esta manera se abre un escenario bastante complejo o más comprometedor en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios e incluso de las propias instituciones, en la medida en que la responsabilidad penal se extiende a los sujetos corporativos que en algún momento están expuestos a involucrarse con el desarrollo del lavado de activos.

En Estados Unidos este tema de la transacción en efectivo ocupa un lugar fundamental, como debe ocuparlo en cualquier país que sea escenario relevante para el desarrollo de actividades de lavado.

Algunos piensan que Estados Unidos puede ser el primer centro de lavado de activos del mundo; esto se explica en la medida en que se sabe que es el principal consumidor de drogas del mundo y que, infortunadamente, la actividad ilícita de producción de drogas, estupefacientes y sicotrópicos constituye la industria criminal más poderosa del mundo, de suerte que es fac-

tible entonces que se den inmensos flujos de recursos que deben ser incorporados en la economía como resultado del desarrollo de esa actividad. Esto lo reconocen en cierta forma las propias autoridades estadounidenses en cuanto advierten sobre la base de los estimativos existentes de los flujos de los recursos que se laven en la economía mundial, los cuales oscilan entre los US\$300 mil y US\$500 mil millones. A esa cifra se le extrae la tercera parte, por lo que se concluye entonces que más de cien mil millones de dólares corren por las venas del circuito financiero de los Estados Unidos para penetrar en la economía y tratar de iniciar el proceso orientado a darles apariencia de legitimidad a esos recursos.

Al mencionar esta cifra se debe buscar algún grado de correspondencia con la situación colombiana para entender que las magnitudes no se pueden transportar mecánicamente, por mucho que se considere que en Colombia se radican de manera primordial organizaciones criminales que tienen un dominio importante en el negocio del tráfico ilícito de estupefacientes.

Los estimativos sobre flujo de lavado de dinero en Colombia no son fáciles de establecer. Probablemente hay menos herramientas, menos información que en otras latitudes, pero los entendidos se mueven en cifras que oscilan entre los US\$1.000 y los US\$3.000 millones, que no alcanzan a ser ni el 3% de la cifra que se está manejando. Todo esto indica que hay que asumir un compromiso global a nivel mundial para enfrentar el fenómeno, única forma de tener éxito en las acciones de la comunidad internacional para perseguir el crimen organizado; obviamente como contrapartida se podría desestimar la importancia del fenómeno en el país diciendo que el lavado de dinero en Colombia se da de manera significativa por la vía de la intro-

ducción ilícita de mercancías al territorio aduanero nacional, es decir, mediante el contrabando.

Sin embargo, también hay que entender que son esos flujos de riqueza que llegan a Colombia los que alimentan la actividad de estas empresas criminales en el país; ese es el gran problema de Colombia, y sobre esa premisa hay que trabajar.

Obviamente, para ganar esta batalla debe haber un compromiso efectivo a nivel internacional. Existen más de 50 paraísos fiscales en todo el mundo, donde hay una gran facilidad para la penetración de dineros mal habidos, para la ubicación y reinversión de esos dineros, o para que vuelvan a sus sitios de origen. Muchas operaciones de lavado de dinero se inician en los Estados Unidos, pasan por paraísos situados en el Caribe, en Asia o Europa, y vuelven ya vestidos con el manto de la apariencia de legitimidad para ser invertidos en la economía formal de los Estados Unidos. Lógicamente, esto también puede estar ocurriendo en Colombia.

Pese a que a nivel internacional se han adoptado algunas estrategias al respecto, se siguen viendo nuevas denuncias en la prensa internacional sobre el fortalecimiento de centros financieros donde se está lavando dinero de manera más o menos descarada y sin que todavía la comunidad internacional haya adoptado medidas efectivas para frenar esos desafueros.

Como primera medida, las autoridades estadounidenses están presionando para que los controles ingleses en lo relacionado con el lavado de activos sean mucho más exigentes, pues gran parte de la industria ilícita del lavado de activos dirige sus recursos hacia ese país.

Otro antecedente de este tipo se registra en junio de 1980, cuando el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea recomienda la adopción de medidas contra la transferencia y la custodia de fondos de origen criminal; en esa recomendación se destacaba la importante participación que el sector financiero debía tener en la prevención del lavado de activos, así como también cuál podía ser su cooperación en el desarrollo de las causas criminales que las autoridades competentes llevarían a cabo para enfrentar fenómenos vinculados a las industrias ilícitas que generaban el lavado de activos.

Sin embargo, sólo en 1988 la comunidad internacional decide generar un nuevo instrumento para combatir este delito: la Convención de Viena; en este encuentro los países adherentes a ella asumen el compromiso de introducir en su legislación interna la penalización del lavado de activos que estén vinculados como producto de las actividades del tráfico de estupefacientes y delitos conexos.

Un año después se reúne el Comité de Basilea para la Convención Bancaria, conformado por doce de los países más poderosos del mundo, entre los cuales se destacan Japón, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Dinamarca y Países Bajos; estas naciones tienen que ver en muy buena medida con el desarrollo de tal actividad en el mundo, no porque de manera deliberada le den espacios a este fenómeno, sino simplemente porque algunos de ellos lo padecen en cuanto centros financieros que son.

Después de la reunión el Comité de Basilea expide una declaración en la que se hace énfasis en la necesidad de adoptar medidas que garanticen la identificación de la clientela, es de-

cir, reafirmar la importancia de que haya un conocimiento claro y documentado de las personas que se vinculan como clientes a una institución financiera.

Igualmente, llama la atención sobre la necesidad de desarrollar políticas en las instituciones financieras que garanticen el acotamiento de éstas y sus funcionarios de las leyes de los manuales o de los códigos de conducta que existieran dentro de las instituciones, que se forje una verdadera cultura corporativa del cumplimiento de la ley que ahuyente a quienes pretendan acercarse a buscar un socio en las instituciones financieras para desarrollar las actividades criminales; finalmente, se habla sobre la necesidad de cooperar con las autoridades en el desarrollo de las acciones para combatir el lavado de activos. No obstante, hubo una debilidad mayúscula en esa declaración: la falta de consenso para encontrar un texto en el que todos estuvieran dispuestos a comprometerse. Por esa razón en 1990, como resultado de acciones que se presentaron en 1989, en la cumbre de los siete países más industrializados del mundo se llega a la conclusión de que es necesario conformar un grupo de trabajo que revise el tema de las acciones que pueden adoptar los países para conjurar el incremento de lavado de activos.

Ese grupo de acción financiera, conocido como Gafi (o FAT, por su sigla en inglés), se da a la tarea, desde 1989 hasta 1990, de producir un conjunto de recomendaciones (40 en total) de la mayor importancia, las cuales hoy por hoy tienen total vigencia. Se renuevan y se recuerdan en todos los instrumentos internacionales que se ocupan de la materia y son punto de referencia obligada para aquellos que quieren concentrarse en la búsqueda de respuestas efectivas para enfrentar el fenómeno.

En la presentación del documento en cuestión, se dice: «por tanto, las etapas claves para la detección de las operaciones de blanqueo de fondos son aquellas en que el dinero en efectivo ingresa formal o informalmente al sistema financiero local, desde el cual se le envía al exterior para su incorporación al sistema financiero de jurisdicciones escasamente reglamentadas y su posterior repatriación por medio de transferencia de apariencia legítima». Esta afirmación, repetida constantemente por los expertos en la materia, da a entender que en los principales centros de consumo de estupefacientes en el mundo (Estados Unidos y Europa) el tema del lavado de activos debe tener especial importancia, porque es allí donde entran al circuito financiero los recursos provenientes de este delito.

También debe ser motivo de atención para los paraísos fiscales, donde las reglas para recepción de dineros en efectivo son frágiles, pues otra de las modalidades a partir de las cuales se inicia el proceso de lavado consiste en transportar físicamente divisas a esos centros financieros, para iniciar allí el proceso de lavado.

En la primera de estas recomendaciones se hace una invitación para que los países se vinculen a la Convención de Viena, adhieran a ella la ratificación, la hagan instrumento vigente y apliquen todas las reglas trazadas en la convención.

Una segunda recomendación está en el capítulo de consideraciones más generales. Allí se determina que el secreto bancario no puede erigirse en una barrera infranqueable para lograr la efectividad de las recomendaciones contenidas en el documento, que es uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la comunidad internacional.

La tercera recomendación se refiere a la importancia de incrementar la cooperación internacional y la asistencia jurídica mutua en las investigaciones de blanqueo, al igual que en procesamientos y extradiciones cuando ello sea posible; como éste es un delito de carácter universal, es necesario buscar esos mecanismos de cooperación internacional.

Posteriormente se habla del perfeccionamiento de los sistemas jurídicos nacionales para prevenir el blanqueo de fondos, de la importancia de la tipificación penal del blanqueo de dineros conforme a la Convención de Viena, e igualmente de la necesidad de ampliar el alcance de la figura penal del lavado de activos para que no sólo el tráfico de estupefacientes y conexos aparezcan como delitos originadores, sino también los delitos graves, los que muevan sumas cuantiosas o los que tengan esas dos condiciones a la vez. Naturalmente, en el escenario colombiano el lavado de activos sirve para sancionar a quienes contribuyen a darle apariencia de legitimidad o a realizar operaciones con dinero mal habido que proviene de cualquier delito.

Así mismo se señala que en la medida de lo posible debe asignárseles responsabilidad penal a las personas jurídicas, lo cual riñe un poco con la tradición jurídica de los países que se han formado en corrientes como las que han animado la construcción de un nuevo régimen jurídico penal; en Colombia, por ejemplo, no hay una tipificación penal en este momento que sancione o les dé alcance a las conductas penales predicándolas eventualmente de las personas jurídicas, aunque serán sustitutos que conduzcan a resultados semejantes a los que se pueden dar en los ordenamientos en donde este fenómeno se presente, en la medida en que es posible imponer sanciones pecuniarias en el campo administrativo a determinadas personas que en ciertos momentos se alejan de pautas de comportamiento exigidas.

En las recomendaciones hay un capítulo dedicado a medidas preventivas y de incautación. De acuerdo con esto, en cada país se deben implementar medidas adecuadas que permitan lograr el objetivo de ubicar los bienes vinculados al lavado de activos, incautarlos, tomar medidas precautelativas para impedir que esos bienes desaparezcan y, finalmente, disposiciones que permitan alcanzar el decomiso de esos bienes vinculados a las actividades criminales del lavado.

Así mismo, dentro de las recomendaciones que se hacen para las instituciones financieras, éstas deben ser eventualmente aplicables a instituciones no financieras pero que manejen gran cantidad de remesas en efectivo o que de alguna manera estén vinculadas al desarrollo de actividades de lavado de activos.

También se señala que las autoridades deben velar porque estas medidas de control se apliquen con la mayor amplitud posible; si se trata de hacer un ejercicio permanente de la manera como las organizaciones criminales pueden estar buscando nuevas actividades respecto de las cuales no se hayan establecido reglamentaciones para emplearlas en el lavado de activos, será un deber de las autoridades estar pendientes de identificar esas actividades y establecer los reglamentos que correspondan. Incluso se llegó a considerar la conformación de un grupo especial que estudiara la integración de una lista nueva de instituciones financieras no bancarias y otras instituciones que no manejen dinero en efectivo y a las que se les deban aplicar esas medidas; sin embargo, no se han conocido conclusiones de ningún grupo conformado para ese efecto.

También se plantea la idea de que en caso de dudas las instituciones financieras deben exigir la identidad real de personas en

cuyo nombre se obre o se lleve a cabo una transacción; con respecto a la legitimidad de la operación deben mantenerse registros al menos por cinco años, así como una mayor diligencia de las entidades financieras en lo relacionado con operaciones bancarias.

Las instituciones deben prestar atención a las transacciones complejas, insólitas y significativas, así como a los patrones de transacciones no habituales que no tengan un propósito legal o económico evidente; además, si es posible, debe explorarse cuál es el trasfondo de la operación correspondiente y cuál es su explicación, para llegar a la consideración de que las instituciones deben estar autorizadas a proveer esa información a las autoridades. La única posibilidad de poder combatir con éxito el lavado de activos es imponer a todas las instituciones financieras del mundo, sin excepción, el deber de informar obligatoriamente a las autoridades sobre la existencia de operaciones sospechosas; esta es la única garantía de poder avanzar con mayor seguridad en el camino de enfrentar este fenómeno delictivo.

En algunas de las recomendaciones también se dice que las instituciones financieras no deben tener la posibilidad o deben estar impedidas legalmente de avisar a su clientela con respecto a la información requerida sobre operaciones para propósito de investigación de lavado; igualmente se anota que la notificación de operaciones sospechosas debe sujetarse a los procedimientos que han establecido las autoridades, como resultado de la concertación entre las instituciones financieras y la autoridad competente para las investigaciones judiciales correspondientes.

Así mismo, en la recomendación No. 20 se dice que las instituciones financieras deben organizar planes para enfrentar el riesgo de su utilización en programas de lavado de activos, los cuales deben tener en cuenta, necesariamente, procesos muy exigentes de selección de la clientela, capacitación del personal, programas de auditorías que se desarrollen en las instituciones para lograr el cometido de mantener vivos los procedimientos y las políticas adoptadas en esta materia.

En realidad, puede ser un error formar una cartilla de procedimientos y adoptarla mecánicamente en una institución sin primero haberla interiorizado, sin haber definido la realidad de las necesidades de esa institución, su propia dinámica de funcionamiento; infortunadamente en algunos casos se ha llegado a entender que todo termina con recoger un catálogo que alguien ha traído y ha puesto a disposición de la respectiva institución.

Ese catálogo tal vez sea útil, y será útil en la medida en que se examine la realidad de la propia institución y se vea hasta dónde es necesario desarrollarlo, cambiarlo, ampliarlo, modificarlo. Obviamente, el trabajo de auditoría de la institución y el de revisores fiscales en este campo es trascendental para garantizarles a los administradores de las instituciones que se está operando correctamente, con el fin de darles un parte de tranquilidad en torno al cumplimiento de todas estas reglamentaciones que desgraciadamente son un imperativo necesario para combatir estas manifestaciones del crimen organizado.

Se habla de la necesidad de adoptar medidas para encarar el problema de los países donde no haya medidas contra el blanqueo de fondo o, si éstas existen, sean insuficientes; igualmente, se sugiere a las entidades e instituciones financieras que pres-

ten atención especial a aquellos países en donde no exista aplicación de esta recomendación o donde se tenga conciencia de que esas recomendaciones se están aplicando de manera insuficiente, con el fin de mirar con mayor cuidado, con mayor celo, las operaciones que se estén cursando.

También hay que hablar de la aplicación de las recomendaciones en las sucursales y subsidiarias en el exterior, especialmente en los países que no las apliquen o que lo hagan de manera incompleta; eso ocurre al menos como política gubernamental en Colombia, en la medida en que se tiene establecido como uno de los supuestos de compromiso que las instituciones financieras deben adoptar cuando van a hacer una inversión o van a incrementar su participación en el exterior. Igualmente hay que tomar otras medidas para evitar el blanqueo de activos, como por ejemplo considerar la viabilidad del control al movimiento de efectivos en fronteras, sin perturbar el funcionamiento de ese tráfico que en algunos países es de gran importancia; por eso hay que tener en cuenta la posibilidad de adoptar sistemas de notificación de transacciones monetarias internas e internacionales que sobrepasen determinado monto y crear un organismo que las centralice en una base de datos computarizada.

No se está hablando sólo de las transacciones en efectivo, sino de transacciones monetarias que eventualmente se deberán poner en conocimiento de las autoridades; para esto se requiere que las instituciones financieras cuenten con adecuados programas de control para prevenir el lavado de activos y cooperar con otras autoridades en las investigaciones de blanqueo.

Igualmente se plantean otras recomendaciones, como por ejemplo asignar una autoridad que controle el cumplimiento de los reglamentos para esas otras actividades diferentes de la financiera; así mismo se destaca que las autoridades de supervisión deben trazar pautas que orienten a las instituciones financieras en la detección de patrones sospechosos, sin que eso pueda entenderse como una enumeración exhaustiva y sin que se pueda entender entonces como límite de las preocupaciones que las instituciones deben ponerle al tema.

También se señala que las autoridades deben adoptar las medidas apropiadas para impedir que los delincuentes o sus asociados controlen instituciones financieras o adquieran participación significativa en ellas, lo cual evidentemente ocurre en Colombia. En cuanto a la cooperación internacional, se hace referencia a la necesidad de que las autoridades consideren el registro al menos acumulativo de las corrientes internacionales de efectivo en cualquier moneda, que las autoridades internacionales competentes recopilen información sobre el lavado y técnicas para llevarlo a cabo, así como también los bancos centrales y las autoridades de regulación, contando con la cooperación incluso de las entidades gremiales que agrupen a las instituciones financieras, para los procesos de distribución y de divulgación de esos materiales.

En el acápite de cooperación entre autoridades judiciales se hace referencia a que el elemento intencional referido a la infracción del lavado no sea obstáculo para la cooperación; es decir, que si hay un país donde el lavado de activos es un delito culposo –cosa que no sucede en Colombia–, y ese país requiere cooperación judicial o internacional de Colombia para el desarrollo de una investigación sobre lavado de activos, que esa circuns-

tancia no sea impedimento para prestar dicha ayuda. Sobre la base de conceptos comúnmente compartidos, debe desarrollarse cooperación bilateral y multilateral que fortalezca la asistencia mutua entre estados, al igual que alentar la creación de instrumentos internacionales como la Convención Europea sobre Lavado, y procedimientos para la asistencia mutua en materia penal. Estos tratados internacionales bilaterales o multilaterales son el vehículo a partir del cual se agilizan o se pueden agilizar todas las acciones de cooperación judicial para la incautación de bienes, para la identificación de los mismos, o para el decomiso de extinción del dominio de bienes que estén involucrados en investigación de lavado.

Cuando haya lugar a enjuiciamiento en más de un país se deben buscar mecanismos que determinen el procedimiento más adecuado para juzgar a los delincuentes y evitar conflictos de jurisdicciones; por esto no debe descartarse, en la medida de lo posible, la extradición, desde luego respetando todos los sistemas jurídicos.

Después de repasar las 40 recomendaciones del grupo de acción financiera puede concluirse que Colombia tiene una estructura jurídica de avanzada y que se ha avanzado en la modernización del sistema financiero; ya se tienen experiencias buenas y otras menos buenas; combatir el lavado de activos es una tarea difícil de desarrollar y que requiere grandes esfuerzos humanos, económicos y tecnológicos de importante significación para la vida de una institución financiera.

Posteriormente, en septiembre de 1990 la Unión Europea adopta la convención relativa al blanqueo, a la búsqueda, a la incautación y al decomiso de los productos del delito, conocida tam-

bién como la Convención Europea sobre Lavado de Activos, instrumento de la mayor importancia porque muestra un esfuerzo regional claro y definitivo en el campo de la cooperación internacional para desarrollar acciones tendientes a perseguir los bienes vinculados a la actividad criminal.

En esa convención no hay reglas que se refieran a las instituciones financieras en particular, sino a la manera como los estados se deben comportar entre sí para realizar investigaciones tendientes a incautar bienes que sean producto del lavado de activos, para lograr incautarlos. Esto es muy importante, pues en Europa había varios instrumentos internacionales referidos al tema de la cooperación judicial, instrumentos que no habían funcionado por muy diversas razones: porque tenían ciertas limitaciones estructurales en la configuración de los instrumentos o porque simplemente no habían logrado el número de adiciones necesarias para entrar en aplicación o para cubrir un número de países representativos. Aquí hay que resaltar que la comprensión de la comunidad europea sobre la importancia del fenómeno la llevó a concluir que sí es posible ponerse de acuerdo –y de manera rápida– en un instrumento internacional para enfrentar lo que tiene que ver con el fenómeno del lavado de activos.

Colombia está tocando la puerta de la Unión Europea desde las postrimerías del gobierno anterior, con el propósito de buscar esa vinculación que le dé un instrumento internacional para obtener esa cooperación tan necesaria.

En 1993 la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad), la cual hace parte de la Organización de Estados Americanos, produce un reglamento modelo sobre de-

litos de lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas y conexos; es decir, una guía normativa para ser tomada en consideración por los distintos países de la OEA en el momento en que entraron a tomar decisiones regulatorias en esta materia. En términos generales se puede decir que Colombia se sirvió de él para construir sus propuestas regulatorias; sin embargo, en ese reglamento se dice que se debería tipificar el lavado de activos culposo y Colombia, al igual que la mayor parte de países del mundo, no adoptó esa guía de recomendación. En los Estados Unidos, por ejemplo, puede ir a la cárcel alguien que por negligencia incurra en una conducta de lavado de activos.

Posteriormente, en junio de 1994, se llevó a cabo en Italia la Conferencia Internacional sobre Prevención y Control del Lavado de Dinero, a la cual asistieron aproximadamente 49 países; en esa reunión se hizo énfasis en la importancia de implementar una estrategia global para enfrentar el lavado de activos y se denunció que faltaba incrementar los esfuerzos internacionales para estructurar esa estrategia global, porque si no se presenta simplemente lo que ocurre es que los esfuerzos de los países que trabajan con dedicación y responsabilidad en el control del lavado de activos se desvirtúan grandemente ante los huecos que se dan cuando los vecinos dejan pasar las cosas con facilidad e invitan de esta manera a desarticular el andamiaje construido para combatir este fenómeno.

Más tarde en Nápoles, en el mes de noviembre de 1994, se llevó a cabo la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transaccional Organizada, un encuentro que convocó a todos los países del globo para intentar llegar a una declaración jurídica en un plan de acción para combatir el fenómeno de la delincuencia organizada a nivel mundial; allí obviamente

se trató el tema del lavado de activos, y se destacaron tanto la declaración política de la importancia de combatir el lavado de activos como un plan de acción, al igual que la necesidad de adoptar medidas en esta materia. Algunas de ellas son las siguientes:

1. Los estados deberán cerciorarse de que la lucha contra la delincuencia transaccional organizada se base en estrategias encaminadas a destruir el poder económico de las organizaciones delictivas, que prevean tanto medidas de derecho penal –concretamente sanciones– y condenas apropiadas como mecanismos adecuados de reglamentación.
2. Los estados deberán examinar las necesidades de tipificar como delito el blanqueo del producto de actividades delictivas para hacer frente al problema de acumulación de cuantiosas sumas de dinero por parte de grupos delictivos organizados y la consiguiente necesidad de estos grupos de blanquear sus utilidades e invertirlas en negocios lícitos.
3. Los estados deberán estudiar la posibilidad de adoptar medidas preventivas que permitan determinar claramente la condición de los propietarios de las empresas y obtener información exacta sobre adquisiciones y traspasos que garanticen un alto nivel ético en la administración pública, en el sector comercial, en las instituciones financieras y en las profesiones pertinentes, así como la cooperación entre las autoridades encargadas de reglamentar los sectores financieros y económicos y los encargados de poner en práctica la legislación penal.
4. Los estados deberán adoptar las medidas legislativas para confiscar todo activo ilícito según proceso y proveer arreglos

provisionales como la congelación o incautación de activos, respetando siempre debidamente los intereses de terceros de buena fe.

5. Los estados deberán examinar la posibilidad de adoptar medidas legislativas y reglamentarias que limiten el carácter secreto de la información financiera, con el fin de promover su control eficaz de blanqueo del dinero y estimular la cooperación internacional. Estas medidas deberían incluir la obligación de aplicar las reglas de «conozca usted a su clientela» y de identificar y denunciar toda operación financiera sospechosa, protegiendo al mismo tiempo a los representantes de las instituciones financieras de toda responsabilidad por informar de buena fe sobre dichas operaciones, excepto en caso de diligencia grave.
6. Las naciones y otras organizaciones y mecanismos internacionales, como el grupo de expertos financieros, la organización internacional de la policía criminal, la Cicad, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa, deberán aunar esfuerzos para afianzar sus estrategias comunes de reglamentación y represión en esta esfera.

En ese mismo mes se realizó en Estrasburgo una conferencia del Consejo Europeo sobre el lavado de dinero, en la que se hizo particular referencia a la situación de los estados en transición, pues en estos países de la antigua Cortina de Hierro el sistema financiero está en proceso de formación, lo que lo convierte en un caldo de cultivo ideal para quienes quieran utilizarlo para estos propósitos criminales.

En abril de 1995, cuando se llevó a cabo la primera reunión técnica preparatoria de la cumbre ministerial americana contra el lavado de activos, el entonces ministro de Justicia, Néstor Humberto Martínez, presentó la posición colombiana con respecto a este tema, la cual consistía en alentar la adopción de una convención hemisférica que, tal como ocurre en Europa, provea a los países del área de instrumentos jurídicos de derecho internacional aptos para trabajar con decisión en este campo. Sin embargo, como esto no encuadra dentro de la estrategia estadounidense para enfrentar el fenómeno, no fue posible lograr un consenso para establecer de manera clara en la reunión ministerial de diciembre del año pasado, el compromiso de los países para adoptar esa convención.

Si se les pregunta a las autoridades de los Estados Unidos cuál es la razón por la cual han considerado que no es viable esta medida, dicen que no es el momento oportuno, que hacer una convención toma mucho tiempo, que hay que trabajar en lo práctico e inmediato; no obstante, al consultar la opinión de autoridades internacionales, éstas coincidían en que no había un argumento razonable para justificar la posición estadounidense, sobre todo cuando se advierte que en este momento la Comunidad Americana de Naciones está trabajando en la adopción de una convención para combatir la corrupción.

En conclusión, no existe un instrumento regional que permita trabajar en el campo de la cooperación internacional, un instrumento internacional vigente utilizable, pues la Convención de Viena ofrece serias limitaciones ya que está referida al lavado de activos del narcotráfico; igualmente, el reglamento de la Cicad está concebido sólo para ocuparse de ese tema, y que si no hay canales ágiles para lograr la incautación o el decomiso de bie-

nes producto del lavado de activos, los avances en este aspecto van a ser lentos.

En Buenos Aires se llevó a cabo, en diciembre de 1995, una cumbre ministerial con el fin de adoptar la estrategia hemisférica para combatir el lavado de activos; esa estrategia recoge y conduce toda la evaluación que a nivel internacional se ha hecho y la forma como deben proceder los países para lograr progresos en esta materia.

Colombia tiene todos los instrumentos adecuados para combatir con éxito el lavado de activos, pues se nota y advierte cada vez más claramente el compromiso de la comunidad, en particular de la comunidad financiera, para avanzar en este campo; por tanto, hay que aprender de las experiencias recientes, y no bajar la guardia.

César González Muñoz

Presidente de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

Este foro es un certamen de mucha significación, ya que constituye un punto más de avance en el proceso de adquisición de conocimientos sobre el tema; sin embargo, deberán efectuarse más reuniones de este tipo, pues a pesar de los grandes esfuerzos que se han hecho para combatir el lavado de activos, éste continúa siendo un problema de gran importancia, como lo demuestran las experiencias internacionales al respecto.

Con todo, esto no exime a los colombianos, especialmente a los directivos y funcionarios del sistema financiero, de seguir combatiendo este delito, y de continuar colaborando en la búsqueda de una solución a la crisis por la que atraviesa el país.

Hoy se tiene quizás la mayor cercanía interinstitucional posible entre la Fiscalía General de la Nación y la Asociación Bancaria de Colombia, hay un convenio de cooperación con programas específicos, un cruce continuo de información con el fin de atacar el lavado de activos, pero para eso se requiere cumplir a cabalidad todas las cláusulas de ese convenio; este acuerdo en-

tre la ciudadanía y el Estado debería repetirse en otros sectores de la economía y de la sociedad colombianas, que están en mora de acercarse a las autoridades estatales, y en particular al fiscal general, de la manera tan estrecha como lo ha hecho el sistema financiero.

Vale la pena recordar que fue el sector financiero el que tomó la iniciativa, en 1992, de establecer un acuerdo voluntario entre sus miembros con el fin de adoptar unos códigos de conducta y unas normas internacionales para prevenir y luchar contra el lavado de activos, cuando las relaciones entre el Estado y algunos sectores del narcotráfico no eran las mejores, cuando las autoridades jurisdiccionales estaban inmóviles en materia de lavado de activos y no había una política definida en relación con el uso criminal del sistema financiero.

Sólo dos meses después que la Asociación Bancaria firmara ese convenio voluntario el gobierno nacional, a instancias de la Fiscalía y el Ministerio de Justicia, convirtió en decretos buena parte de los acuerdos a los que había llegado la Asociación.

Sin embargo, esa conversión trasladó al sector durante dos años a la vieja experiencia dramática del país, se promulgaron los decretos respectivos y nadie se ocupó de reforzar su cumplimiento, proceso en el cual también bajó los brazos el sistema financiero.

La gente se pregunta cuál habría sido la actitud del sistema financiero si estuviese vigente el acuerdo voluntario entre 1992 y 1994, porque la existencia de normas legales obligatorias que no tuvieron voluntad de ser forzadas en su cumplimiento, redujo la voluntad de acción del propio sector financiero en este terreno.

sector financiero ha hecho parte de esa realidad; no se le puede pedir súbitamente a un sector de la economía colombiana un cambio radical en las actitudes culturales y éticas cuando el ambiente general es de laxitud, de lentitud y hasta de solidaridad con la corrupción.

El país está afrontando hoy en día una guerra de atrición contra sus pecados anteriores, que ojalá tenga un buen final; sin embargo, va a ser un proceso lleno de dificultades, especialmente para el sector financiero, pues éste no podría ganar en el nivel ético y cultural para manejar sus negocios, si el ambiente a su alrededor continúa siendo deleznable y reprochable desde ese mismo punto de vista.

Por esta razón hay que exigirles a los industriales, a los comerciantes, a los ganaderos, a los agricultores, a los académicos una mejora sustancial en sus estándares éticos y culturales.

En relación con las fallas éticas o las fallas en la moral de los negocios, el financiero es con toda seguridad el sector económico donde la evasión es mejor; por esto se encuentra a la vanguardia de dicho proceso de moralización y está dispuesto a hacer el trabajo que le corresponde.

La historia de descomposición moral es muy larga y abarca a todos los sectores de la sociedad colombiana; en eso la Asociación Bancaria acompaña cualquier esfuerzo de las autoridades y de la propia ciudadanía para hacer la revolución moral que este país necesita, y certámenes como éste producen ese grado de optimismo que reina hoy en el ambiente.

Este libro se terminó de imprimir
en el Taller de Artes Gráficas de la Asociación Bancaria
en el mes de octubre de 1996