

# INFORME

“EVALUACIÓN SECTORIAL DE RIESGOS DE FINANCIAMIENTO  
DEL TERRORISMO PARA EL SECTOR DE LAS  
ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL) EXISTENTES  
EN COLOMBIA”

PROGBCIE 2309 – ENTREGABLE D

Diciembre 2024



Este documento se basa en el trabajo de las autoridades de República de Colombia y fue elaborado por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), en el marco del “Programa para el Fortalecimiento de los Sistemas ALA/CFT de los países del GAFILAT para la Quinta Ronda de las Evaluaciones Mutuas” financiado mediante cooperación técnica otorgada por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

El presente documento, sus tablas, gráficos y anexos son propiedad exclusiva del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); sin menoscabo de lo antes indicado, el GAFILAT y sus países miembros podrán hacer uso de estos materiales y quedan autorizados para difundirlos para fines del fortalecimiento de los sistemas antilavado de activos y contra el financiamiento al terrorismo para la Quinta Ronda de Evaluaciones Mutuas."



## ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	7
GLOSARIO .....	8
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>2. METODOLOGÍA.....</b>	<b>11</b>
<b>3. COMPRENSIÓN DEL CONTEXTO.....</b>	<b>13</b>
3.1. LAS ESAL EN COLOMBIA .....	13
3.1.1. OSFL por su estructura legal .....	15
3.1.2. OSFL por actividad .....	16
3.2. NORMATIVIDAD.....	19
3.3. REGISTRO.....	19
3.3.1. ESAL que se registran en las Cámaras de Comercio .....	19
3.3.2. Entidades que no se registran en las Cámaras de Comercio .....	22
3.4. MONITOREO .....	23
3.4.1. Superintendencia de Sociedades (Supersociedades) .....	23
3.4.2. Alcaldías y Gobernaciones .....	24
3.4.3. Alcaldía Mayor de Bogotá.....	24
3.4.4. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN .....	25
3.5. OTRAS ENTIDADES EN EL MARCO DE LAS ESAL.....	26
3.6. ACTIVIDADES DE TRANSPARENCIA .....	26
3.6.1. Información Financiera de las ESAL.....	26
3.6.2. Régimen tributario Especial (RTE) de las ESAL.....	28
3.7. FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS ESAL EN COLOMBIA.....	29
3.7.1. Fuentes de la ayuda.....	29
3.7.2. Filantropía y privados internacionales .....	30
3.7.3. Sistema Cíclope .....	30
3.8. OTRAS ACCIONES IMPLEMENTADAS.....	31
3.8.1. Programas de Capacitación de Confecámaras .....	31
3.8.2. Programa de Transparencia y Ética Empresarial -PTEE .....	31
3.8.3. Registro único de beneficiarios finales (RUB).....	32
<b>4. IDENTIFICACIÓN DE ESAL.....</b>	<b>32</b>
4.1. UNIVERSO DE ESAL EN COLOMBIA .....	32
4.2. SUBCONJUNTO DE OSFL QUE ENTRAN EN LA DEFINICIÓN DEL GAFI.....	36
4.2.1. Primer paso: estructura legal que permite el desarrollo de los propósitos que entran en la definición del GAFI.....	38



4.2.2.	Segundo paso: Identificar las entidades que se dedican principalmente a la recaudación o desembolso de fondos.....	44
4.2.3.	Tercer paso: Por actividad económica o social definida en la clasificación CIU.....	46
4.2.4.	ESAL que encuadran en la definición del GAFI de OSFL .....	50
4.2.5.	Cantidad de ESAL dentro de la definición del GAFI.....	51
5.	<b>EVALUACIÓN DEL RIESGO FT DE LAS OSFL.....</b>	<b>53</b>
5.1.	ANTECEDENTES .....	54
5.1.1.	Evaluación Nacional de Riesgo LA/FT/FP Colombia.....	54
6.	<b>EVALUACIÓN SECTORIAL DE RIESGOS FT DE LAS OSFL.....</b>	<b>56</b>
6.1.	IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES .....	56
6.2.	ACTORES PARTICIPANTES .....	56
6.3.	AMENAZAS de FT .....	57
6.3.1.	Amenaza global .....	57
6.3.2.	Ámbito geográfico .....	58
6.3.3.	Informes de inteligencia e investigaciones .....	61
6.4.	VULNERABILIDADES FT .....	61
6.4.1.	Tipo de actividad y naturaleza jurídica.....	61
6.4.2.	Fuentes de financiamiento .....	62
6.4.3.	Uso de los fondos.....	65
6.4.4.	Uso de canales financieros.....	68
6.4.5.	Conocimiento y cumplimiento del marco regulatorio aplicable .....	69
6.4.6.	Nivel de entendimiento de riesgos FT por parte de las OSFL.....	69
6.4.7.	Medidas de autorregulación, gobernanza, prácticas internas y rendición de cuentas .....	71
6.4.8.	Registros públicos.....	73
6.4.9.	Marco regulatorio para gestionar y reducir riesgos del sector .....	75
6.4.10.	Capacidades para monitorear y sancionar con EBR.....	75
6.4.11.	Coordinación y articulación a nivel nacional.....	78
6.4.12.	Nivel de entendimiento de riesgos de las autoridades competentes.....	80
6.5.	RESULTADOS .....	83
7.	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>86</b>
8.	<b>HALLAZGOS Y ACCIONES RECOMENDADAS.....</b>	<b>89</b>
9.	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>93</b>
10.	<b>ANEXOS .....</b>	<b>95</b>
	ANEXO 1. MARCO LEGAL DE LAS ESAL EN COLOMBIA.....	95
	ANEXO 2. OTRAS AUTORIDADES EN RELACION CON LAS ESAL.....	100
	ANEXO 3. ACTIVIDADES.....	102
	ANEXO 4. ENTIDADES PARTICIPANTES.....	102



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Fases de la metodología de la ESR de FT OSFL.....	11
Gráfico 2. Características de las ESAL.....	14
Gráfico 3. Tipos de actividades de ESAL en Colombia.....	17
Gráfico 4. Concentración de Entidades Sin Ánimo de Lucro por departamento en Colombia a octubre de 2024.....	34
Gráfico 5. Distribución de las Entidades Sin Ánimo de Lucro en Colombia a junio de 2024 .....	35
Gráfico 6. Componentes de la definición del GAFI.....	37
Gráfico 7. . Matriz de la ENR LA/FT de Colombia (2022-2023).....	54
Gráfico 8. Actores participantes de la ESR FT OSFL .....	57
Gráfico 9. Pregunta a ESAL ¿Qué tan vulnerable cree que es la (s) región (es) donde desarrollan sus proyectos ante la financiación del terrorismo? .....	58
Gráfico 10. Zonas de influencia de GAOs .....	59
Gráfico 11. Distribución departamental de los recursos de cooperación vigencia 2023 .....	60
Gráfico 12. Naturaleza jurídica de las ESAL encuestadas.....	61
Gráfico 13. Actividad desarrollada por las ESAL encuestadas. ....	62
Gráfico 14. Registros de proyectos por año durante la vigencia 2023.....	63
Gráfico 15. Países cooperantes y Socios Multilaterales y privados .....	64
Gráfico 16. Formas de implementación de fondos .....	65
Gráfico 17. -Distribución departamental de los recursos de cooperación vigencia 2023.....	67
Gráfico 18. Acceso al sistema financiero por parte de las ESAL encuestadas .....	68
Gráfico 19. ¿Considera que la utilización de efectivo en su entidad para hacer pagos es de uso?.....	68
Gráfico 20. ¿En qué medida considera que su entidad (ESAL) está preparada para identificar y gestionar riesgos de FT?.....	69
Gráfico 21. ¿Cómo calificaría el riesgo de que las OSFL (ESAL) en Colombia se utilicen de forma indebida para el financiamiento del terrorismo?.....	70
Gráfico 22. ¿Cómo califica el riesgo de financiamiento del terrorismo a través de las OSFL (ESAL) de acuerdo con la definición de GAFI en Colombia?.....	70
Gráfico 23. ¿Cómo calificaría el riesgo de que su OSFL (ESAL) sea utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo?.....	70
Gráfico 24. Nivel de implementación voluntaria de buena gobernanza, transparencia y rendición de cuentas .....	71
Gráfico 25. ¿En qué medida considera que su entidad está preparada para identificar y gestionar riesgos de FT que pudieran afectar a las ESAL (OSFL)? .....	77
Gráfico 26. ¿Ha recibido capacitación en los últimos 5 años en materia de los riesgos de FT .....	80
Gráfico 27. ¿Cuál es el nivel de conciencia de su entidad sobre los riesgos de FT a los que las ESAL (OSFL) podrían estar más expuestas?.....	81
Gráfico 28. ¿Cómo califica la conciencia de las ESAL (OSFL) con respecto a las obligaciones contra el financiamiento del terrorismo (CFT)? .....	81
Gráfico 29. ¿Cómo califica los riesgos de financiamiento del terrorismo (FT) que enfrentan las organizaciones sin fines de lucro - ESAL (OSFL) en general en Colombia?.....	82
Gráfico 30. ¿Cómo califica usted el nivel de riesgo de financiamiento del terrorismo a través de las OSFL (ESAL), de acuerdo con la definición de GAFI, en Colombia? .....	82



## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Información financiera reportada por las ESAL (Alcaldía Mayor de Bogotá).....	27
Tabla 2. Desglose de fuentes de ayuda multilaterales .....	29
Tabla 3. ESAL registradas en la APC .....	31
Tabla 4. ESAL activas y renovadas en RUES (Confecámaras) (1995-2024).....	33
Tabla 5. ESAL por personería jurídica que aplica a R.8.....	39
Tabla 6. Análisis de ESAL por personería jurídica y propósito.....	40
Tabla 7. ESAL Extranjeras.....	44
Tabla 8. Análisis de ESAL que pueden estar dedicadas a recaudación o desembolso de fondos.....	45
Tabla 9. Análisis de clase ESAL por CIIU.....	48
Tabla 10. Cantidad de ESAL activas y renovadas en Colombia.....	51
Tabla 11. Cantidad de ESAL activas y renovadas por tipo de organización jurídica.....	51
Tabla 12. Cantidad de ESAL (Asociaciones, corporaciones y fundaciones). .....	52
Tabla 13. Cantidad de ESAL activas y renovadas en Colombia con CIIU 9491 y 9499.....	52
Tabla 14. Variables: amenazas y vulnerabilidades.....	56
Tabla 15.¿Cuáles son las fuentes de financiación de sus proyectos? .....	63
Tabla 16. Formas de implementación de fondos.....	65
Tabla 17. Modalidad de implementación de los proyectos por las ESAL encuestadas .....	66
Tabla 18. Distribución de los fondos asignados por las ESAL encuestadas .....	66
Tabla 19. Cantidad de sanciones aplicadas a ESAL (OSFL) y/o medidas remediales en los últimos 4 años .	76
Tabla 20. Apoyo de parte de su regulador para que su entidad mejore su capacidad de identificar y mitigar riesgos de FT .....	79
Tabla 21. Actividades de acercamiento y programas educativos para generar mayor conciencia entre las ESAL (OSFL) .....	79
Tabla 22. Factores/características específicas que pueden hacer que una ESAL (OSFL) sea vulnerable al abuso del FT.....	81
Tabla 23.¿Cuáles cree usted que son los sectores (canales) por los cuales se materializa el FT en Colombia? .....	82
Tabla 25. Amenazas de FT.....	83
Tabla 24. Vulnerabilidades FT .....	83
Tabla 26. Nivel de riesgo de FT de las OSFL .....	84
Tabla 27. Factores de riesgo.....	85
Tabla 28. Nivel de riesgo por tipo de ESAL.....	86



## ABREVIATURAS

<b>ALA/CFT</b>	Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo
<b>APC</b>	Agencia Presidencial de Cooperación
<b>APNFD</b>	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica
<b>CIIU</b>	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
<b>CFT</b>	Contra el Financiamiento del Terrorismo
<b>CSNU</b>	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
<b>DIAN</b>	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
<b>EBR</b>	Enfoque Basado en Riesgo
<b>ENR</b>	Evaluación Nacional de Riesgos
<b>ESAL</b>	Entidad Sin Ánimo de Lucro
<b>ESR</b>	Evaluación Sectorial de Riesgos
<b>FP</b>	Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
<b>FT</b>	Financiamiento del Terrorismo
<b>GAFI</b>	Grupo de Acción Financiera
<b>GAFILAT</b>	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>IEM</b>	Informe de Evaluación Mutua
<b>LA</b>	Lavado de Activos
<b>NI R</b>	Nota Interpretativa a la Recomendación
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSFL</b>	Organización Sin Fin de Lucro
<b>PTEE</b>	Programa de Transparencia y Ética Empresarial
<b>ROS</b>	Reportes de Operación Sospecha
<b>SAGRILAF</b>	Sistema de Autocontrol y Gestión del Riesgo Integral de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
<b>SJD</b>	Secretaría Jurídica Distrital
<b>SO</b>	Sujetos Obligados
<b>SFC</b>	Superintendencia Financiera de Colombia
<b>UIAF</b>	Unidad de Información y Análisis Financiero
<b>UAEOS</b>	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
<b>UIF</b>	Unidad de Inteligencia Financiera



## GLOSARIO

<b>Autoridades apropiadas</b>	Autoridades competentes, incluyendo reguladores, autoridades fiscales, UIF, autoridades de orden público, autoridades de inteligencia, instituciones de acreditación y potencialmente organizaciones de autorregulación en algunas jurisdicciones.
<b>Beneficiarios</b>	Personas naturales o grupos de personas naturales que reciben asistencia benéfica, humanitaria u otros tipos de asistencia a través de los servicios de la OSFL.
<b>OSFL Asociadas</b>	Incluye sucursales extranjeras de OSFL internacionales y OSFL con las que se han acordado asociaciones.
<b>Organización sin fines de lucro u OSFL</b>	Para efectos del GAFI, persona jurídica u otra estructura u organización jurídica involucrada fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”.
<b>Medidas de autorregulación</b>	Incluye reglas y estándares aplicados por organizaciones autorreguladoras e instituciones acreditadoras.
<b>Uso indebido para el financiamiento del terrorismo</b>	Explotación por parte de terroristas y organizaciones terroristas de OSFL para recaudar o trasladar fondos, proporcionar apoyo logístico, fomentar o facilitar el reclutamiento de terroristas o que de alguna otra manera apoye a terroristas u organizaciones y operaciones terroristas.



## 1. INTRODUCCIÓN

La lucha contra la delincuencia organizada y sus estructuras financieras ha sido una prioridad global durante décadas en la agenda internacional. En este contexto, la prevención del Lavado de Activos (LA), la lucha Contra el Financiamiento del Terrorismo (FT) y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FP) se han convertido en pilares fundamentales para combatir estas amenazas. En ese sentido, el Grupo de Acción Financiera (GAFI), creado en 1989, ha establecido estándares internacionales cruciales, como las 40 Recomendaciones, para guiar a los países en la implementación de medidas efectivas contra estos delitos financieros. Con la finalidad de tener un alcance a nivel mundial, el GAFI a través de su Red Global, implementa estas medidas mediante los organismos tipo GAFI; siendo el GAFILAT el organismo regional en Latinoamérica encargado de esta tarea.

Las Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL) juegan un papel vital en la economía mundial y en los sistemas sociales de los países, debido a que sus actividades complementan la gestión y responsabilidades que tiene el Estado, con respecto a la prestación de servicios públicos y de apoyo a los sectores sociales vulnerables; sin embargo, estas organizaciones pueden estar expuestas a factores que transgredan el objetivo social para el que fueron constituidas. En tal sentido, si bien pueden estar expuestas a ser usadas indebidamente para distintos delitos, el estándar del GAFI y por lo tanto esta Evaluación Sectorial de Riesgos (ESR) se centran exclusivamente en el FT. A nivel global, se han identificado casos en los cuales personas y organizaciones terroristas, han utilizado indebidamente a algunas OSFL para recaudar, utilizar y disponer fondos, para apoyo logístico y reclutamiento de nuevos integrantes.

El GAFI establece estándares internacionales, que los países deben implementar y evalúa su cumplimiento a través de evaluaciones mutuas periódicas. Estos estándares son revisados y actualizados permanentemente; siendo la última actualización la publicada en diciembre de 2023. En este sentido, los estándares para la regulación de las OSFL en materia de combate del FT, en particular las recientes enmiendas a la Recomendación 8 del GAFI y su Nota Interpretativa (NI R) son favorables para el sector, establecen de manera resumida para la R. 8 del GAFI que: *“Los países deben **identificar a las organizaciones que se encuentran dentro de la definición del GAFI**<sup>1</sup> de entidades sin fines de lucro (OSFL) y **evaluar sus riesgos de financiamiento del terrorismo**. Los países deben contar con **medidas focalizadas, proporcionales, y basadas en riesgo**, sin perjudicar o desalentar indebidamente las actividades legítimas de las OSFL, en consonancia con el enfoque basado en el riesgo”*.

Colombia fue evaluada en 2018, respecto del cumplimiento técnico y la efectividad de su Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de armas de destrucción masiva (Sistema ALA/CFT/CFP), en el marco de la cuarta ronda de

---

<sup>1</sup> Para efectos del GAFI, persona jurídica u otra estructura u organización jurídica involucrada fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”.



evaluaciones mutuas del GAFILAT. Aunque el país cuenta con un sistema para la cooperación e intercambio de información sobre FT, la evaluación mutua del GAFILAT 2018 identificó áreas en las que existen oportunidades. En el Informe de Evaluación Mutua (IEM) se concluyó que: *“Las autoridades pueden investigar las OSFL y recopilar información relevante, y existe un sistema sólido que permite a las autoridades competentes cooperar, coordinar e intercambiar información sobre FT. Sin embargo, Colombia no identificó el subconjunto de organizaciones que entran en la definición del GAFI de OSFL ni identificó claramente las características y tipos de OSFL que tienen probabilidades de estar en riesgo específico de uso indebido para el FT. Colombia no revisó la adecuación de los reglamentos ALA/CFT para las OSFL relevantes y no adoptó medidas para promocionar la supervisión o el monitoreo efectivos que demuestre que las medidas basadas en el riesgo se aplican a OSFL en riesgo de uso indebido para el FT. Además, entre otras deficiencias, no hay políticas integrales y claras con respecto a las OSFL que entran bajo el alcance de la definición del GAFI y no todas las OSFL relevantes, particularmente las religiosas y extranjeras, están sujetas a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas por incumplimientos. La Recomendación 8 se calificó como parcialmente cumplida”.*

El GAFILAT trabaja con sus delegaciones y el apoyo de países y organismos observadores para desarrollar y ofrecer a sus miembros productos y acciones de asistencia técnica que promuevan y posibiliten la implementación efectiva de las Recomendaciones del GAFI. En este sentido, el organismo firmó un acuerdo de cooperación con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para el desarrollo de un “Programa para el fortalecimiento de los sistemas ALA/CFT de los países del GAFILAT para la quinta ronda de evaluaciones mutuas” (en adelante el Programa). En el marco de este Programa se desarrolló esta *Evaluación Sectorial de Riesgos de financiamiento del terrorismo para el sector de OSFL existentes en Colombia*.

El análisis sectorial de riesgo de FT en las OSFL o Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), como son conocidas en Colombia, reviste una importancia estratégica en el contexto de la seguridad nacional y la prevención de actividades ilícitas en el país. Las ESAL desempeñan un papel crucial en el desarrollo social y económico nacional, canalizando recursos hacia áreas como la salud, la educación, el medio ambiente y los derechos humanos; entre otros. Sin embargo, estas organizaciones pueden ser susceptibles a posibles infiltraciones de actividades ilícitas, particularmente para el FT.

El objetivo de este proyecto es obtener información actualizada y proporcionar un análisis exhaustivo de la situación, utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas, incluyendo enfoques contrafactuales y técnicas de análisis de datos para: a) identificar el subconjunto que encaja en la definición del GAFI y b) Identificar el riesgo de FT del subconjunto. Este estudio busca no solo ayudar a cumplir con los estándares internacionales, sino también fortalecer la capacidad de Colombia para proteger su sector de OSFL, garantizando que estas organizaciones puedan continuar su vital labor social sin ser utilizadas indebidamente para actividades ilícitas. La colaboración internacional y el intercambio de información serán fundamentales para el éxito de esta iniciativa, que se enmarca en los esfuerzos globales por combatir el FT y proteger la integridad del sistema financiero internacional.



## 2. METODOLOGÍA

El propósito de la evaluación de riesgos es realizar un examen exhaustivo para comprender las características y los tipos de ESAL que se enmarcan en la definición del GAFI de OSFL, identificar el nivel de riesgo que corren de ser usadas de manera indebida para el FT, así como la naturaleza de este riesgo. Las mejores prácticas generales para las evaluaciones de riesgo del sector de las OSFL se incluyen en la Guía del GAFI para la *Evaluación del Riesgo de Financiamiento del Terrorismo* (GAFI, 2019). Adicionalmente, *la Guía del GAFI: Evaluación del Riesgo Nacional de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo* (GAFI, 2013) ofrece orientación sobre las evaluaciones de riesgo en general. La metodología utilizada por Colombia para su evaluación de riesgo de FT de las OSFL está diseñada en las siguientes fases:

Gráfico 1. Fases de la metodología de la ESR de FT OSFL



La primera actividad fue la comprensión de contexto, con el fin de conocer los trabajos y avances realizados por las autoridades u organizaciones en materia de análisis sectorial de riesgos de las OSFL.

La segunda actividad fue el levantamiento del inventario de las fuentes de información. Se revisaron las siguientes fuentes de información y los diversos proyectos ya realizados:

- Informes de Evaluaciones Mutuas de la 4ª Ronda del GAFILAT;
- Informes de avances y recalificación del cumplimiento técnico de los países del GAFILAT
- Informes y actualizaciones de Amenazas Regionales del GAFILAT;
- Informes de Tipologías del GAFILAT;
- Guías del GAFI/GAFILAT sobre financiamiento del terrorismo y aplicación de un EBR en el sector de las OSFL;
- Evaluación Nacional de Riesgos de Colombia año 2022 - 2023.
- Otros informes, guías o documentos públicos relevantes.



Adicionalmente, se requirieron informes o estudios estratégicos realizados por la UIAF, y organismos de inspección, control y vigilancia y entidades de registro, relacionados con la identificación del universo de las OSFL en Colombia, para identificar el subconjunto de OSFL materia del estudio, su estructura, alcance, registros, controles, informes, presupuesto, financiación, así como del análisis de riesgos de FT.

También, se llevó a cabo un mapeo de entidades, autoridades y organizaciones, para identificar a los actores, que componen las instituciones públicas, privadas y/o actores sociales que forman parte de la ESR. Del resultado de esta identificación se determinó a los actores más relevantes o influyentes, con quienes se sostuvieron entrevistas para lograr un mejor entendimiento de sus actividades, funciones y relacionamiento con las OSFL.

En esta evaluación se utilizaron fuentes de información proporcionadas directamente por las entidades y fuentes abiertas obtenidas de sus páginas web. El levantamiento de información se realizó a través de reuniones virtuales y presenciales y sesiones de coordinación con la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT. Adicionalmente, se diseñaron encuestas dirigidas a: a) las OSFL, b) las autoridades competentes, c) las entidades de inspección, control y vigilancia y d) las instituciones financieras, sobre la percepción del riesgo de FT, la relación entre entidades y la efectividad de las medidas de mitigación. Igualmente, se sostuvieron entrevistas de seguimiento en algunos casos.

El levantamiento de mejores prácticas y experiencias en la región con países miembros del GAFILAT se realizó a través de mesas de trabajo presenciales y mediante consulta de fuentes abiertas. Asimismo, se desarrollaron instrumentos de recolección de información virtuales dirigidos a los actores relevantes.

Esta evaluación sectorial de riesgo está basada en los requisitos y orientaciones del GAFI. Siguiendo lo establecido por el apartado 8.1 de la Metodología del GAFI, la metodología utilizada para la evaluación de riesgos FT de las OSFL está diseñada para cumplir los requisitos mencionados de la siguiente manera:

- a) Identificar qué subconjunto de organizaciones se ajusta a la definición de OSFL del GAFI.
- b) Desarrollar un análisis de riesgo de estas OSFL para identificar la naturaleza de los riesgos del FT a las que están expuestas.
- c) Implementar medidas focalizadas, proporcionales y basadas en el riesgo para responder a los riesgos de FT identificados, en línea con el enfoque en el riesgo.

Se realizaron las siguientes actividades:

- a) Revisión de la información recolectada y de fuentes abiertas y confiables de datos.
- b) Convocatoria a mesas de trabajo con miembros de las OSFL y representantes de los organismos principales para recabar información sobre la naturaleza y el alcance del uso indebido del FT en el sector.



- c) Análisis de la información recolectada
- d) Comprensión integral de las características, la naturaleza y las actividades del sector OSFL
- e) Evaluación de las estructuras de las OSFL
- f) Identificación del subconjunto de OSFL que entran en la definición del GAFI
- g) Elaboración y distribución de las encuestas sobre: a) información estructural, b) fondos, c) medidas de transparencia y buena gobernanza, d) canales, y e) percepciones de los riesgos de FT.
- h) Identificación de la naturaleza de las amenazas planteadas por las organizaciones terroristas a las OSFL que se consideran en riesgo, como así también la forma en que los actores terroristas utilizan las OSFL de manera indebida.
- i) Identificación de las vulnerabilidades tanto sectoriales como organizacionales
- j) Revisión de la idoneidad de las medidas, incluidas las leyes y regulaciones, que se relacionan con el subconjunto del sector de OSFL que puede ser utilizado indebidamente para FT.
- k) Identificación de los riesgos inherentes de FT a los que se enfrentan las OSFL identificadas como vulnerables al FT y las medidas de control establecidas para mitigar los riesgos identificados.

### 3. COMPRESIÓN DEL CONTEXTO

#### 3.1. LAS ESAL EN COLOMBIA

En Colombia, se emplean diversas denominaciones para referirse al tercer sector o al sector no lucrativo, entre las más conocidas se encuentran las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las Organizaciones de Desarrollo, y las Organizaciones Solidarias de Desarrollo. Las OSFL se distinguen por su carácter legal, siendo organizaciones civiles que se rigen por el derecho privado y destinan exclusivamente sus excedentes a la realización de su objeto, sin distribuirlos entre sus miembros, fundadores o terceros. Su patrimonio se destina por completo a cumplir con su finalidad, siendo una expresión del derecho de asociación y de iniciativa privada.

Además, las ESAL tienen una finalidad que atiende al interés general o beneficia a un número importante de personas, contribuyendo así a los fines del Estado al desarrollar actividades que este no alcanza a llevar a cabo. Asimismo, promueven valores y actitudes de justicia social, equidad, democracia, género, participación y solidaridad en las actividades que realizan.

Las ESAL, tanto a nivel internacional como en el caso colombiano, son organizaciones que operan con propósitos altruistas y de beneficio social, sin buscar la obtención de ganancias económicas para sus miembros o fundadores. Pueden adoptar diferentes formas jurídicas, como fundaciones, asociaciones, corporaciones, entre otras. Las ESAL se caracterizan por:

Gráfico 2. Características de las ESAL



Estas entidades están reguladas por distintos organismos a nivel nacional dependiendo de su objeto social. Además, deben remitir información a la DIAN, a las Cámaras de Comercio y, en caso de recibir recursos de cooperación internacional, rendir cuentas a la APC Colombia y a sus donantes. No obstante, es necesaria la coordinación estatal, debido a que existen debilidades institucionales en atención a los recursos y zonas de implementación que dificultan su plena aplicación.

La inspección, control y vigilancia sobre las corporaciones, asociaciones y fundaciones recae en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., delegadas por el Presidente de la República conforme al artículo 189, numeral 26 de la Constitución Política<sup>2</sup> y en la Superintendencia de Sociedades para las OSFL extranjeras<sup>3</sup>. Asimismo, dependiendo de la actividad que desarrolle la ESAL, otras entidades tienen la facultad de inspección, vigilancia y control. Por ejemplo, aquellas que ofrecen servicios educativos son también supervisadas por el Ministerio de Educación.

<sup>2</sup> El Decreto Nacional 1318 de 1988 y 1093 de 1989 delegaron en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, las facultades de inspección y vigilancia sobre las entidades sin ánimo de lucro, que no estén sometidas al control de otra entidad. <https://antioquia.gov.co/images/PDF2/Secretar%C3%ADa%20General/esal-cartilla.pdf>

<sup>3</sup> Decreto 0326 del 8 de marzo de 2023. artículo 1.



En cuanto al régimen tributario, las ESAL dedicadas a actividades de salud, educación formal, cultura, deporte, investigación científica o tecnológica, ecología, protección ambiental o programas de desarrollo social, gozan de un régimen tributario especial de impuesto de renta y complementarios. Este régimen les otorga una exención de los impuestos aplicables sobre el beneficio neto o excedente, siempre que los recursos se canalicen para su desarrollo. Además, pueden realizar actividades comerciales para obtener recursos, siempre y cuando estos se destinen a su objeto y no afecten su naturaleza no lucrativa.

Para sostenerse, las ESAL pueden recibir donaciones, realizar actividades generadoras de ingresos y optar por realizar actos de comercio válidos. La jurisprudencia ha reconocido que las ESAL pueden realizar actos de comercio sin que esto afecte su naturaleza no lucrativa, siempre y cuando los excedentes se destinen a su objeto. Esto permite que estas entidades obtengan los recursos necesarios para su sostenibilidad y operación, preservando así su función social.

### 3.1.1. OSFL por su estructura legal

Ahora bien, dentro de estas organizaciones privadas y sin ánimo de lucro, independientemente de la denominación que se le quiera dar, las formas legales más utilizadas en Colombia son:

#### GENERALES

- A. Las **asociaciones**, en las que un grupo de personas, los socios, ponen en común su esfuerzo, conocimiento o dinero para obtener un fin.
- B. Las **fundaciones**, son personas jurídicas que nacen de la voluntad de una o varias personas naturales o jurídicas y cuya finalidad es propender por el bienestar común bien sea de un sector o gremio en particular o de toda la comunidad. La constitución de una fundación implica la afectación de un patrimonio con destino al logro de los objetivos de interés social establecidos por su fundador. Dicho patrimonio es un elemento esencial de su creación y subsistencia. En las que una masa dineraria (la dotación fundacional) es empleada para obtener un fin fijado previamente por aquel que aportó dicho capital.

Las características de una fundación son:

- Tiene un patrimonio determinado desde su nacimiento.
- La afectación del patrimonio es irrevocable.
- La vigencia entendida como el periodo de duración de la entidad es de carácter indefinida.
- Puede ser constituida por una sola persona.

#### ESPECIALES

- C. Las **cooperativas**, son uniones de personas (cooperativistas), quienes realizan actividades empresariales y satisfacen así sus propias necesidades. Es cooperativa la empresa



asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

- D. Entidades de economía solidaria** (cooperativas, precooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales). Las asociaciones mutuales se definen como personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades de seguridad social.
- E. Veedurías Ciudadanas:** mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.
- F. Entidades extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro con domicilio en el exterior y que establezcan negocios permanentes en Colombia:** quienes desean establecer negocios permanentes o desarrollar su objeto social en Colombia, para lo cual deberán registrar la designación de apoderados con capacidad de representarlas judicialmente.
- G. Iglesias y confesiones religiosas**
- H. Fondos de empleados, cooperativas y asociaciones mutuales**
- I. Sindicatos**
- J. Partidos y movimientos políticos**
- K. Cámaras de comercio**
- L. Propiedades horizontales**
- M. Cajas de compensación familiar**
- N. Asociaciones de pensionados**
- O. Asociaciones de padres de familia**
- P. Organismos de acción comunal de primer y segundo grado (Juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria, asociación de juntas de acción comunal).**

### 3.1.2. OSFL por actividad

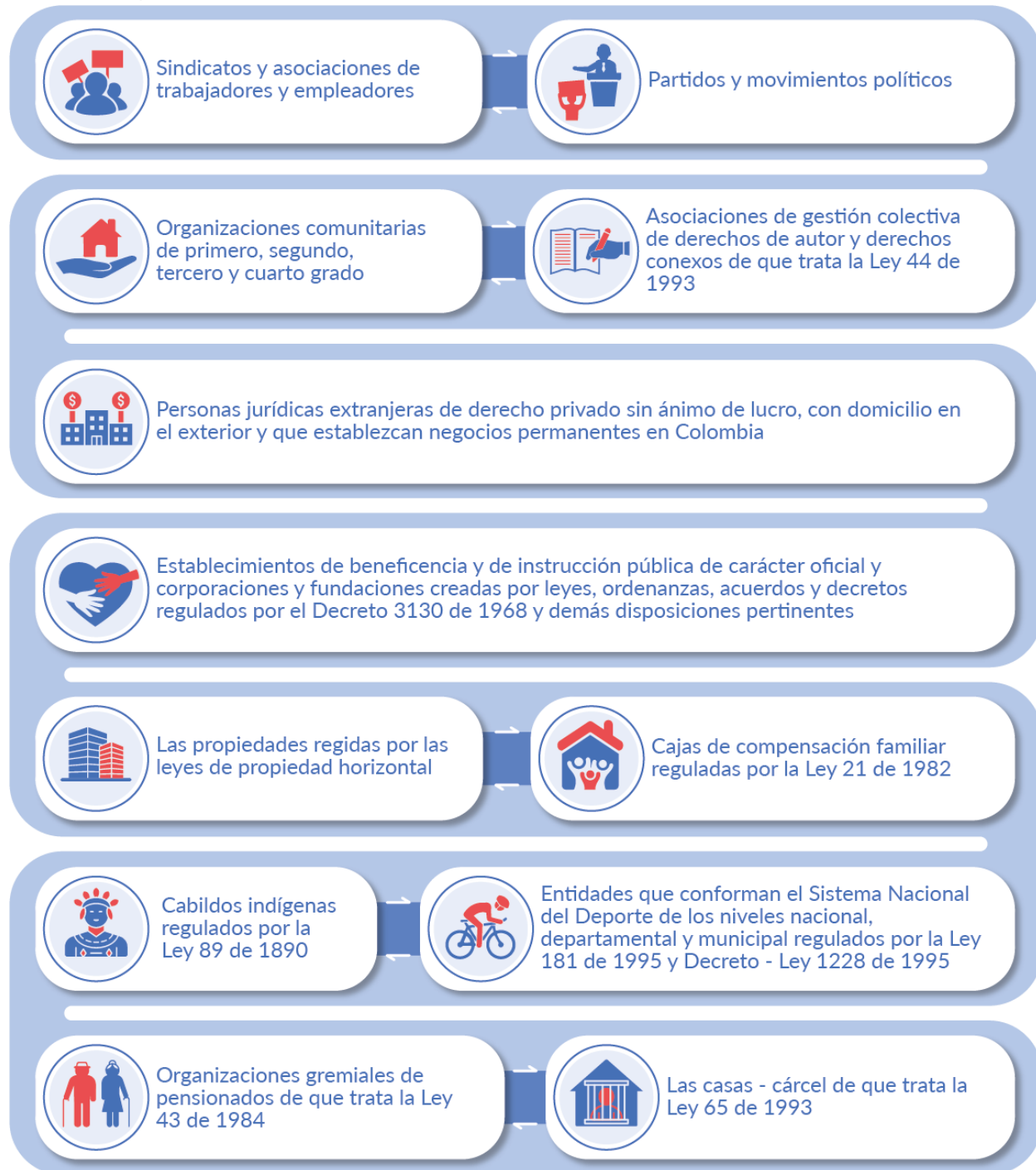
En Colombia, por su actividad las ESALES también se clasifican en: culturales, ambientales, científicas, tecnológicas, investigativas, agropecuarias, gremiales, juveniles, de profesionales, democráticas, participativas, sociales, de bienestar social, cívicas; entre otras.<sup>4</sup> Bajo la

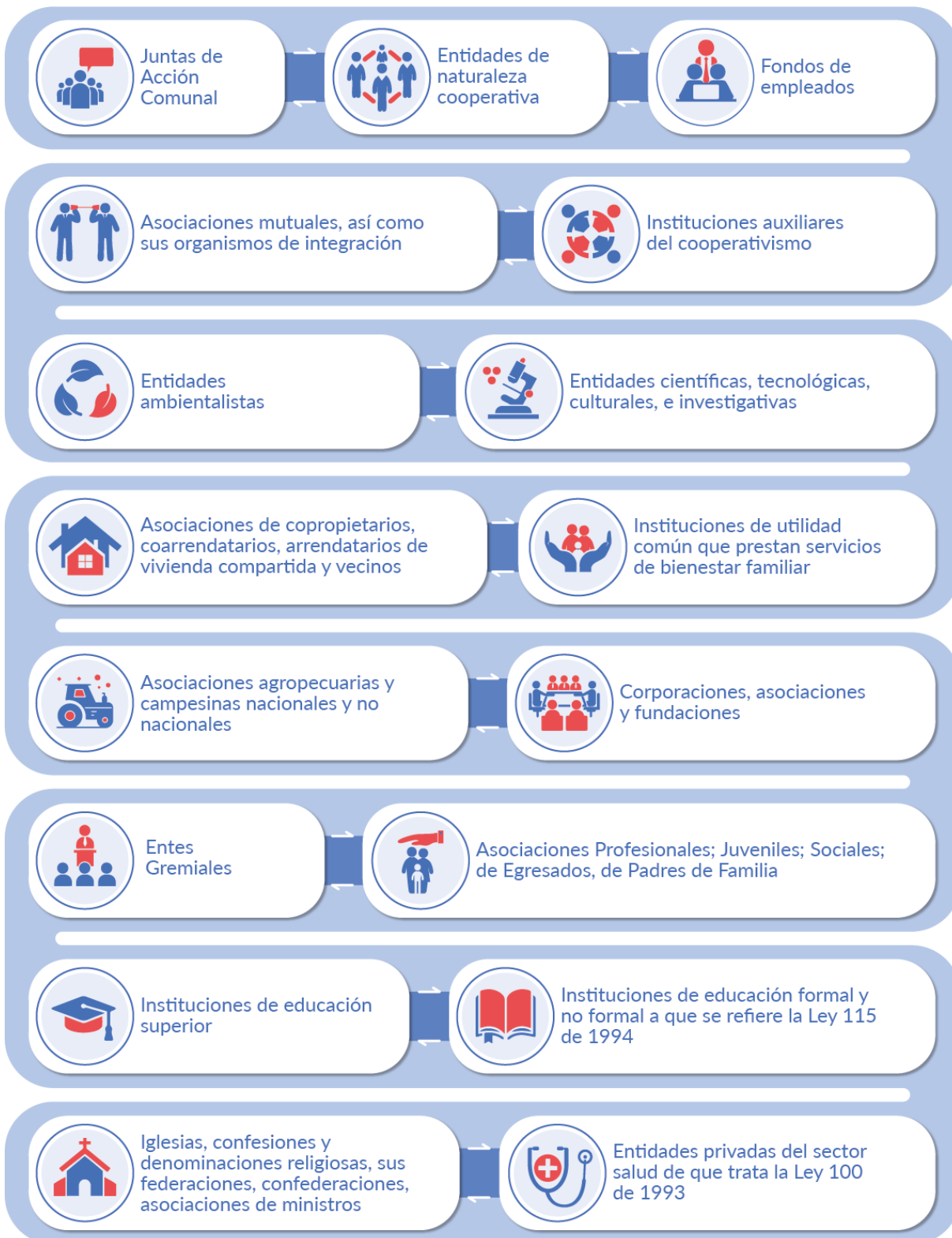
---

<sup>4</sup> Manual, Lo que hay que saber de las Entidades Sin Ánimo de lucro, Confederación Colombiana de ONG – CCONG 2021

denominación de ESAL se encuentra un número importante de entidades diversas, como las siguientes:

Gráfico 3. Tipos de actividades de ESAL en Colombia





Fuente: ABC, lo que hay que saber de las Entidades Sin Ánimo de Lucro - ESAL



## 3.2. **NORMATIVIDAD**

Las ESAL encuentran en la Constitución Política de Colombia los siguientes artículos:

- i. Artículo 38. Derecho de asociación.
- ii. Artículo 58. Promoción y protección del Estado a las formas asociativas y solidarias de propiedad.
- iii. Artículo 103. Contribución del Estado a la organización, promoción, capacitación de las asociaciones de profesionales, cívicas, comunitarias, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales
- iv. Las ESAL encuentran su fundamento jurídico en los artículos 633 al 652 del Código Civil Colombiano, y se establecen como personas ficticias con capacidad jurídica, que, de administrarse por un grupo de individuos, se registrarán por los Estatutos que el fundador o los asociados hubieren dictado.

En Colombia, algunas de las leyes relevantes que regulan las ESAL incluyen:

- La Ley 79 de 1988, que actualiza la legislación cooperativa.
- La Ley 100 de 1993, que crea el Sistema de Seguridad Social Integral y establece otras disposiciones.
- La Ley 115 de 1994, que expide la Ley General de Educación.
- La Ley 133 de 1994, que desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos.
- La Ley 181 de 1995, que establece disposiciones para el fomento del deporte, la recreación y la educación física, y crea el sistema nacional del deporte.
- La Ley 454 de 1998, que regula la economía solidaria.
- La Ley 537 de 1999, que realiza adiciones al marco legal de las ESAL.
- La Ley 675 de 2001, que expide el régimen de propiedad horizontal.

Además de estas leyes, existen decretos y resoluciones que complementan la normatividad, como el Decreto 2150 de 1995 sobre constitución y registro de ESAL, y varias circulares que modifican disposiciones específicas (la normatividad detallada por tipo de actividad se encuentra descrita en el Anexo 1).

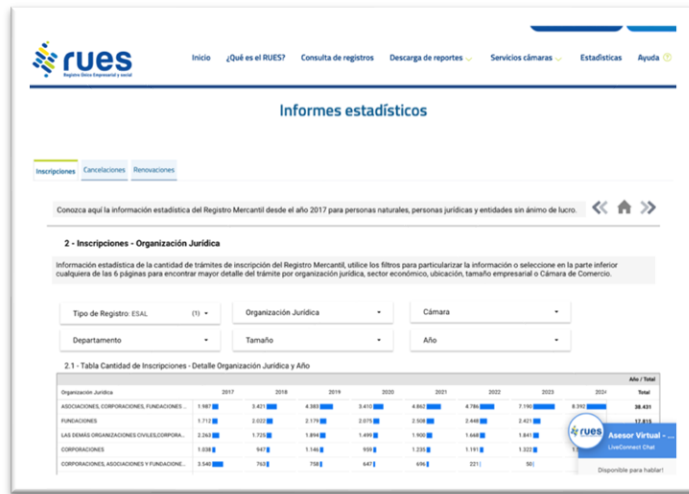
## 3.3. **REGISTRO**

### 3.3.1. **ESAL que se registran en las Cámaras de Comercio**

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 019 de 2012, en el cual se obliga a partir del año 2013 a todas las ESAL inscritas en las cámaras de comercio, a realizar la renovación de la inscripción anualmente, dentro de los tres primeros meses de cada año, de acuerdo con las Tarifas de Registros Públicos 2023. El registro de ESAL responde a la necesidad de contar con información de calidad, oportuna, confiable y veraz, sobre el número de instituciones que cada día se registran ante las cámaras de comercio. Desafortunadamente la estadística actual de las ESAL incluye por el



momento únicamente a aquellas cuyo registro corresponde a las cámaras de comercio a nivel nacional, el cual es consolidado por Confecámaras y constituye, sin duda alguna, una importante fuente de información, contenida dentro del Registro Único Empresarial y Social (RUES), el que sea dicho de paso, debe ser actualizado por la ESAL, anualmente dentro de los tres primeros meses del año, sin embargo, no incluye algunas ESAL como por ejemplo: las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros.



www.rues.com

- Registro Único Empresarial y Social (RUES)<sup>5</sup>
- Directorio ESAL<sup>6</sup>
- Base de datos ESAL<sup>7</sup>

Fuente. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14528>

Las ESAL que se registran en las cámaras de comercio, comprenden las siguientes categorías:

**2. Entidades del Régimen Común:** Fundaciones, Asociaciones y Corporaciones: (Decretos 2150 de 1995, 427 de 1996, Decreto 848 de 2019 de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Circular Externa No. 100 – 000002 de la Superintendencia de Sociedades del 25 de abril de 2022). Entre las más comunes están:

- Gremiales.
- De Beneficencia.
- De Profesionales.
- Juveniles.
- Sociales.
- De Bienestar Social.
- Democráticas y Participativas.
- Cívicas y Comunitarias.
- De Egresados.

<sup>5</sup> Cámara de Comercio de Bogotá. Registro Único Empresarial y Social (RUES). Disponible desde Internet en: <https://www.ccb.org.co/Inscripciones-y-renovaciones/Matricula-Mercantil/Registro-Unico-Empresarial-y-Social-RUES>

<sup>6</sup> Disponible desde Internet en: <https://www.datos.gov.co/widgets/xm47-qmzz>

<sup>7</sup> Disponible desde Internet en: <https://www.datos.gov.co/Inclusi-n-Social-y-Reconciliaci-n/Base-De-Datos-Entidades-Sin-Animo-de-Lucro/xm47-qmzz>



- De ayuda a personas en condiciones de Inferioridad.
  - Agropecuarios y Campesinos.
  - Clubes Sociales.
3. **Entidades de la Economía Solidaria:** (Ley 79 de 1988, Decretos 2150 de 1995, 427 de 1996, 1480 de 1989, 1481 de 1989 Decreto - Ley 019 de 2012, y Circular Externa No. 100 – 000002 de la Superintendencia de Sociedades del 25 de abril de 2022).
- Pre-cooperativas,
  - Cooperativas,
  - Fondos de Empleados,
  - Asociaciones Mutuales,
  - Instituciones Auxiliares del Cooperativismo,
  - Cooperativas de Trabajo Asociado,
  - Organismos Cooperativos de Segundo y Tercer Grado, Entidades de Servicios en las Formas de Administraciones Publicas Cooperativas
4. **Registro de apoderados judiciales de entidades extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro:** (Artículo 58 Código General del Proceso (CGP), Decreto Ley No. 019 de 2012 y Circular Externa No. 100 – 000002 de la Superintendencia de Sociedades del 25 de abril de 2022).
5. **Veedurías Ciudadanas:** (Ley 850 de 2003, Numeral 100-000002 de la Superintendencia de Sociedades, respecto de las veedurías Ciudadanas)
6. **Redes de veedurías Ciudadanas:** (Ley 1757 de 2015).

Las Cámaras de Comercio realizan un control formal sobre los documentos que las ESAL presentan para registro. Este control fue asignado por la ley, mediante la expedición del Decreto Ley 2150 de 1995, Decreto Reglamentario 427 de 1996 y el Decreto-Ley 019 de 2012, que reguló asuntos relacionados con las entidades del sector solidario, veedurías ciudadanas y ONGs extranjeras sin ánimo de lucro.

**Registro de entidades extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro:** Este registro corresponde a las personas jurídicas extranjeras de derecho privado y a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) extranjeras sin ánimo de lucro, con domicilio en el exterior, que establezcan negocios permanentes o deseen desarrollar su objeto social en Colombia, en el cual deberán registrar la designación de apoderados con capacidad de representarlas judicialmente. Las entidades que se registran ante la Cámara de Comercio de Bogotá deberán aportar, dentro de los 10 días siguientes, al ente de inspección, vigilancia y control correspondiente los siguientes documentos (parágrafo del artículo 2.2.2.40.1.12 del Decreto 1074 de 2015):

- a) Acta de constitución.
- b) Estatutos.
- c) Certificado de registro de actas expedido por la Cámara de Comercio.
- d) Balance o estado de situación financiera de apertura, firmado por el representante legal, Contador y Revisor Fiscal (si lo hay).
- e) Certificado de registro de inscripción expedido por la Cámara de Comercio.
- f) Proyecto de presupuesto de vigencia actual.



- g) Informar el grupo de las Normas Internacionales de Información Financiera-NIIF al cual se acoge.
- h) Fotocopia de la tarjeta profesional del Contador y Revisor Fiscal (si lo hay), y certificado expedido por la Junta Central de Contadores no inferior a tres (3) meses del Contador y Revisor Fiscal (si lo hay).

### 3.3.2. Entidades que no se registran en las Cámaras de Comercio

Las siguientes entidades están exceptuadas de registro en las Cámaras de Comercio:

1. Instituciones de educación superior. (Ley 30 de 1992, Ley 1740 de 2014).
2. Instituciones de educación formal y no formal (Ley 115 de 1994).
3. Personas jurídicas sin ánimo de lucro que prestan servicios de vigilancia privada (Decreto 356 de 1994).
4. Juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria, federaciones y confederaciones (Ley 537 del 1999).
5. Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros (Ley 133 de 1994).
6. Entidades de Seguridad Social (Ley 100 de 1993).
7. Sindicatos y asociaciones de trabajadores y empleadores (Artículos 364 y 365 del Código Sustantivo del Trabajo y Ley 50 de 1990).
8. Partidos y movimientos políticos (Leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011).
9. Cámaras de Comercio reguladas por el Código de Comercio. (Artículo 78 Código de Comercio).
10. Entidades privadas del sector salud cuando se dediquen a la atención de servicios de salud en los procesos de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación a la comunidad (Leyes 10 de 1990 y 100 de 1993).
11. Sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos que trata (Ley 44 de 1993).
12. Establecimientos de beneficencia y de instrucción pública de carácter oficial, corporaciones y fundaciones creadas por leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos (Ley 489 de 1998).
13. Propiedades regidas por las leyes de propiedad horizontal (Ley 675 de 2001).
14. Cajas de compensación familiar (Ley 21 de 1982).
15. Cabildos indígenas (Ley 89 de 1890).
16. Entidades que conforman el sistema nacional del deporte de los niveles nacional, departamental y municipal (Ley 181 de 1995).
17. Instituciones de utilidad común que prestan servicios de bienestar familiar (Decreto 987 de 2012).
18. Organizaciones gremiales de pensionados (Ley 43 de 1984).
19. Casas - cárcel (Ley 65 de 1993).
20. Los cuerpos de bomberos voluntarios u oficiales (Ley 322 de 1996).
21. Las asociaciones u organizaciones de familias cuyo objeto social sea el desarrollo por el sistema de autoconstrucción de programas de vivienda de interés social (Ley 537 de 1999).



22. Las demás personas jurídicas respecto de las cuales la ley regula expresamente su creación y funcionamiento, estas entidades se registrarán por normas especiales.

### 3.4. MONITOREO

En Colombia, las ESAL están sujetas a monitoreo a través de un sistema integral de inspección, control y vigilancia (ICV) por parte de diversas entidades, cada una con funciones específicas y complementarias. Este marco regulador es fundamental para mantener la transparencia, la eficiencia y la sostenibilidad de las ESAL, así como para asegurar que estas organizaciones cumplan con su misión social y contribuyan al desarrollo del país.

El cumplimiento de estas normativas y la colaboración con los entes de control son esenciales para mantener la confianza en estas organizaciones y permitirles acceder a los beneficios y exenciones que les otorga el Estado. A continuación, se presentan las principales entidades de Registro y de ICV sobre las ESAL en Colombia.

#### 3.4.1. Superintendencia de Sociedades (Supersociedades)

La SuperSociedades vigila a las ESAL extranjeras que tienen negocios permanentes en Colombia. La vigilancia se realiza de manera permanente para garantizar que estas cumplan con la ley y los estatutos, y que sus rentas se apliquen de manera adecuada. A través del Decreto 326 de 2023 el Presidente de la República delegó en la Superintendencia de Sociedades el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las ESAL extranjeras con negocios permanentes en Colombia (ESAL Extranjeras).

La SuperSociedades emitió la Circular Externa No. 100-000004, a través de la cual modificó los Capítulos X y XIII de su Circular Básica Jurídica. Mediante esta modificación incluyó como sujetos obligados a la implementación del SAGRILAFT<sup>8</sup> y del PTEE a las cámaras de comercio del país y a las ESAL extranjeras con negocios permanentes en Colombia.

Las ESAL Extranjeras debieron presentar reportes de información anuales<sup>9</sup> ante la SuperSociedades, con corte al 31 de diciembre del año anterior, mediante el diligenciamiento de:

- Informe 77 - Informe ESAL Extranjeras.
- Informe 75 - SAGRILAFT y PTEE.
- Informe 58 - Oficiales de Cumplimiento.

---

<sup>8</sup> Con base en las mesas de trabajo, la SuperSociedades se encuentra en proceso de comentarios a la Circular, para realizar los ajustes necesarios (derogación o modificación) para dar cumplimiento a los estándares internacionales.

<sup>9</sup> A través del aplicativo STORM dispuesto por la Superintendencia de Sociedades en su página web ([www.supersociedades.gov.co](http://www.supersociedades.gov.co)).



### 3.4.2. Alcaldías y Gobernaciones

Las alcaldías y gobernaciones tienen la responsabilidad de ejercer ICV sobre las ESAL que operan en su ciudad o departamento, además aseguran el cumplimiento de la normatividad y de los fines de estas organizaciones. Entre estas funciones se encuentran:

- **Inspección:** Las alcaldías y gobernaciones revisan los estatutos, documentos y registros de las ESAL para verificar que estén formalmente constituidas y que cumplan con los requisitos legales y administrativos para operar en su respectiva jurisdicción.
- **Control:** Ambas entidades supervisan que las ESAL desarrollen sus actividades de acuerdo con sus objetivos fundacionales y cumplan con las normativas locales y nacionales. También controlan el uso adecuado de los recursos y la transparencia en el manejo financiero de las ESAL, especialmente en casos en los que reciben fondos públicos o donaciones de la comunidad.
- **Vigilancia:** Las alcaldías y gobernaciones ejercen vigilancia para asegurar que las ESAL no se desvíen de sus objetivos sociales y se mantengan sin ánimo de lucro. Esta función incluye el monitoreo de las actividades y proyectos de las ESAL, así como la verificación de que sus recursos se utilicen exclusivamente en beneficio de la comunidad.

### 3.4.3. Alcaldía Mayor de Bogotá

En el caso particular de Bogotá, la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Secretaría Jurídica Distrital (SJD) y otras entidades descentralizadas, tiene la responsabilidad de ICV sobre las ESAL que operan en la ciudad. Estas organizaciones abarcan fundaciones, corporaciones, asociaciones y otras entidades que, aunque sin ánimo de lucro, pueden recibir donaciones, subsidios o financiamiento para el desarrollo de sus actividades. A través de diversas dependencias, la Alcaldía se encarga de supervisar que las ESAL que operan en la ciudad cumplan con la normativa vigente, mantengan su transparencia y se alineen con los objetivos de desarrollo y bienestar de la comunidad bogotana.

Las ESAL vigiladas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, deben realizar sus registros por regla general ante la Cámara de Comercio del lugar de su domicilio principal, a excepción de las entidades de las reconocidas por las Secretarías Distritales de Educación y Salud, que lo realizan ante el Ministerio de Educación o de Salud. (Decreto Ley 2150 de 1995, artículo 40 y 45 y Decreto 1074 de 2015, artículo 2.2.2.40.1.3 numeral 1°).

La SJD utiliza el Sistema de Información de la Dirección Distrital de Inspección Vigilancia y Control de Personas Jurídicas sin ánimo de lucro (SIPEJ) para controlar las ESAL a cargo, Gestionar la información legal y contable.

La ICV de las ESAL consiste en:

- Solicitar, confirmar y analizar la información sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de la asociación
- Velar por que las asociaciones se ajusten a la ley y a los estatutos

- Ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden estatutario o legal

Las competencias en la Alcaldía son en principio especializadas, es decir, dependiendo del sector o del objeto social de la ESAL se le asignará la respectiva entidad que ejercerá las señaladas funciones. Adicionalmente, hay un criterio residual que indica que todo aquello que no sea competencia de las entidades especializadas, será competencia de la Secretaría Jurídica Distrital, a través de la Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Personas Jurídicas sin Ánimo de Lucro, quien además tiene como tarea principal, la de coordinar esta función a nivel Distrito.



[www.alcaldiabogota.gov.co/SPJ/portal/](http://www.alcaldiabogota.gov.co/SPJ/portal/)

La SJD de la Alcaldía Mayor de Bogotá ha puesto a disposición de la ciudadanía y de las ESAL un portal de internet<sup>10</sup> a través del cual se puede conocer la normatividad vigente sobre las entidades sin ánimo de lucro, los eventos programados sobre el tema, recomendaciones sobre la conformación y constitución de entidades. Por otra parte, se puede consultar si una ESAL se encuentra inscrita y el estado de la misma frente a la entidad de control en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones legales y financieras, ello es si no está suspendida o cancelada su personería jurídica.

Dentro del control y vigilancia realizado por la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. a las ESAL, se han impartido instrucciones relativas a la prevención y control del LA/FT a las ESAL, a través de la Circular 011 del 5 de junio de 2017.

#### 3.4.4. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN

La DIAN realiza una función de supervisión importante en cuanto al aspecto tributario de estas entidades. Las ESAL en Colombia pueden beneficiarse de exenciones fiscales y beneficios tributarios, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos. Esta autoridad realiza las siguientes actividades:

- Inspección tributaria: verifica que las ESAL cumplan con los requisitos para obtener beneficios tributarios, como reinvertir sus excedentes en sus fines sociales.

<sup>10</sup> <https://www.alcaldiabogota.gov.co/SPJ/portal/?ParamInRed=2>



- **Control sobre el Régimen Tributario Especial:** control de las ESAL que se encuentran inscritas en el Régimen Tributario Especial (RTE), el cual les permite acceder a exenciones de impuestos siempre que cumplan ciertos requisitos y reporten su información financiera.
- **Monitoreo de Transparencia en Recursos:** auditorías para confirmar que los fondos recaudados por las ESAL sean utilizados de acuerdo con sus objetivos sociales y sin fines de lucro.

### 3.5. OTRAS ENTIDADES EN EL MARCO DE LAS ESAL

- **Comisión interinstitucional para el control del lavado de activos – CCICLA:** La CCICLA es el organismo rector de la política pública contra el LA/FT y su función principal es formular la política de gobierno en contra de los fenómenos asociados al lavado de activos, el enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas, a partir de la cual se combatirán los flagelos de LA como la FT y los demás delitos fuentes.
- **Confederación de ONGs:** La Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales – CCONG, es una organización nacional de ESAL, que agrupa federaciones regionales y departamentales, asociaciones, corporaciones y fundaciones nacionales que trabajan por el bien común; el desarrollo sostenible; la promoción, seguimiento y garantía de los derechos humanos; la gobernanza, la democracia y la paz. La CCONG representa a cerca de mil ONG del país y trabaja en distintos sectores del desarrollo social.
- **APC COLOMBIA:** La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia) fue creada mediante el Decreto 4152 del 3 de noviembre de 2011, tiene como objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo. Sus funciones están establecidas en el artículo 6°. del mencionado decreto.

### 3.6. ACTIVIDADES DE TRANSPARENCIA

#### 3.6.1. Información Financiera de las ESAL

Según información suministrada por la Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>11</sup>, las ESAL vigiladas por dicha autoridad, deberán anualmente reportar la siguiente información:

---

<sup>11</sup> Manual “Lo que usted debe saber sobre entidades sin ánimo de lucro domiciliadas en Bogotá”  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/SPJ/contenido/imagenesContenido/Cartilla%20ESAL%20Final.pdf>



Tabla 1. Información financiera reportada por las ESAL (Alcaldía Mayor de Bogotá)

Requisitos	Norma	Condiciones
<p>Estados financieros de propósito general comparativos con el año anterior debidamente firmados por el representante legal, contador y revisor fiscal (si lo hay).</p> <p><b>Grupo 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado de situación financiera</li> <li>• Estado de resultados integral con estado complementario llamado “Otros resultados integrales”</li> <li>• Estado de cambios en el patrimonio</li> <li>• Estado de flujo de efectivo</li> </ul> <p><b>Grupo 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado de situación financiera</li> <li>• Estado de resultados integral con estado complementario llamado “Otros resultados integrales”</li> <li>• Estado de cambios en el patrimonio</li> <li>• Estado de flujo de efectivo</li> </ul> <p><b>Grupo 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado de situación financiera</li> <li>• Estado de resultados</li> </ul>	<p>Art. 34 de la Ley 222 de 1995 Decreto Nacional 2420 del 2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deben ser presentados con corte a 31 de diciembre de cada vigencia.</li> <li>• Deben contener como mínimo el nombre de la entidad, fecha de cierre del periodo sobre el que se informa o periodo cubierto y moneda de presentación.</li> <li>• Deben estar debidamente firmados por el representante legal, contador público acompañado del número de tarjeta profesional y el revisor fiscal acompañado del número de tarjeta profesional (si aplica)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notas o revelaciones a los estados financieros comparativas</li> </ul>	<p>Anexos técnicos No 1.1, 2 y 3 del Decreto Nacional 2420 del 2015</p>	<p>Deben contener como mínimo: descripción de la entidad, fecha de corte o periodo al cual corresponde la información, información sobre las bases de preparación de los estados financieros y políticas contables utilizadas, declaración de cumplimiento de las NIIF en los casos que aplique, información de respaldo de las partidas presentadas en los estados financieros, en el orden en que se referencian en los estados financieros y otra información a revelar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificación de los estados financieros firmada por el representante legal y contador.</li> </ul>	<p>Art. 37 de la Ley 222 de 1995.</p>	<p>Debe expresar, por lo menos, los elementos referidos en la normatividad.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dictamen del revisor fiscal (si lo hay).</li> </ul>	<p>Art. 208 del Código de Comercio Art. 3 del Decreto 302 del 2015</p>	<p>Debe expresar, por lo menos, los elementos referidos en la normatividad</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificado de registro de libro de asociados, actas de asamblea y junta de asociados.</li> </ul>	<p>Art 28 del Código de Comercio, modificado por el art. 175 del</p>	



Requisitos	Norma	Condiciones
	Decreto 19 de 2012	
<ul style="list-style-type: none"><li>Copia de la Tarjeta Profesional y Certificado de Antecedentes Disciplinarios expedido por la Junta Central de Contadores (JCC)</li></ul>	Parágrafo 3 del art. 3, art. 11 de la Ley 43 de 1990	

Las ESAL deben aportar a los entes que ejercen la función de ICV las actas de reformas de estatutos y sus estatutos actualizados, de conformidad con el parágrafo del artículo 2.2.2.40.1.12 del Decreto Nacional 1074 de 2015.

### 3.6.2. Régimen tributario Especial (RTE) de las ESAL

El Régimen Tributario Especial – RTE, corresponde a un conjunto de normas tributarias aplicables a un grupo de entidades, cuya finalidad es el desarrollo de su actividad meritoria y la ausencia de ánimo de lucro, lo que le permite obtener beneficios tributarios a la hora de declarar el Impuesto sobre la Renta y podrá ser receptora de donaciones también con un beneficio tributario directo para el donante. A las ESAL les puede aplicar un Régimen Ordinario o un Régimen Tributario Especial (RTE). Para pertenecer al RTE deben solicitar la calificación ante la DIAN, siempre y cuando cumplan los requisitos estipulados en el Estatuto Tributario, el cual establece, como mínimo los siguientes:

- Que estén legalmente constituidas.
- Que su objeto social sea de interés general en una o varias de las actividades meritorias establecidas en el artículo 359 del Estatuto Tributario, a las cuales debe tener acceso la comunidad.
- Que ni sus aportes sean reembolsados ni sus excedentes distribuidos, bajo ninguna modalidad, cualquiera que sea la denominación que se utilice, ni directa, ni indirectamente, ni durante su existencia, ni en el momento de su disolución y liquidación.

Uno de los principales beneficios de su pertenencia a este régimen especial se encuentra incorporado en el artículo 356 del Estatuto Tributario, el cual contempla una tarifa del 20% del impuesto de renta y complementarios sobre el beneficio neto o excedentes y su carácter exento según el artículo 358, cuando se destine directa o indirectamente a programas que desarrollen el objeto social en el siguiente año. Las entidades que pertenecen al RTE están sometidas a la tarifa especial del veinte por ciento (20%) sobre el beneficio neto o excedente determinado en un periodo gravable, y que, además probablemente tendrá el carácter de exento cuando se destine directa o indirectamente, en el año siguiente a programas que desarrollen un objeto social.

Así mismo, es de resaltar que para el manejo de las donaciones deberán remitirse a los artículos 125 y subsiguientes del Estatuto Tributario, sin embargo, las donaciones otorgadas a ESAL no pertenecientes al régimen tributario especial no podrán generar el descuento de que trata el artículo 257 del Estatuto Tributario.



### 3.7. FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS ESAL EN COLOMBIA

Las ESAL en Colombia se financian principalmente a través de donaciones de personas naturales, jurídicas o entidades públicas. Entre otras, se encuentran las siguientes fuentes de financiamiento:

- **Cuotas de asociados.** Es útil en pequeñas organizaciones, si la entidad crece, se pierde la cercanía con los socios y se dificulta el cobro de esas cuotas.
- **Subvenciones públicas o privadas.** Existe financiamiento a nivel nacional e internacional, dirigido hacia organizaciones que desarrollen objetivos de utilidad común e interés general. El acceso a estos fondos no siempre es fácil.
- **Ingresos por servicios.** Comprende ingresos generados por la intermediación de bienes o por la prestación de servicios: compraventa, alojamiento, talleres, educación, entre otros. Esto se asemeja bastante a la actividad desarrollada por las empresas.
- **Donaciones.** Depende de la capacidad de recaudo de la organización y de sus asociados, así como del trabajo de la organización y los contactos con donantes. Generalmente no es una fuente segura y constante de dinero.
- **Patrocinio.** Las alianzas con las empresas puede ser una buena opción; sin embargo, debe analizarse muy bien cuál es la reciprocidad del apoyo económico recibido y su origen.

#### 3.7.1. Fuentes de la ayuda

- Bilateral:** Es la cooperación financiera y técnica ofrecida por un país a otro.
- Multilateral:** incluye el relacionamiento con las fuentes oficiales de cooperación multilateral que incluye al Sistema de Naciones Unidas, la Banca Multilateral de Desarrollo y otros organismos multilaterales que trabajan en Colombia. El objetivo principal es gestionar cooperación internacional proveniente o canalizada a través de estas fuentes, para que responda a las prioridades de desarrollo del país y apoye los esfuerzos del Estado.

Tabla 2. Desglose de fuentes de ayuda multilaterales

<b>Banca Multilateral</b>	Banco Interamericano de Desarrollo Banco Mundial	
<b>Sistema de Naciones Unidas</b>	a) Agencias que proveen asistencia técnica e implementan proyectos de desarrollo sostenible a través de oficinas con representación en el país: OPS/OMS, UNFPA, OIM, ACNUR, PNUD, UNICEF, ONUDI, PMA, FAO, UNODC, OIT y ONU-MUJERES.	
	b) Agencias que proveen únicamente asistencia técnica a través de oficina con representación en el país: OACNUDH, CEPAL y PNUMA.	
	c) Agencias que proveen únicamente asistencia técnica por solicitud del Gobierno bajo la coordinación de la Oficina del Coordinador Residente desde sus sedes u oficinas regionales o multi-país fuera de Colombia: FIDA, UNESCO, OIEA y ONU-HÁBITAT	
	- OPS/OMS	- OIT



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UNFPA</li> <li>- OIM</li> <li>- ACNUR</li> <li>- PNUD</li> <li>- UNICEF</li> <li>- PMA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ONUDI</li> <li>- UNESCO</li> <li>- FAO</li> <li>- UNODC</li> <li>- ONU Mujeres</li> </ul>
<b>Otras fuentes multilaterales</b>	a) Cruz Roja	
<b>Fondos de Estabilización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Fondo Europeo para la Paz</li> <li>b) Fondo Colombia Sostenible</li> <li>c) Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial</li> <li>d) Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz</li> </ul>	
<b>Fondos de Estabilización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Fondo Biocarbono</li> <li>b) Fondo Verde del Clima</li> <li>c) Fondo Para el Medio Ambiente Mundial (GEF)</li> </ul>	

### 3.7.2. Filantropía y privados internacionales

La APC trabaja también con actores privados internacionales en la búsqueda de nuevos recursos provenientes de estas fuentes que incluyen la filantropía, ONGs y el sector empresarial internacional. La estrategia consiste en el mapeo, caracterización, búsqueda de alineación y relacionamiento a través de diferentes canales y gestión de apoyos. Los principales actores no gubernamentales, privados y de la filantropía internacional con los que APC-Colombia ha establecido una relación de largo plazo.

### 3.7.3. Sistema Cíclope

La APC cuenta con el Sistema Cíclope, que es el sistema que unifica la información sobre la cooperación no reembolsable de la APC Colombia. Tiene como objetivo ofrecer a la institución y a la ciudadanía en general, las herramientas para el registro, visibilización y análisis de las dinámicas de cooperación internacional, fundaciones, asociaciones, corporaciones y las demás ESAL, así como todas las entidades admitidas al RTE, para que estas puedan realizar de manera efectiva el “Registro de Recursos de Cooperación Internacional No Reembolsable”, que reciban o ejecuten en Colombia, de personas extranjeras de derecho público o privado, Gobiernos extranjeros, organismos de derecho internacional, organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, a través del Portal de Servicios de Cooperación de APC Colombia. **En la APC Colombia se encuentran inscritas 4487 ESAL.**



Tabla 3. ESAL registradas en la APC

Año	Cantidad
2002	2
2009	1
2010	1
2013	2
2014	5
2015	11
2016	23
2017	275
2018	592
2019	656
2020	753
2021	818
2022	687
2023	542
2024	118
<b>Total</b>	<b>4.487</b>

Fuente: APC Colombia

### 3.8. OTRAS ACCIONES IMPLEMENTADAS

#### 3.8.1. Programas de Capacitación de Confecámaras

La Confederación de Cámaras de Comercio – Confecámaras, ofrece el Servicio de acceso a la cooperación nacional e internacional para las ESAL. Este espacio busca presentar a los líderes de las organizaciones de la sociedad civil, el Servicio de Acceso a la Cooperación Nacional e Internacional que oferta la Vicepresidencia de Relaciones Internacionales y Cooperación, el cual busca acercar y sensibilizar sobre el contexto, los mecanismos y oportunidades que ofrece la cooperación nacional e internacional para apalancar recursos financieros o técnicos para su organización.

#### 3.8.2. Programa de Transparencia y Ética Empresarial -PTEE

A partir de la expedición de la Ley 2195 de 2022, las ESAL en Colombia son parte de las entidades obligadas a contar con un Programa de Transparencia y Ética Empresarial (PTEE o el Programa) para la prevención y gestión de los riesgos de corrupción y/o soborno transnacional. Por esto, la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., publicó la Circular 058 de 2022, con algunas instrucciones sobre la elaboración, presentación e implementación del PTEE. La circular define los contenidos mínimos del Programa, y a partir de estos y en el marco de su autonomía, las ESAL deben analizar su sector, así como sus actividades para decidir qué



mecanismos de revisión y control interno adicionales adoptan, así como sus propias políticas de cumplimiento. De esta manera, cada ESAL debe diseñar el Programa que mejor se adapte a su contexto y realidad institucional dentro de los contenidos básicos de la circular.

### 3.8.3. Registro único de beneficiarios finales (RUB)

Están obligadas a suministrar información en el Registro Único de Beneficiarios (“RUB”): las sociedades y entidades nacionales, con o sin ánimo de lucro, incluyendo las sociedades inscritas o listadas en una bolsa de valores; los establecimientos permanentes; las estructuras sin personería jurídica o similares que sean creadas o administradas desde Colombia; y las personas jurídicas extranjeras o entidades sin personería jurídica cuando la totalidad de su inversión en Colombia no se efectúe en sociedades nacionales y/o estructuras sin personería jurídica que se encuentren obligadas a suministrar información en el RUB.

En principio las ESAL extranjeras no cumplen con estos criterios dado que son entidades sin ánimo de lucro extranjeras y por ende no son consideradas como personas jurídicas domiciliadas en Colombia; la mera operación en Colombia no puede entenderse como la administración de la entidad extranjera en Colombia y en la medida que la entidad no posea inversiones en Colombia porque se dedica a al desarrollo de programas cubiertos por su actividad meritoria no se cumplirán las condiciones para tener como entidad reportante a la ESAL extranjera.

La DIAN emitió la Resolución No. 164 de 2021 (la “Resolución”), modificada por la Resolución 037 de 2020, mediante la cual establece las condiciones y requisitos para el suministro de información sobre los beneficiarios efectivos, beneficiarios finales o reales de las personas utilizando el RUB. A los obligados a suministrar información en el RUB que no la suministren, la suministren de manera errónea o incompleta, y/o no la actualicen, les serán aplicables las sanciones previstas en el artículo 658 – 3 del ET, es decir, aquellas relativas a la clausura del establecimiento, sede, local, negocio y oficina, por un término de 1 día por cada mes o fracción de mes de retraso en el suministro de la información, o se impondrá una multa equivalente a 1 Unidad de Valor Tributario (UVT) por cada día de retraso en el suministro de la información para quienes no tengan establecimiento, sede, local, negocio u oficina.

## 4. IDENTIFICACIÓN DE ESAL

### 4.1. UNIVERSO DE ESAL EN COLOMBIA

Con base en las estadísticas proporcionadas por Confecámaras del registro RUES, entre 2014 y 2024, las ESAL en Colombia han experimentado un crecimiento sostenido. Este incremento refleja la creciente importancia y presencia de las ESAL en el panorama económico y social colombiano, destacando su papel fundamental en el desarrollo de iniciativas comunitarias, culturales y sociales. Además, su expansión subraya la confianza de la sociedad en estas entidades para abordar diversas necesidades y desafíos, promoviendo un entorno más inclusivo y colaborativo.

Tabla 4. ESAL activas y renovadas en RUES (Confecámaras) (1995-2024)

TIPO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ECONOMIA SOLIDARIA		5	6	8	2	4	10	14	24	28	28
ESAL	9	948	2.710	2.088	2.142	2.009	2.270	1.972	1.716	1.868	1.441
ESAL EXTRANJERAS											
VEEDURIAS CIUDADANAS										2	4
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>953</b>	<b>2.716</b>	<b>2.096</b>	<b>2.144</b>	<b>2.013</b>	<b>2.280</b>	<b>1.986</b>	<b>1.740</b>	<b>1.898</b>	<b>1.473</b>

TIPO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ECONOMIA SOLIDARIA	18	24		1	3	1	23	75	7	5
ESAL	1.688	1.455	1.598	1.605	1.737	1.529	26.788	5.503	5.475	6.552
ESAL EXTRANJERAS							3	7	3	6
VEEDURIAS CIUDADANAS	2	1				2		1		1
<b>TOTAL</b>	<b>1.708</b>	<b>1.480</b>	<b>1.598</b>	<b>1.606</b>	<b>1.740</b>	<b>1.532</b>	<b>26.814</b>	<b>5.586</b>	<b>5.485</b>	<b>6.564</b>

TIPO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ECONOMIA SOLIDARIA	6	2	9	9	8	13	27	17	503
ESAL	7.290	7653	7.698	9.867	6.246	7.982	9.649	17.486	93.108
ESAL EXTRANJERAS	4	4	12	10	3	14	8	18	256
VEEDURIAS CIUDADANAS		3							
<b>TOTAL</b>	<b>7.300</b>	<b>7.662</b>	<b>7.719</b>	<b>9.886</b>	<b>6.257</b>	<b>8.009</b>	<b>9.684</b>	<b>17.521</b>	<b>93.867</b>

Fuente: Confecámaras

Así mismo, durante este período, el registro de ESAL se incrementó, llegando a un total de 338.055 a 2024. A octubre de 2024, las ESAL tienen presencia en todos los departamentos<sup>12</sup> de Colombia, destacándose una concentración significativa en seis regiones clave que albergan el 47,60% de estas organizaciones. Bogotá D.C. encabeza la lista con un 14% del total, seguida por Valle del Cauca con un 8.87%, Antioquia con un 8,83%, Bolívar con 5,43%, Santander con un 5.21% y Atlántico con un 5,25%.

Esta distribución geográfica no solo refleja la concentración de actividades económicas y sociales en estas áreas, sino también la presencia de una infraestructura robusta y un apoyo institucional significativo que favorecen el desarrollo del sector sin ánimo de lucro. Además, estas zonas ofrecen un entorno favorable para la colaboración intersectorial, lo que facilita la implementación de proyectos con impacto social positivo y el fortalecimiento de las redes de cooperación entre las ESAL. Este entorno colaborativo es esencial para abordar desafíos sociales complejos y promover el bienestar comunitario a través de iniciativas sostenibles y efectivas, pero también pueden ser un foco para generar apoyo a actividades terroristas. A su vez, a nivel municipal en Colombia, las

<sup>12</sup> Es una entidad territorial de primer nivel, similar a un estado en otros países. Cada departamento tiene su propio gobierno, encabezado por un gobernador, y una asamblea departamental. Los departamentos son responsables de la administración de ciertos servicios públicos y del desarrollo regional.

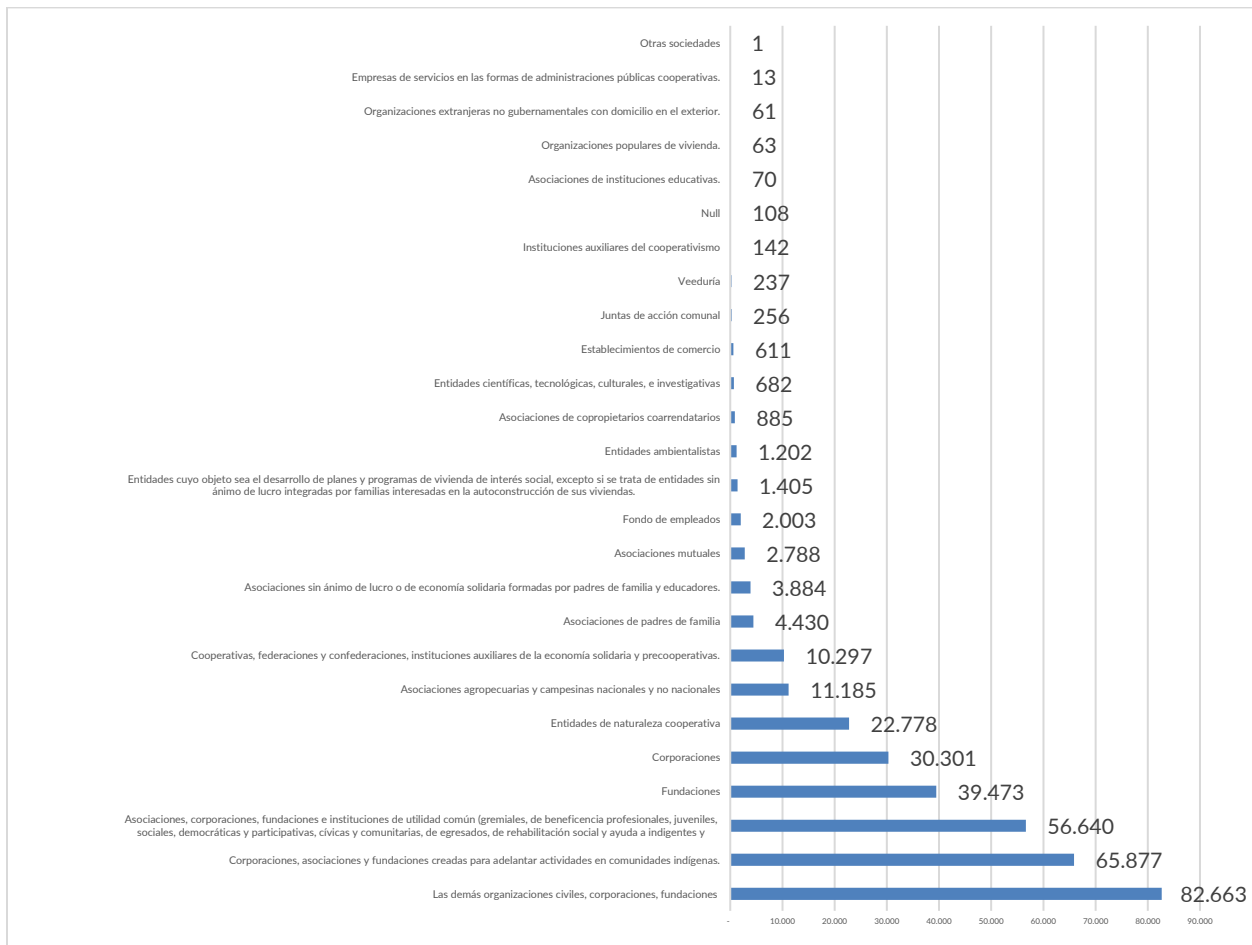




- División 94, que abarca las "Actividades de asociaciones", que constituye el 64% del total (214.869 entidades),
- División 99, que abarca las "Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales, que constituye el 12.43% del total (41.989 entidades),
- División 85, correspondiente a "Educación", con un 2% (6.696 entidades).

De acuerdo con la información registrada en el RUES sobre las ESAL según su tipo, podemos determinar que, a junio de 2024, el 94% de las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) son de naturaleza privada. Esto indica que la gran mayoría de estas organizaciones son gestionadas por individuos o grupos privados, enfocándose en objetivos específicos sin buscar beneficios económicos personales. Por otro lado, el 5,7% de las ESAL son de naturaleza pública, lo que significa que están bajo la gestión del gobierno y orientadas a servir al interés público. El porcentaje restante corresponde a organizaciones de naturaleza mixta, que combinan elementos de propiedad y gestión tanto del sector privado como del público, buscando equilibrar la eficiencia y la innovación con el compromiso social y el bienestar común.

Gráfico 5. Distribución de las Entidades Sin Ánimo de Lucro en Colombia a junio de 2024



Fuente. RUES Confecámaras



Al efectuar una revisión más detallada por tipo de entidad se puede observar que a junio de 2024, el 81.3% de las ESAL en Colombia se agrupan principalmente en cuatro categorías. Las demás organizaciones civiles, corporaciones, fundaciones lideran con 82.663 entidades, representando el 24.5% del total de ESAL identificadas, lo que refleja su predominancia en el sector. Les siguen las Corporaciones, asociaciones y fundaciones creadas para adelantar actividades en comunidades indígenas, con 65.877 entidades que constituyen el 19.5%, las Asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común (gremiales, de beneficencia profesionales, juveniles, sociales, democráticas y participativas, cívicas y comunitarias, de egresados, de rehabilitación social y ayuda a indigentes y clubes sociales) suman 56.640 entidades, equivalentes al 16.8%; las Fundaciones, cuentan con 39.473 entidades, representando el 11.7% y las Corporaciones que cuentan con 30.301 , representado del 9% del total.

## 4.2. SUBCONJUNTO DE OSFL QUE ENTRAN EN LA DEFINICIÓN DEL GAFI

Como se ha comentado anteriormente, existe una gran variedad de ESAL en Colombia. Pueden estar conformadas en distintos tipos de personas jurídicas y sus objetivos o funciones en la sociedad variar entre unas y otras. Sin embargo, el GAFI ha aclarado que para efectos de la R. 8 el enfoque es prevenir que ciertas OSFL sean mal utilizadas para el FT. Por tanto, ha reconocido que esta Recomendación sólo aplica para las OSFL que, según el GAFI, tienen un riesgo de ser abusadas para el FT. En este sentido, el GAFI considera que, dependiendo del contexto, es posible que existan ESAL que no tienen riesgo de FT, al no entrar en la definición del GAFI, e incluso, aquellas que sí entran en la definición, podrían tener un riesgo bajo<sup>15</sup>. Por ello, esta sección está enfocada en identificar el subconjunto de ESAL de Colombia que entran en la definición del GAFI de OSFL.

La R.8 del GAFI establece el requisito de evaluar el riesgo al que se enfrentan las OSFL y se enfoca específicamente en el FT. Es importante notar que esta recomendación no abarca el LA o sus delitos determinantes. En este sentido, la definición del GAFI de OSFL está enfocada en identificar el tipo de entidad que puede ser vulnerable sólo para el FT.

A efecto de delimitar a que OSFL aplicará el estándar, el GAFI, define a estas entidades como “*la persona jurídica u otra estructura u organización jurídica que se **dedica principalmente a recaudar o desembolsar fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”***”.<sup>16</sup> Esta definición de OSFL del GAFI es funcional, no jurídica. Por tanto, está enfocada en las actividades y características de una organización que puede ponerla en riesgo de FT, y no se enfoca en el simple hecho de que funciona “sin fines de lucro” o que tiene un tipo de persona jurídica específica, ej. Asociación, Corporación, entre otras.

En el documento del GAFI sobre las Buenas Prácticas para Combatir el Abuso de las OSFL para el FT, actualizado en 2023, se explica que la mayoría de los países utilizan definiciones amplias y

<sup>15</sup> GAFI. Nota Interpretativa Recomendación 8. octubre 2023.

<sup>16</sup> GAFI. Glosario.



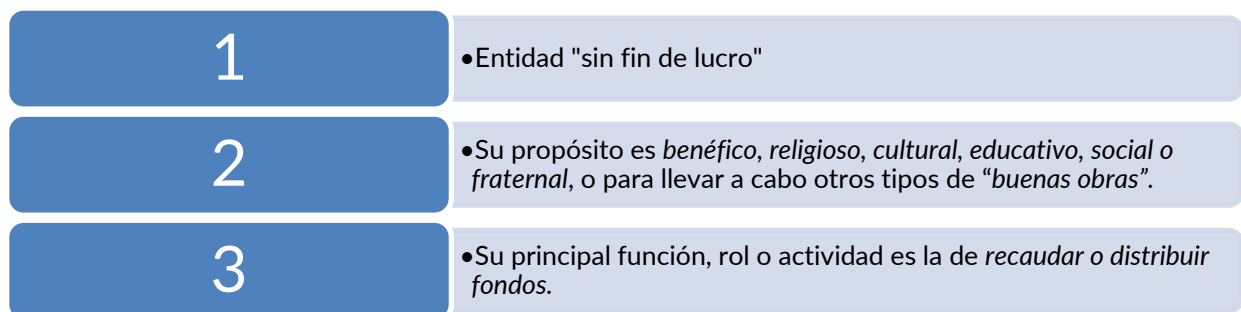
completas para denominar a las OSFL, donde se puede, por ejemplo, clasificar a las ESAL por el tipo de estructura jurídica (fundación, asociación, corporación, etc.). Sin embargo, la definición funcional de OSFL del GAFI, está diseñada para que los países puedan identificar, dentro del universo completo de OSFL, aquellas entidades que por su **principal función o rol se enfocan en la recaudación o distribución de fondos**, dado que para el GAFI éstas son las entidades vulnerables para el FT.<sup>17</sup>

Adicionalmente, el GAFI también explica que hay organizaciones que, aunque están en el ámbito de “sin ánimo de lucro” no entran en la definición de OSFL del GAFI, y entre estas se incluyen, por ejemplo, los sindicatos, entidades que se dedican principalmente a la investigación, o a defender o promover cambios en políticas públicas, pero que no se dedican a recaudar o distribuir fondos<sup>18</sup> a otras OSFL u otras causas. Por tanto, la R.8 requiere que las jurisdicciones realicen una revisión interna de su sector de OSFL, u obtener información sobre sus actividades, tamaño y otras características relevantes, con el fin de identificar el subconjunto de OSFL que entran en la definición del GAFI. La definición del GAFI tiene 3 componentes que, al jugar entrelazados, permiten obtener las entidades que entran en esta definición. Primero, está el componente de “sin ánimo de lucro” por tanto, no se refiere a las empresas u otro tipo de estructuras que buscan un “lucro” o “riqueza”.

El segundo componente refiere sólo a las que buscan “*cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”*”. Por tanto, sólo las entidades sin ánimo de lucro que tiene como propósito apoyar algunas de estas categorías, serían las que entran en esta definición.

El tercer componente, es tal vez el más clave para identificar las entidades que cubre la definición del GAFI. Este componente se refiere a la parte de la definición que dice: “*su principal función o rol se enfoca en la recaudación o distribución de fondos*”. Por tanto, la definición del GAFI busca identificar las entidades que tiene como actividad principal la recaudación o distribución de fondos.

Gráfico 6. Componentes de la definición del GAFI



<sup>17</sup> GAFI. Buenas Prácticas para Combatir el Abuso de las OSFL para el FT, 2023. Pg. 10 [www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/BPP-Combating-TF-Abuse-NPO-R8.pdf.coredownload.inline.pdf](http://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/BPP-Combating-TF-Abuse-NPO-R8.pdf.coredownload.inline.pdf)

<sup>18</sup> Ibid.



Para mayor claridad, unos ejemplos en materia de educación:

Ejemplo 1: Una universidad o colegio que tiene por estructura ser una ESAL, y que recauda financiación por medio de matrículas o bonos escolares para ofrecer la educación no entraría en definición del GAFI, dado que su objetivo principal es ofrecer programas educativos.

Ejemplo 2: Una entidad sin ánimo de lucro que tiene por objetivo apoyar el desarrollo de programas educativos en distintos municipios del país, a través de la gobernación y otras ESAL locales. Aunque es una ESAL con el objetivo principal de apoyar la educación, esta entidad se dedica principalmente a recaudar fondos que luego son destinados a programas y proyectos educativos en distintas partes del país. Esta entidad entra en la definición del GAFI dado que su principal actividad es buscar **financiación y distribuirla** para fines educativos.

Estos tres componentes no son pilares excluyentes, al contrario, las entidades que entran en la definición del GAFI son aquellas que cumplen con estos tres componentes o criterios. Como se ha explicado anteriormente en Colombia las entidades “sin ánimo de lucro”, son todas aquellas que entran en la categoría de ESAL, un universo amplísimo. Por tanto, para identificar las entidades en Colombia que cumplen con los siguientes dos componentes se hace el siguiente análisis.

#### 4.2.1. Primer paso: estructura legal que permite el desarrollo de los propósitos que entran en la definición del GAFI.

En Colombia hay una gran variedad de tipos de personas jurídicas que tienen la categoría de “sin ánimo de lucro”. Estas personas jurídicas se pueden dividir en tres grandes grupos. Por un lado, están las personas jurídicas que permiten ser utilizadas para una amplitud de temas que busquen el bienestar común. En segundo lugar, están las personas jurídicas con un fin definido y, en tercer lugar, personas jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro que pueden tener presencia y operar en Colombia. Por tanto, a continuación, se explican estas tres categorías y se hace un análisis sobre cuáles entidades entran en la definición del GAFI, considerando el componente dos sobre los propósitos: benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”.

##### a. Personas jurídicas que permiten una amplitud de propósitos por el bienestar común

Existen ciertos tipos de personas jurídicas que permiten el desarrollo de una variedad de actividades y eso dependerá de las decisiones internas de sus miembros. Estas personas jurídicas son las **Asociaciones, Fundaciones y Corporaciones**, que se rigen por el código civil y el reconocimiento de su personería jurídica se da con el registro en la Cámara de Comercio de su domicilio principal. Luego, dependiendo de la actividad a la que se dediquen, les rigen leyes o normas específicas, estas normas determinan qué entidad ejerce la inspección vigilancia y control (Ver Anexo 1).



Tabla 5. ESAL por personería jurídica que aplica a R.8

Tipo de persona jurídica	Objetivo de la persona jurídica	Actividades a la que se puede dedicar
<b>Fundación</b>	Nace de la voluntad de una o varias personas naturales o jurídicas y cuya finalidad es propender por el bienestar común bien sea de un sector o gremio en particular o de toda la comunidad.	Todo tipo de actividades por el bienestar común, incluyendo: gremiales, de beneficencia; profesionales, juveniles, sociales, democráticas y participativas, cívicas y comunitarias, de egresados, de rehabilitación social y ayuda a indigentes y clubes sociales, deportivos, etc.
<b>Corporación</b>	Surgen de un acuerdo de voluntades entre dos o más personas vinculadas mediante aportes en dinero, especie o actividad, para trabajar conjuntamente en beneficio social, gremial o de utilidad común.	
<b>Asociación</b>		

Estos tres tipos de personas jurídicas son un vehículo legal que permite a los miembros o asociados desarrollar actividades que no tienen un fin lucrativo, en beneficio de la sociedad. Por tanto, son utilizadas para una amplia variedad de propósitos. Los miembros o socios deben incluir y definir el objetivo de la entidad en los estatutos de constitución, que son registrados en la Cámara de Comercio del principal domicilio de la entidad. Cuando el propósito escogido tiene una reglamentación especial, la entidad luego de constituida debe inscribirse en el ente regulador de su objeto social. Por ejemplo, si desarrolla actividades de educación formal se debe registrar en el Ministerio de Educación, en caso de desarrollar actividades deportivas profesionales o semiprofesionales, en el Ministerio del Deporte.

Estas entidades pueden dedicarse a cualquier actividad que sea legal y beneficie a la sociedad, entre las que se incluyen todas las actividades que busca el GAFI en las OSFL, esto son propósitos religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”.

Por tanto, en este primer paso, todas las ESAL en Colombia que están registradas como fundaciones, asociaciones o corporaciones entran en el primer componente de la definición del GAFI al ser sin ánimo de lucro. Adicionalmente, entran en el segundo componente, dado que pueden desarrollar cualquiera de los propósitos definidos por el GAFI. El último componente de la definición del GAFI se evaluará en los siguientes pasos.

**b. Personas jurídicas con propósitos específicos**

Estas son personas jurídicas creadas bajo una ley especial, para promover el desarrollo de un grupo o circunstancia especial, y pueden buscar garantizar los derechos de ciertas comunidades. Como son personas jurídicas creadas para un fin especial, están regidas principalmente por la Ley que las crea. Ley que, además, define su proceso de registro, la autoridad que otorga la persona jurídica y la autoridad que ejerce la inspección, vigilancia y control.

En el siguiente cuadro se presenta un listado de personas jurídicas específicas que son sin ánimo de lucro. Por tanto, todas las aquí señaladas cumplen con el primer componente de la definición del GAFI. Sin embargo, en la última columna de este cuadro se aclara si este tipo de persona jurídica cumple también con el segundo componente de la definición del GAFI sobre el propósito. Sólo aquellas personas jurídicas que están creadas para los propósitos definidos por el GAFI serán analizadas en el siguiente paso.

Tabla 6. Análisis de ESAL por personería jurídica y propósito

Tipo de persona jurídica	Objetivo de la persona jurídica	Desarrolla un propósito según la definición del GAFI.
<b>Veeduría ciudadana</b>	Es un mecanismo de control social, mediante el cual los ciudadanos vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público. Se rigen por la Ley 850 de 2003.	<b>No:</b> las veedurías se dedican a control democrático y por tanto son una de las categorías excluidas en la definición del GAFI.
<b>Cooperativas (entidades de economía solidaria)</b>	Son empresas asociativas sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creadas con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general. Supervisadas por la Superintendencia de Economía Solidaria.	<b>No:</b> las cooperativas realizan actividades empresariales, o laborales (aunque sin ánimo de lucro) y por tanto no entran en la lista de propósitos de la definición del GAFI de OSFL.
<b>Otras Entidades de Economía solidaria</b>	Otros tipos de personas jurídicas y entidades bajo el concepto de economía solidaria: - Asociaciones mutuales, - Fondos de empleados, - Instituciones auxiliares de la economía solidaria, - Otras: precooperativas, administraciones públicas cooperativas, entre otras. Reguladas principalmente por: La Ley 454 de 1998, que regula la economía solidaria.	<b>No:</b> Las entidades de economía solidaria promueven actividades empresariales, laborales y financieras, por tanto, no entran en la lista de propósitos de la definición del GAFI de OSFL.
<b>Asociación campesina o agropecuaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociación campesina: Tienen como objeto principal la interlocución con el Gobierno en materias de reforma agraria, financiamiento, mercadeo, asistencia técnica para actividades agropecuarias, pesqueras o artesanales, extensión rural, los servicios básicos, los bienes públicos y</li> </ul>	<b>No:</b> Las entidades de economía campesina o agropecuaria promueven actividades empresariales, laborales o financieras, por tanto, no entran en la lista de propósitos de la definición del GAFI de OSFL.



Tipo de persona jurídica	Objetivo de la persona jurídica	Desarrolla un propósito según la definición del GAFI.
	<p>las demás actividades relacionadas con el desarrollo rural, el reconocimiento, protección y ejercicio de los derechos de los campesinos y la práctica de su actividad productiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación agropecuaria: Es la persona jurídica de derecho privado y sin ánimo de lucro, constituida por pequeños o medianos productores que desarrollan una misma actividad agrícola, pecuaria, forestal, piscícola, acuícola, o por productos, con el objeto de satisfacer o defender los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo del sector agropecuario nacional.</li> <li>• Se rigen por la Ley 2219 de 2022 y su personería jurídica la otorga el registro en la Cámara de Comercio.</li> </ul>	
<b>Sindicatos</b>	<p>Persiguen la defensa de intereses concretos relacionados con asuntos de orden laboral de las personas que deciden asociarse para tal fin. Se rigen por la Ley 83 de 1931.</p>	<p><b>No:</b> Los sindicatos están explícitamente excluidos de la definición del GAFI de OSFL.</p>
<b>Juntas o entidades de acción comunal (Grados I-IV)</b>	<p>Organización cívica, comunitaria, sin ánimo de lucro, integrada por residentes de un lugar para la gestión comunitaria o de vivienda comunal. Puede ser de hasta 4to grado (asociación comunal, juntas de acción comunal, federación de acción comunal o confederación nacional de acción comunal. Se rigen por la Ley 2166 de 2021.</p>	<p><b>No:</b> Estas personas jurídicas buscan fortalecer o proteger su entorno barrial, veredal, o comunitario. Por tanto, no entran en la lista de propósitos de la definición del GAFI de OSFL.</p>
<b>Sociedades de Gestión Colectiva de Derecho de Autor y de Derechos Conexos</b>	<p>La labor que realizan las entidades de Gestión Colectiva de Derecho de Autor y Derechos Conexos en representación de los asociados de estas va encaminada a administrar y recaudar las remuneraciones económicas que provienen de la utilización de las obras o prestaciones. Se rigen por la Ley 44 de 1993, en concordancia con las pautas señaladas por la Decisión Andina 351 de 1993. Se registran en el Ministerio del Interior.</p>	<p><b>No:</b> Estas personas jurídicas buscan proteger los derechos de autor.</p>
<b>Propiedades Horizontales</b>	<p>La Ley de propiedad horizontal (o Ley 675 de 2001) se enfoca en cinco aspectos fundamentales: función social y ecológica de</p>	<p><b>No:</b> Estas personas jurídicas buscan fortalecer o proteger la comunidad vecinal, su edificación</p>



Tipo de persona jurídica	Objetivo de la persona jurídica	Desarrolla un propósito según la definición del GAFI.
	<p>la propiedad, conveniencia pacífica y solidaridad social, respeto a la dignidad humana, libre iniciativa empresarial y derecho al debido proceso. La personería jurídica permite a la propiedad horizontal acceder a servicios básicos como agua y electricidad, así como establecer convenios con proveedores y empresas locales y a participar en procesos de toma de decisiones a nivel local y nacional, lo que le otorga mayor representatividad y poder de influencia.</p>	<p>y viviendas. Por tanto, no entran en la lista de propósitos de la definición del GAFI de OSFL.</p>
<p><b>Consejos Comunitarios, Cabildos indígenas y otras formas y Expresiones Organizativas, y Organizaciones de Base de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras<sup>19</sup>.</b></p>	<p>Los Consejos Comunitarios son la autoridad étnica encargada de administrar los Territorios Colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La personería jurídica se otorga con la inscripción en el Ministerio del Interior y se rigen por Leyes especiales, como la Ley 70 de 1993, Ley 89 de 1890 entre otras.</p>	<p><b>No:</b> Su propósito principal es la creación de la organización o autoridad étnica o regional, para representar o entablar un diálogo político a nivel de la gobernación o a nivel nacional. por tanto, no entran en la lista de propósitos de la definición del GAFI de OSFL.</p>
<p><b>Partidos y Movimientos políticos.</b></p>	<p>Son instituciones permanentes que promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Se rigen por la Ley 130 de 1994 y su personalidad jurídica se genera con la acreditación ante el Consejo Nacional Electoral.</p>	<p><b>No:</b> Estas personas jurídicas no entran en la lista de propósitos de la definición del GAFI de OSFL.</p>

<sup>19</sup> Estas son personas jurídicas específicas para garantizar la autonomía y auto-determinación de los pueblos originarios y comunidades étnicas. Por otro lado, es posible la creación de fundaciones, asociaciones o corporaciones para la promoción, protección o desarrollo cultural de estas comunidades. Es de notar que una entidad étnica registrada en el Ministerio del Interior no puede registrarse como fundación, asociación o corporación en la cámara de comercio.



Tipo de persona jurídica	Objetivo de la persona jurídica	Desarrolla un propósito según la definición del GAFI.
<b>Cámaras de Comercio</b>	Son de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, integradas por los comerciantes de su jurisdicción inscritos en el registro mercantil y administradas y gobernadas por aquellos que además tengan la calidad de afiliados. Son creadas de oficio o a solicitud de los comerciantes, mediante acto administrativo del Gobierno Nacional. Se rigen por el código de Comercio y el Decreto 410 de 1971.	<b>No:</b> Por promover actividades empresariales, y laborales no entran en la lista de propósitos de la definición del GAFI de OSFL.
<b>Iglesias y Confesiones Religiosas<sup>20</sup></b>	Son entidades que tiene como propósito promover una fe o religión. Las no católicas, se registran únicamente en el Ministerio del Interior y están reguladas por La Ley 133 de 1994. Las entidades eclesiásticas relacionadas con la Iglesia Católica están reguladas por el Concordato aprobado en la Ley 20 de 1974.	<b>Si:</b> Estas entidades desarrollan propósitos contemplados en la definición del GAFI.

**c. Personas jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro**

En Colombia es posible que personas jurídicas extranjeras, domiciliadas (registradas) en el exterior establezcan operaciones permanentes en el país. Estas personas jurídicas pueden ser con o sin fines de lucro. Este estudio, se centra en aquellas que son sin ánimo de lucro. Estas entidades protocolizan su registro mediante una escritura pública que permite la prueba de su existencia, su representación legal y del correspondiente poder, el cual se inscribirá en el registro de la respectiva Cámara de Comercio del principal domicilio.

Adicionalmente, estas entidades deben registrarse en la Superintendencia de Sociedades como el ente de inspección, vigilancia y control de las sociedades en Colombia. En este sentido, la Superintendencia de Sociedades reportó que a septiembre de 2024 hay 487 entidades sin ánimo de lucro extranjeras con negocios permanentes en Colombia activas. Estas personas jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro, en varios casos también llamadas Organizaciones No Gubernamentales extranjeras, pueden desarrollar todo tipo de propósitos en Colombia, incluyendo todas las categorías definidas por el GAFI. Por tanto, todo este tipo de personas jurídicas entran en el propósito de la definición del GAFI.

<sup>20</sup> En Colombia hay dos formas como se puede crear una entidad para fomentar las causas religiosas. Por un lado, está la persona jurídica de “culto o denominación religiosa”. Este tipo de persona jurídica está diseñada para promover la estructura y funcionamiento de una congregación religiosa. Por otro lado, una fundación, asociación o corporación también puede ser creada con el propósito de promover o apoyar una congregación, fe o religión. Este tipo de personas jurídicas no se registran en el Ministerio del Interior, pero sí en las Cámaras de Comercio, por tanto, no tienen el control del Ministerio del Interior desde la perspectiva religiosa. Es de notar que una entidad religiosa registrada en el Ministerio del Interior no puede registrarse como fundación, asociación o corporación en la cámara de comercio.



Tabla 7. ESAL Extranjeras

MUNICIPIO	CANTIDAD
Aburra Sur	2
Armenia	1
Barranquilla	3
Bogotá	414
Cali	10
Cartagena	5
Casanare	1
Cauca	4
Cúcuta	7
Duitama	1
Huila	1
La Dorada	1
La Guajira	1
Manizales	1
Medellín	22
Pasto	7
Pereira	1
Putumayo	1
Santa Marta	2
Villavicencio	1
<b>Total</b>	<b>487</b>

Fuente. Supersociedades.

Para concluir con este primer paso, los tipos de personas jurídicas que cumplen con el primer y segundo componente de la definición del GAFI son: las **fundaciones, asociaciones, corporaciones, Iglesias y Confesiones Religiosas y las personas jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro con negocios (actividades) permanentes en Colombia.**

Es importante notar que, aunque estas entidades cumplen con los componentes 1 y 2, todavía no se puede concluir que encuadran en la definición del GAFI, dado que falta verificar el componente 3, que se analiza a continuación.

#### 4.2.2. Segundo paso: Identificar las entidades que se dedican principalmente a la recaudación o desembolso de fondos

Como se explicó anteriormente, el énfasis de la definición del GAFI está en el tercer componente que señala que **“se dedica principalmente a recaudar o desembolsar fondos”**. Por tanto, en este paso se analizará este aspecto de las personas jurídicas que entraron en el primer y segundo componente: fundaciones, asociaciones, corporaciones, Iglesias y Confesiones Religiosas y las personas jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro con negocios (actividades) permanentes en Colombia.

Tabla 8. Análisis de ESAL que pueden estar dedicadas a recaudación o desembolso de fondos

Tipo de persona Jurídica	Objetivo de la persona jurídica	Puede dedicarse principalmente a recaudar y desembolsar fondos
Fundación	Es un vehículo jurídico para desarrollar cualquier actividad sin ánimo de lucro.	<b>Sí, pero no todas:</b> Los miembros deciden su actividad y esta puede ser la obtención y distribución de fondos para cualquier causa.
Corporación		
Asociación		
Iglesias y Confesiones Religiosas (tanto católicas como no-católicas) <sup>21</sup>	Son entidades que tienen como propósito promover una fe o religión.	<b>No:</b> Su actividad principal es impartir una fe o religión. Aunque pueden recibir donaciones (como cualquier ESAL), su único propósito es religioso.
Personas Jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro domiciliadas en el exterior y que establezcan negocios permanentes en Colombia.	Es un vehículo jurídico diseñado principalmente para traer fondos y apoyo del exterior y desembolsarlo en proyectos en Colombia. Los tipos de proyectos pueden ser relacionados con cualquier actividad, mientras esta sea sin fin de lucro.	<b>Sí:</b> Su principal actividad es distribuir fondos en Colombia (principalmente adquiridos en el exterior) para actividades afines a sus objetivos.

Como se puede observar en el cuadro anterior, las personas **jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro domiciliadas en el exterior** y que establecen negocios permanentes en Colombia entran en los tres componentes de la definición del GAFI, por tanto, en Colombia este tipo de persona jurídica encuadra en la definición del GAFI de OSFL.

Sin embargo, la persona jurídica de Iglesias y confesiones religiosas (no católicas) y la persona jurídica de la religión católica (por concordato), no cumplen con este último componente, dado que su función principal es promover una fe o religión. Por tanto, estas personas jurídicas **no encuadran** en la definición del GAFI de OSFL. Es importante notar que aquí se hace referencia sólo a las personas jurídicas especiales que reciben estatus de iglesia, denominación religiosa, federación o confederación religiosa según su registro en el Ministerio del Interior (Ley 133 de 1994) y la iglesia católica en cumplimiento con el concordato (Ley 20 de 1974). Otras entidades de carácter religioso constituidas o registradas como Fundaciones, Asociación o Corporaciones deben ser consideradas según el apartado siguiente.

<sup>21</sup> En Colombia hay dos formas como se puede crear una entidad para fomentar las causas religiosas. Por un lado, está la persona jurídica de “culto o denominación religiosa”. Este tipo de persona jurídica está diseñada para promover la estructura y funcionamiento de una congregación religiosa. Por otro lado, una fundación, asociación o corporación también puede ser creada con el propósito de promover o apoyar una congregación, fe o religión. Este tipo de persona jurídica no se registran en el Ministerio del Interior, pero sí en las Cámaras de Comercio, por tanto, no tienen el control del Ministerio del Interior desde la perspectiva religiosa. Es de notar que una entidad religiosa registrada en el Ministerio del Interior no puede registrarse como fundación, asociación o corporación en la cámara de comercio.



En cuanto a la Fundaciones, Asociación y Corporaciones, este tipo de persona jurídica es un vehículo legal que permite una amplitud de actividades, incluyendo la opción de dedicarse principalmente a la obtención o distribución de fondos. En este sentido, es de notar que, desde la perspectiva de las características genéricas de este tipo de persona jurídica, se podría decir que si encuadran en los tres componentes de la definición del GAFI. No obstante, como los socios o miembros de estas entidades son quienes deciden sobre su función o actividad principal, para poder identificar más al detalle cuales son entidades con estas figuras legales que encuadran en la definición del GAFI es necesario analizar el siguiente paso, donde se estudia la actividad según la calificación industrial internacional.

#### 4.2.3. Tercer paso: Por actividad económica o social definida en la clasificación CIIU

Este tercer paso permite con mayor detalle identificar, dentro del gran universo de fundaciones, asociación y corporaciones, aquellas que encuadran en la definición del GAFI, buscando la combinación de los tres componentes. Como se explicó anteriormente, la característica general de estos tres tipos de personas jurídicas es que permiten dedicarse a obtener y distribuir fondos, y también permiten hacerlo para una variedad de propósitos u objetivos (ej. educativos, deportivos, sociales, culturales, etc.). Por tanto, para poder identificar en más detalle las fundaciones, asociaciones y corporaciones que entran en la definición del GAFI, debemos identificar aquellas que desde su actividad social o económica reportada se dedican a los propósitos definidos por el GAFI, a saber: religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de “buenas obras”.

Para identificar el propósito de estas fundaciones, asociaciones y corporaciones, se utilizó el código Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). Este código clasifica las actividades económicas y sociales del país de la manera más precisa, y por ello las Cámaras de Comercio, a partir del año 2000, utilizan la CIIU para codificar todas las actividades económicas. El Código CIIU fue elaborado por la Organización de Naciones Unidas y la revisión 4 es una adaptación para Colombia hecha y revisada por el DANE<sup>22</sup>. Este código permite conocer la actividad principal de todas las personas jurídicas tanto con o sin ánimo de lucro. Esta clasificación se basa en la perspectiva de la actividad, industrial o función social, y no tanto del carácter legal de la persona jurídica.

El CIIU se organiza por secciones, divisiones, grupos y el más detallado es la clase. Cada grupo de la clasificación se designa mediante un título y un código de letra/número y se asocia a una descripción que especifica el ámbito de aplicación del grupo industrial, laboral o actividad económica. La estructura jerárquica incluye:

- Secciones designadas por códigos de una letra; por ejemplo, A Agricultura, silvicultura y pesca
- Divisiones designadas por códigos de 2 dígitos; por ejemplo, 03 Pesca y acuicultura

---

<sup>22</sup> [https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU\\_Rev\\_4\\_AC2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU_Rev_4_AC2020.pdf)



- Grupos designados por códigos de 3 dígitos; por ejemplo, 031 Pesca
- Clases designadas por códigos de 4 cifras; por ejemplo, 0311 Pesca marítima.”<sup>23</sup>

Como el CIU califica todas las actividades económicas, industriales y sociales que se pueden desarrollar, para efectos de este estudio, se identificó cuál es la sección, división, grupos y actividades que encuadran en la definición del GAFI, y que permiten combinar tanto el componente dos y tres correspondiente a la actividad principal de obtener o distribuir fondos. En este sentido se encontró lo siguiente:

La **SECCION 5 sobre otras actividades y servicios**: Este grupo comprende las actividades de las unidades que promueven los intereses de los miembros de asociaciones empresariales y de empleadores. En el caso de las asociaciones profesionales, también incluye las actividades de promoción de los intereses propios de sus miembros.

Luego, en su **DIVISIÓN 94 sobre Actividades de asociaciones**: Esta división comprende las actividades de las asociaciones que representan intereses de grupos especiales o la promoción de ideas para el público en general. Estas asociaciones suelen tener una inscripción de los miembros, pero sus actividades pueden involucrar y beneficiar a no miembros.

Esta división tiene tres grupos. El primer grupo No. 941 se refiere a las actividades de asociaciones empresariales, profesionales y de empleados. Este grupo comprende las actividades de unidades que promueven los intereses de los miembros de organizaciones empresariales y de empleadores, así como los intereses de los miembros de la profesión. Esto incluye actividades productivas, científicas, tecnológicas, e incluso los sindicatos. Estas actividades no están dentro de los propósitos de la definición del GAFI, por tanto, este grupo queda descartado.

El segundo grupo es el no. 9420. Esta actividad cubre a los sindicatos y sus actividades. Como se explicó anteriormente, los sindicatos están expresamente excluidos de la definición del GAFI, por tanto, no aplica.

El tercer grupo es el No. 949 y se denomina “las actividades de otras asociaciones”. Este grupo comprende las actividades de las unidades (excepto organizaciones empresariales y de empleadores, organizaciones profesionales y sindicatos) que promueven los intereses de sus afiliados. Este grupo se desglosa en las siguientes actividades:

---

<sup>23</sup> Organización Internacional del Trabajo. <https://ilostat ilo org es/methods/concepts-and-definitions/classification-economic-activities/>



Tabla 9. Análisis de clase ESAL por CIU

Clase	Descripción aplicable a las Fundaciones, Asociaciones o Corporaciones	Desarrolla un propósito según la definición del GAFI.
<b>949: Actividades de otras asociaciones</b>		
<b>9491: actividades de organizaciones religiosas</b>	<p>Esta clase comprende las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• actividades de organizaciones religiosas o de particulares que prestan servicios directamente a los fieles en iglesias, mezquitas, templos, sinagogas y otros lugares de culto.</li> <li>• actividades de monasterios y conventos.</li> <li>• actividades de retiro religioso.</li> <li>• Se incluyen también las siguientes actividades: servicios religiosos de honras fúnebres.</li> </ul> <p>No se incluyen las siguientes actividades: enseñanza impartida por esas organizaciones, actividades de atención de salud realizadas por esas organizaciones, y actividades de asistencia social realizadas por esas organizaciones.</p>	<b>Si:</b> Las fundaciones, asociaciones o corporaciones que tienen este CIU pueden dedicarse a obtener fondos o a distribuir fondos para causas religiosas.
<b>9492: actividades de organizaciones políticas</b>	<p>Esta clase comprende las siguientes actividades: actividades de organizaciones políticas y de organizaciones auxiliares de éstas, como organizaciones juveniles vinculadas a un partido político. Esas organizaciones se proponen principalmente influir en los procesos de adopción de decisiones de los órganos públicos colocando en puestos políticos a miembros y simpatizantes del partido, y realizan actividades de información, relaciones públicas, recaudación de fondos, etcétera.</p>	<b>No:</b> Esta categoría se refiere a las entidades que promueven y garantizan el ejercicio democrático.
<b>9499: actividades de otras asociaciones no clasificadas previamente (n.c.p)</b>	<p>Esta clase comprende las siguientes actividades: actividades de organizaciones no afiliadas directamente a un partido político que promueven una causa o cuestión pública mediante campañas de educación del público, influencia política, recaudación de fondos, etcétera. Esto incluye: iniciativas ciudadanas y movimientos de protesta; movimientos ambientalistas o ecologistas organizaciones de apoyo a servicios comunitarios y educativos</p>	<b>Si:</b> Esta categoría incluye los propósitos del GAFI, así como aquellas que se dedican principalmente a la concesión de donaciones <sup>24</sup> .

<sup>24</sup> Esta es una categoría amplia, que incluye propósitos que no están dentro de la definición del GAFI. Sin embargo, por el momento no hay un mecanismo para descartar estos propósitos, por lo que se incluirá una muestra más amplia para garantizar que todas las entidades que encuadran en la definición del GAFI sean consideradas.



Clase	Descripción aplicable a las Fundaciones, Asociaciones o Corporaciones	Desarrolla un propósito según la definición del GAFI.
	<p>n.c.p.; organizaciones para la protección y del adelanto de grupos especiales; por ejemplo, grupos étnicos y minoritarios; asociaciones con fines patrióticos, incluidas asociaciones de veteranos de guerra, asociaciones de consumidores, asociaciones de automovilistas, asociaciones que facilitan el contacto con otras personas con intereses similares, como clubes rotarios, logias masónicas, etcétera. Asociaciones de jóvenes, asociaciones, clubes y organizaciones fraternales de estudiantes, etcétera asociaciones que promueven actividades culturales o recreativas o reúnen a personas que comparten una afición (diferente de un deporte o juego), como clubes de poesía, literarios o de libros, clubes de historia, clubes de jardinería, clubes de cine y fotografía, clubes musicales y artísticos, clubes de artesanía y de coleccionistas, clubes sociales, clubes de carnaval, etcétera.</p> <p>Actividades de concesión de donaciones realizadas por asociaciones u otras organizaciones.</p> <p>No se incluyen las siguientes actividades: actividades de grupos u organizaciones artísticos profesionales, actividades de clubes deportivos, y actividades de asociaciones profesionales.</p>	

El CIU es la clasificación de la actividad principal, por tanto:

- Una fundación de carácter religioso que se dedique tangencialmente a actividades de asistencia social: Por ejemplo, un monasterio que también alberga migrantes puede utilizar el CIU 9491 de entidad religiosa.
- Una fundación de carácter religioso que se dedique principalmente a buscar financiación para la asistencia social, y otras actividades, puede utilizar el CIU 9499 dado que este es para "actividades de concesión de donaciones realizadas por asociaciones u otras organizaciones."

El código CIU relacionado directamente con asistencia social al que se refiere este apartado, hace referencia a la Sección Q:

**SECCIÓN Q Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social:** Esta sección comprende la prestación de servicios de atención de la salud humana y de asistencia social. Abarca



una amplia gama de actividades, desde servicios de atención de la salud prestados por profesionales de la salud en hospitales y otras entidades, hasta actividades de asistencia social sin participación de profesionales de la salud, pasando por actividades de atención en instituciones con un componente importante de atención de la salud.

Bajo esta sección se encuentra la **DIVISIÓN 88 Actividades de asistencia social sin alojamiento**: Esta división comprende la prestación de diversos servicios de asistencia social directa a los beneficiarios. Las actividades de esta división no incluyen servicios de alojamiento, salvo que sean de carácter temporal. Y los códigos:

- 8810 Actividades de asistencia social sin alojamiento para personas mayores y discapacitadas
- 8891 Actividades de guarderías para niños y niñas
- 8899 Otras actividades de asistencia social sin alojamiento n.c.p.

Si una fundación, corporación o asociación tiene por actividad principal alguna de estas actividades y es administrada u operada por religiosos, no sería posible identificarla con la información aportada hasta el momento. Es posible que sea necesario una búsqueda adicional, dado que en la información en bases de datos no se hace una descripción de quién ofrece el servicio. De todas formas, no entraría bajo la definición de entidad "religiosa" dado que su función no es religiosa. Todas las entidades religiosas están registradas en el Ministerio del Interior y en las Cámaras de Comercio las fundaciones, corporaciones o asociaciones de carácter religioso se registran bajo el código CIIU 9491.

Con este análisis se concluye que las fundaciones, asociación y corporaciones que encuadran en la definición del GAFI son aquellas que han reportado como su principal actividad el **CIIU No. 9491 sobre actividades de organizaciones religiosas y el CIIU No. 9499 sobre actividades de otras asociaciones** que no han sido clasificadas en otros códigos CIIU. Es de notar que es posible que existan ESAL dentro de esta clasificación, que no se encuentran dentro de la definición del GAFI, pero hasta el momento no se cuenta con información que permita realizar un detalle más específico. Por ello, se recomienda, implementar mecanismos para en próximos pasos se identifique en detalle las ESAL que reciben y realizan donaciones, registro que se podría encontrar en las bases de datos de la DIAN.

#### 4.2.4. ESAL que encuadran en la definición del GAFI de OSFL

Según el análisis descrito en la sección anterior, con la información disponible hasta el momento de la redacción de este documento, se puede concluir que las ESAL en Colombia que encuadran en la definición del GAFI son las siguientes:

- A. Las personas jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro domiciliadas en el exterior y que establecen negocios permanentes en Colombia.
- B. Las fundaciones con registro de código CIIU No. 9491 y 9499
- C. Las asociaciones con registro de código CIIU No. 9491 y 9499



D. Las corporaciones con registro de código CIU No. 9491 y 9499

**4.2.5. Cantidad de ESAL dentro de la definición del GAFI**

De acuerdo con la información proporcionada por Confecámaras a diciembre 2024, existe un total de 338.055 ESAL activas y renovadas en Colombia.

*Tabla 10. Cantidad de ESAL activas y renovadas en Colombia.*

ESAL	CANTIDAD
Economía Solidaria	31.143
Entidad Sin Ánimo de Lucro	306.416
Entidad Sin Ánimo de Lucro Extranjeras	451
Veedurías Ciudadanas	45
<b>TOTAL</b>	<b>338.055</b>

*Tabla 11. Cantidad de ESAL activas y renovadas por tipo de organización jurídica.*

ESAL POR ORGANIZACIÓN JURÍDICA	CANTIDAD
Asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales	11.185
Asociaciones de copropietarios coarrendatarios	885
Asociaciones de instituciones educativas.	70
Asociaciones de padres de familia	4.430
Asociaciones mutuales	2.788
Asociaciones sin ánimo de lucro o de economía solidaria formadas por padres de familia y educadores.	3.884
Asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común (gremiales, de beneficencia profesionales, juveniles, sociales, democráticas y participativas, cívicas y comunitarias, de egresados, de rehabilitación social y ayuda a indigentes y clubes sociales).	56.640
Cooperativas, federaciones y confederaciones, instituciones auxiliares de la economía solidaria y precooperativas.	10.297
Corporaciones	30.301
Corporaciones, asociaciones y fundaciones creadas para adelantar actividades en comunidades indígenas.	65.877
Empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas.	13
Entidades ambientalistas	1.202
Entidades científicas, tecnológicas, culturales, e investigativas	682
Entidades cuyo objeto sea el desarrollo de planes y programas de vivienda de interés social, excepto si se trata de entidades sin ánimo de lucro integradas por familias interesadas en la autoconstrucción de sus viviendas.	1.405
Entidades de naturaleza cooperativa	22.778
Establecimientos de comercio	611
Fondo de empleados	2.003
Fundaciones	39.473

ESAL POR ORGANIZACIÓN JURÍDICA	CANTIDAD
Instituciones auxiliares del cooperativismo	142
Juntas de acción comunal	256
Las demás organizaciones civiles, corporaciones, fundaciones	82.663
Organizaciones extranjeras no gubernamentales con domicilio en el exterior.	61
Organizaciones populares de vivienda.	63
Otras sociedades	1
Veeduría	237
<b>TOTAL</b>	<b>338.055</b>

De las 338.055 ESAL activas y renovadas en Colombia, 208.202 ESAL son personas jurídicas como fundaciones, asociaciones y corporaciones, que cuentan con el vehículo legal que permite una amplitud de actividades, incluyendo la opción de dedicarse principalmente a la obtención o distribución de fondos.

Tabla 12. Cantidad de ESAL (Asociaciones, corporaciones y fundaciones).

ESAL	ESAL
Asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común (gremiales, de beneficencia profesionales, juveniles, sociales, democráticas y participativas, cívicas y comunitarias, de egresados, de rehabilitación social y ayuda a indigentes y clubes sociales).	56,606
Corporaciones	30,294
Fundaciones	39,450
Las demás organizaciones civiles, corporaciones, fundaciones	81,791
Organizaciones extranjeras no gubernamentales con domicilio en el exterior.	61
<b>TOTAL</b>	<b>208,202</b>

De estas ESAL se encuentran registradas 132.368 ESAL bajo los códigos CIU 9491 y 9499:

Tabla 13. Cantidad de ESAL activas y renovadas en Colombia con CIU 9491 y 9499.

ESAL	9491	9499	TOTAL
Asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común (gremiales, de beneficencia profesionales, juveniles, sociales, democráticas y participativas, cívicas y comunitarias, de egresados, de rehabilitación social y ayuda a indigentes y clubes sociales).	61	44,723	44,784
Corporaciones	51	15,996	16,047
Fundaciones	146	29,916	30,062
Las demás organizaciones civiles, corporaciones, fundaciones	227	41,205	41,432
Organizaciones extranjeras no gubernamentales con domicilio en el exterior.		43	43
<b>TOTAL</b>	<b>485</b>	<b>131,883</b>	<b>132,368</b>



## 5. EVALUACIÓN DEL RIESGO FT DE LAS OSFL

De acuerdo con la Guía del GAFI sobre Evaluación Nacional de Riesgo de LA/FT, el riesgo puede considerarse como una función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad y consecuencia. Una evaluación del riesgo de LA/FT es un producto o proceso basado en una metodología acordada por las partes implicadas, que intenta identificar, analizar y comprender los riesgos de FT y sirve como primer paso para abordarlos. Idealmente, una evaluación de riesgos implica la formulación de juicios sobre las amenazas, las vulnerabilidades y las consecuencias. “Dadas las dificultades para determinar o estimar las consecuencias del FT, se acepta que la incorporación de las consecuencias en las evaluaciones de riesgos puede no implicar enfoques especialmente sofisticados, y que los países pueden optar, en cambio, por centrarse en lograr una comprensión global de sus amenazas y vulnerabilidades”<sup>25</sup>. De acuerdo con la guía, se define:

- **Amenaza:** es una persona o grupo de personas, objeto o actividad con el potencial de causar daño. En el contexto de la financiación del terrorismo, la "amenaza" incluye a los delincuentes, los grupos terroristas y sus financiadores, asociados y facilitadores, incluida la forma en que pueden buscar explotar las fuentes de financiación y las formas de transferir y almacenar fondos.
- **Vulnerabilidad:** se refiere a las características de un sector que lo hacen susceptible al lavado de activos (incluido el uso indebido delictivo) o al financiamiento del terrorismo.
- **Riesgo:** se basa en la evaluación de tres factores (amenaza, vulnerabilidad y consecuencia).

La R.8. establece que una vez se ha identificado el subsector de OSFL que encuadra en la definición del GAFI, se debe realizar un análisis para identificar el nivel de riesgo que tienen estas entidades de ser mal utilizadas para el FT. Al evaluar el riesgo, la R.8 requiere que las jurisdicciones identifiquen la naturaleza de las amenazas planteadas por las organizaciones terroristas a las OSFL que se consideran en riesgo, como así también la forma en que los actores terroristas utilizan las OSFL de manera indebida.

La definición del GAFI de OSFL busca determinar las ESAL que pueden tener un riesgo de FT. Por tanto, según el GAFI se entiende que, las ESAL que no se ajustan a la definición, no tienen un riesgo de FT y, por tanto, no deben ser consideradas en el análisis de riesgos de FT. En este sentido, el siguiente análisis hace un énfasis en las ESAL que en Colombia se encuadran en la definición del GAFI.

---

<sup>25</sup> GAFI, *National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*. Pág. 8.

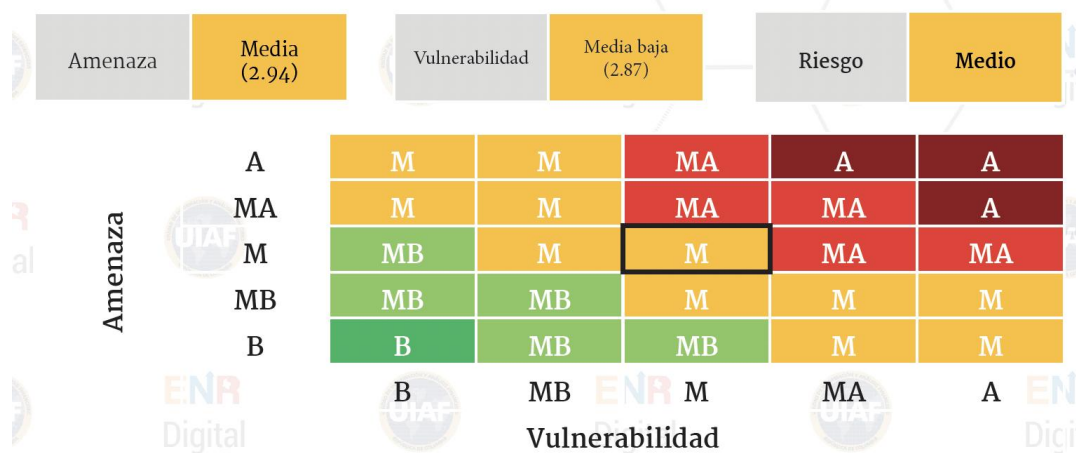
## 5.1. ANTECEDENTES

### 5.1.1. Evaluación Nacional de Riesgo LA/FT/FP Colombia

Colombia desarrolló una Evaluación Nacional de Riesgos en forma digital en 2023, un ejercicio sustentado en tecnología sobre los riesgos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (LA/FT/FP) a partir del análisis de las amenazas y vulnerabilidades para focalizar esfuerzos y recursos en la lucha contra estos flagelos.

El módulo de la evaluación de riesgos de financiación del terrorismo calculó por separado las amenazas nacionales de FT y las vulnerabilidades nacionales de FT. El nivel de amenaza del terrorismo fue evaluado mediante información cuantitativa y cualitativa de actos terroristas en la jurisdicción, así como con datos de aplicación de controles, fuentes de inteligencia e investigación de terrorismo sobre las amenazas de FT. Se basó en: a) la identificación de la dirección del movimiento de los fondos, si se generan en la jurisdicción y si son usados en operaciones terroristas en otras direcciones o viceversa o si solo pasan por la jurisdicción, b) las fuentes de obtención de los recursos de los fondos terroristas que pueden ser actividades legítimas o actividades criminales y c) los canales usados para mover los fondos.

Gráfico 7. . Matriz de la ENR LA/FT de Colombia (2022-2023)



Fuente. ENR LA/FT/FP Colombia (2022-2023)

Los resultados del riesgo de financiación del terrorismo muestran que el riesgo total de FT es **nivel medio**.

- **Amenazas FT:** Se analizó el impacto de las amenazas domésticas, regionales y globales y si estas tienen a Colombia como canal, los resultados mostraron que las principales amenazas son las nacionales o domésticas.
  - **Amenazas del terrorismo:** La ENR identificó las organizaciones delictivas denominadas en Colombia como Grupos Armados Organizados (GAO) como principales amenazas.



- Algunas organizaciones delictivas que pueden ser clasificadas como una posible amenaza terrorista de carácter doméstico en Colombia: Ejército de Liberación Nacional (ELN), Clan del Golfo, GAO-r, Pelusos -EPL y Caparros.
- **Amenaza global:** La ENR no observó a Colombia como un país de interés para realizar actos terroristas. Los expertos consideraron que representa una amenaza de nivel medio bajo.
  - **Amenaza nacional:** Se parte de la descripción de cada variable y en sentido de observar los criterios asociados dentro de los grupos al margen de la ley. En cuanto al origen y destino de los fondos para el FT se tiene que:
    - *La mayoría de los fondos tienen origen doméstico, puesto que los grupos armados organizados obtienen sus recursos autofinanciándose de actividades tales como el narcotráfico, las extorsiones, concierto para delinquir y demás actividades ilícitas propias de estas organizaciones*
    - *El origen y destino de los fondos son generados en el interior del país para operaciones o afectaciones internas, es decir fondos propios de actividades ilícitas desarrolladas por estas organizaciones.*
    - *Los dineros generados en el exterior son empleados en el interior del país para financiar todos sus gastos logísticos, pagos de nóminas, víveres y adquisición de material bélico para la seguridad de los cabecillas y recursos económicos.*
    - *Con relación a las fuentes legítimas se pudo encontrar las asociadas a organizaciones sin ánimo de lucro, empresas dedicadas a comercio exterior, construcción, finca raíz, agricultura, ganadería, extracción de minerales, contratación pública, compra y venta de divisas, comercialización de bienes y servicios, firmas con alto flujo de efectivo y pequeñas empresas, a través de las cuales el crimen organizado sostiene constantemente estrategias para evadir a las autoridades.*
  - **Vulnerabilidades FT:** las vulnerabilidades se evaluaron a partir de cuatro (4) variables: Efectividad de los ROS relacionados con FT, monitoreo y análisis, b) Factores geográficos y demográficos, c) Calidad o clase de legislación, d) Sensibilización y compromiso para luchar contra la FT. Los resultados muestran que los factores que afectan en mayor medida están relacionados con aspectos demográficos y geográficos, calidad de la legislación y calidad de inteligencia. La ENR describió como vulnerabilidades FT: Colombia tiene zonas geográficas donde convergen las economías ilícitas y los grupos armados organizados, haciendo que sea mayor el riesgo de FT y de actividades terroristas. En cuanto a los factores demográficos también se indicó que en las zonas con presencia de organizaciones criminales existen altos niveles de desempleo y falta de educación que podrían aumentar la vulnerabilidad.



## 6. EVALUACIÓN SECTORIAL DE RIESGOS FT DE LAS OSFL

### 6.1. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES

La Evaluación Sectorial de Riesgo de FT de las OSFL existentes en Colombia que encajan en la definición del GAFI, se realizó mediante la identificación de las amenazas y vulnerabilidades del sector. En relación con el componente amenaza, la metodología utilizada abarcó 3 categorías, a cada una de ellas se le asignó un puntaje y el promedio de estas calificaciones arrojó la calificación general de la Amenaza. En relación con el componente vulnerabilidad, la metodología abarca doce (12) categorías, divididas en tres grupos: a) Perfil de las OSFL, b) Marco regulatorio y c) Coordinación. Cada categoría se calificó y promedió al interior de cada uno de los grupos. Para obtener la calificación general de la “Vulnerabilidad”, se ponderó el promedio de la calificación de vulnerabilidades.

A continuación, se relacionan las variables identificadas:

Tabla 14. Variables: amenazas y vulnerabilidades

<b>Amenaza</b>	1. Amenaza Global	
	2. Ámbito geográfico	
	3. Informes de Inteligencia e investigaciones	
<b>Vulnerabilidad</b>	4. Perfil de las OSFL	1. Tipo de actividad y naturaleza jurídica
		2. Fuentes de financiamiento
		3. Uso de los fondos
		4. Uso de canales financieros
		5. Conocimiento y cumplimiento del marco regulatorio aplicable
		6. Nivel de entendimiento de riesgos LA/FT por parte de las OSFL
	5. Marco regulatorio	7. Medidas de autorregulación, gobernanza, prácticas internas y rendición de cuentas
		8. Registros públicos
		9. Marco regulatorio para gestionar y reducir riesgos del sector
	6. Coordinación	10. Capacidades para monitorear y sancionar con EBR
		11. Coordinación y articulación a nivel nacional
		12. Nivel de entendimiento de riesgos de las autoridades competentes

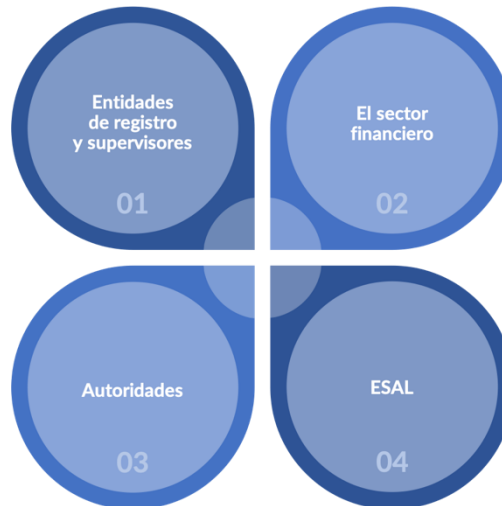
### 6.2. ACTORES PARTICIPANTES

El proceso de evaluación del riesgo de FT de las OSFL de Colombia que encajan en la definición del GAFI, liderado por la UIAF, con el apoyo del programa BCIE GAFILAT, se inició en marzo de



2024. En este proceso se llevaron a cabo reuniones virtuales y presenciales, talleres y mesas de trabajo, para la obtención de la información para el análisis de riesgo, e igualmente, se realizaron cuatro (4) cuestionarios técnicos, dirigidos por tipo de actor participante, así:

Gráfico 8. Actores participantes de la ESR FT OSFL



Los cuestionarios fueron diligenciados por participantes, de la siguiente forma:

- ESAL, con una participación de 43 representantes.
- Las autoridades de inspección, control y vigilancia y registro participaron con 28 funcionarios.
- Las autoridades de orden público participaron con 19 funcionarios.
- El sector financiero, participó con 7 representantes de los bancos.

Los cuestionarios fueron diseñados con el fin de obtener datos y percepción de los actores mediante preguntas dirigidas a evaluar el nivel y conocimiento de las amenazas y vulnerabilidades del sector de las OSFL.

### 6.3. AMENAZAS de FT

A continuación, se presenta el análisis realizado a las amenazas de FT:

#### 6.3.1. Amenaza global

No se identificaron precedentes de que OSFL fueran utilizadas para el FT. De las fuentes consultadas, no se han reportado ROS o Informes de Inteligencia Financiera por parte de la UIAF o casos judiciales reportados por la Fiscalía General, en los que se hayan identificado OSFL en el país que hayan sido utilizadas para recaudar y/o movilizar fondos para el financiamiento de organizaciones terroristas o por terroristas individuales. Sin embargo, a escala mundial, las OSFL han sido objeto de abuso o explotación por parte de terroristas y organizaciones terroristas y, por tanto, pueden ser sujetos vulnerables en esta materia. **Amenaza: Baja**



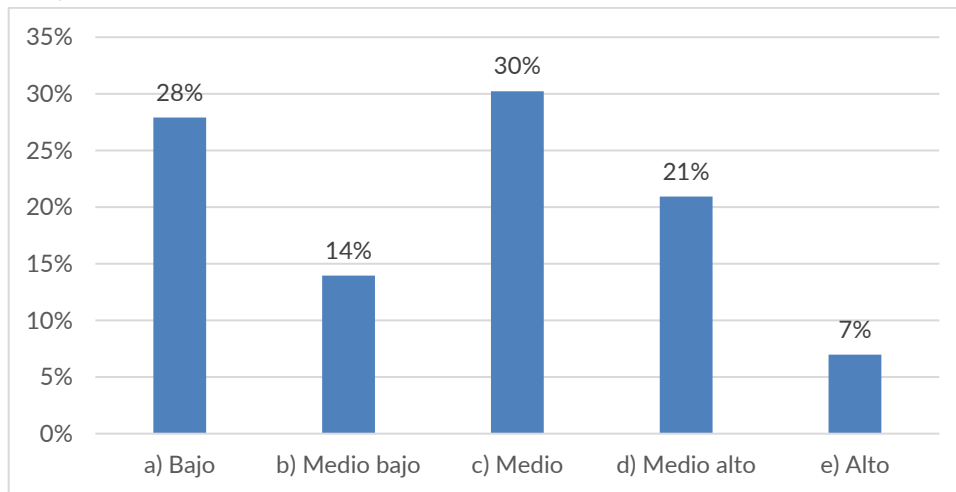
### 6.3.2. **Ámbito geográfico**

Frente a las actividades criminales de los grupos armados organizados (GAO) que realizan actos terroristas en Colombia, se identificaron como amenazas principales los siguientes ilícitos a través de los cuales se financian los GAO:

- *Secuestro*
- *Extorsión*
- *Contrabando*
- *Narcotráfico/Tráfico de drogas*
- *Minería ilegal*
- *Tráfico de insumos para la fabricación de explosivos*
- *Hurto de hidrocarburos*
- *Delitos contra la administración pública (corrupción)*
- *Tráfico de migrantes*
- *Conformación de redes de testaferrato*

En Colombia, no se evidencia que los GAOs se financien a través de OSFL u otras actividades legales. Las OSFL que operan en zonas de conflicto o alto riesgo en Colombia enfrentan desafíos adicionales y riesgos de seguridad que pueden afectar sus operaciones y la supervisión de fondos, incrementando el riesgo de FT. Sobre la pregunta si *¿En la región donde desarrolla sus proyectos hacen presencia grupos armados al margen de la ley?*, las ESAL manifestaron que si en un 69%, no 10% y no saben en un 21%. Y sobre la pregunta *¿Qué tan vulnerable cree que es la (s) región (es) donde desarrollan sus proyectos ante la financiación del terrorismo?* 7% considera “Alto”, 21% “Medio Alto”, un 30% “Bajo” y un 42% “Bajo y Medio Bajo”.

*Gráfico 9. Pregunta a ESAL ¿Qué tan vulnerable cree que es la (s) región (es) donde desarrollan sus proyectos ante la financiación del terrorismo?*



A continuación, se presenta la distribución geográfica de los GAO en Colombia. Siendo el Nariño y Norte de Santander, Antioquia y Bolívar, departamentos en donde se observa que confluyen OSFL y GAO.



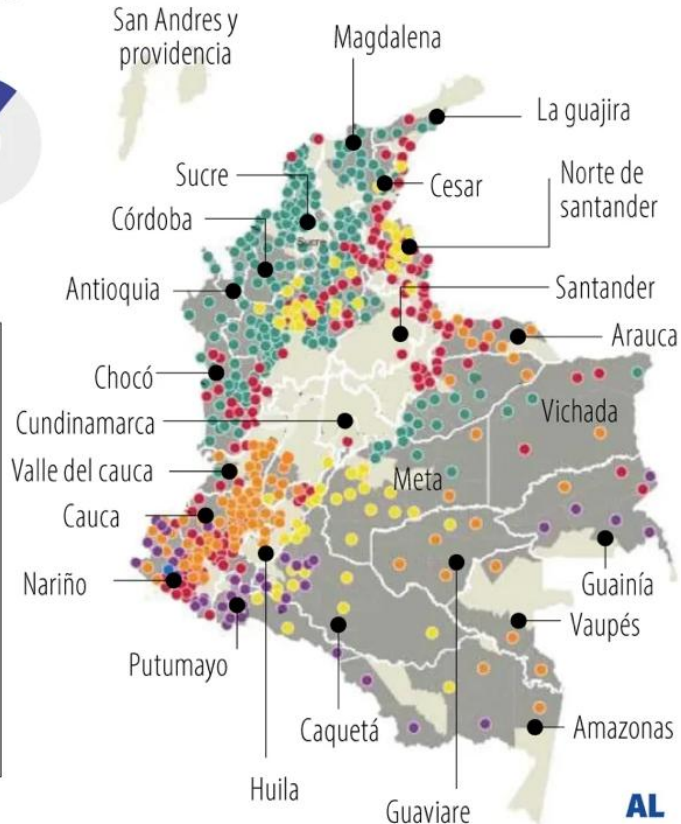
Gráfico 10. Zonas de influencia de GAOs

## ZONAS DE INFLUENCIA DE GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS

A inicios de 2024, se registró aumento del **36%** en la presencia de grupos armados, extendiéndose a 253 municipios. Los principales actores incluyen el Clan del Golfo, el Estado Mayor Central (EMC) y el ELN.



- Frente Comuneros del Sur
- Segunda Marquetalia
- GAO-r al mando de Calarcá
- GAO-r al mando de Iván mordisco
- ELN
- Clan del Golfo
- Municipios con influencia de GAO / GAOr
- Departamentos



Fuente: Policía Nacional / Gráfico: LR-ER

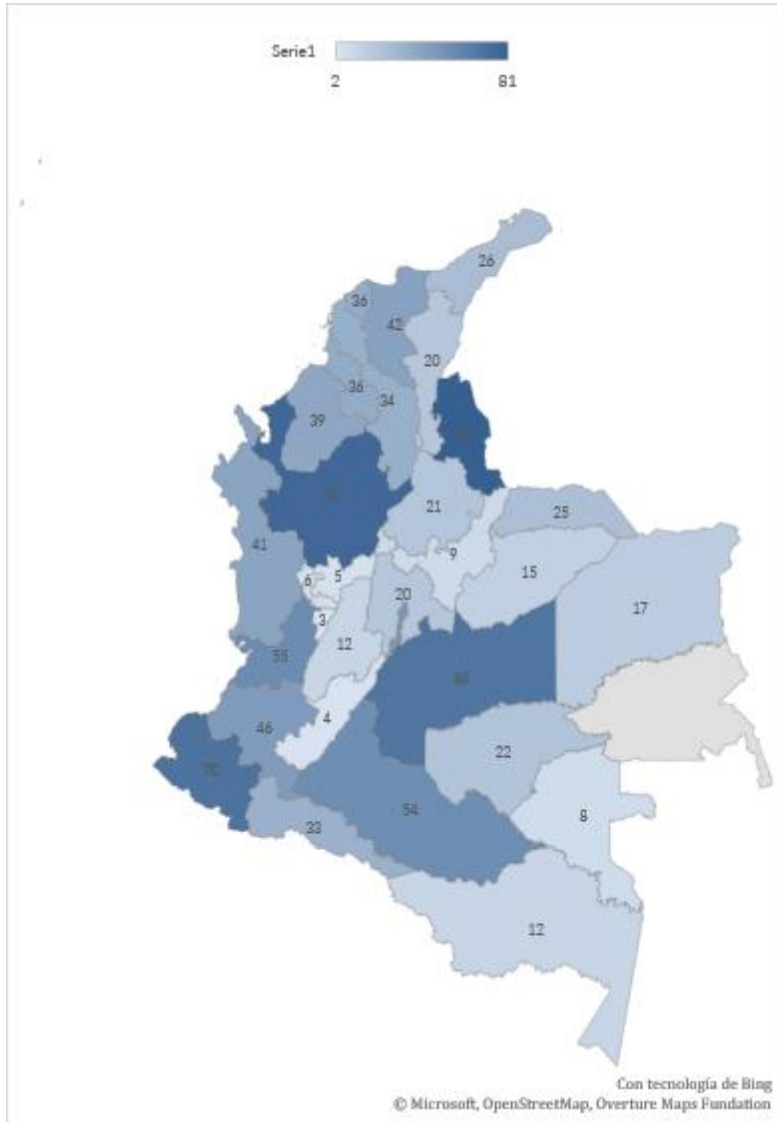
Fuente: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/presencia-de-grupos-armados-en-colombia-subio-36-en-2024-zonas-de-influencia-3951952>

De acuerdo con información reportada por APC Colombia, por regiones, se destaca el Pacífico como uno de los principales centros de recepción de cooperación internacional, especialmente en áreas clave como el desarrollo económico y la superación de la pobreza. A nivel departamental, se resalta Norte de Santander como el receptor principal de recursos de cooperación en 2023, representando el 8,2% del total nacional. La atención humanitaria para abordar el fenómeno migratorio fue el foco principal de este apoyo.

En contraste, el departamento que recibió la menor cantidad de cooperación fue San Andrés y Providencia, con aproximadamente 2 millones de dólares, equivalente al 0,02% del total de los recursos de cooperación.



Gráfico 11. Distribución departamental de los recursos de cooperación vigencia 2023



Departamento	Millones USD
Norte de Santander	81
Antioquia	76
Nariño	70
Meta	68
Valle del Cauca	55
Caquetá	54
Bogotá D.C.	49
Cauca	46
Magdalena	42
Choco	41
Córdoba	39
Atlántico	36
Sucre	36
Bolívar	34
Putumayo	33
La Guajira	26
Arauca	25
Guaviare	22
Santander	21
Cesar	20
Cundinamarca	20
Vichada	17
Casanare	15
Amazonas	12
Tolima	12
Boyacá	9
Vaupés	8
Risaralda	6
Caldas	5
Guanía	5
Huila	4
Quindío	3
San Andrés y Providencia	2

Fuente: Sistema de información Ciclope APC Colombia, Corte a 31 diciembre de 2023

**Ámbito geográfico.** Se observan zonas geográficas identificadas como de mayor riesgo en Colombia, donde operan algunas ESAL, particularmente en áreas afectadas por el conflicto armado y la presencia de grupos criminales. Estas zonas representan un riesgo potencial de que las ESAL puedan ser utilizadas para el desvío de fondos hacia actividades de financiamiento del terrorismo. También hay organizaciones internacionales que trabajan en Colombia, especialmente en áreas de conflicto y zonas con necesidades humanitarias. **Amenaza:- Media - alta**



### 6.3.3. Informes de inteligencia e investigaciones

Actualmente no se registran investigaciones penales sobre posibles hechos de FT que involucren a alguna OSFL. No se han recibido ROS de FT que tengan vinculación a alguna OSFL. A la fecha no se han registrado investigaciones penales que involucren a alguna OSFL con grupos armados organizados nacionales o grupos terroristas internacionales o financiamiento a dichos grupos. Asimismo, hay inexistencia de datos de inteligencia que hubieren detectado la utilización o abuso de OSFL para FT, entre otros.

**Informes de Inteligencia e investigaciones.** Actualmente no se registran investigaciones penales ni ROS de FT que tengan vinculación a alguna OSFL. **Amenaza: Baja**

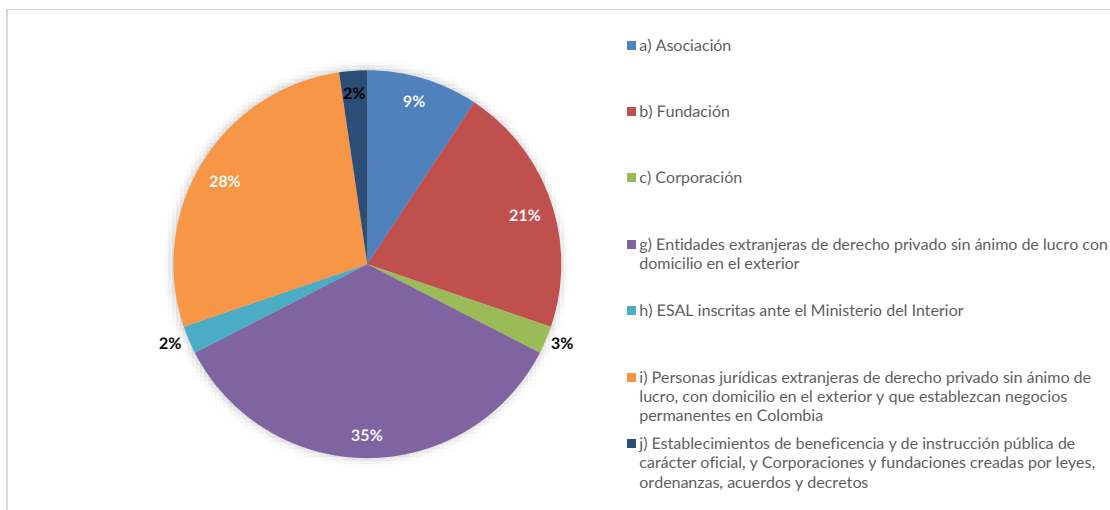
## 6.4. VULNERABILIDADES FT

Para una comprensión y análisis de las vulnerabilidades del sector de las OSFL, se realizó un análisis separado entre vulnerabilidades inherentes al sector en sus aspectos sectoriales y operacionales, y las vulnerabilidades regulatorias e institucionales.

### 6.4.1. Tipo de actividad y naturaleza jurídica

El análisis de vulnerabilidades se inició por la identificación de la naturaleza jurídica. En las encuestas, se contó con la participación de ESAL de las siguientes categorías: a) Asociaciones, b) Fundaciones, c) Corporaciones, g) Entidades extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro con domicilio en el exterior, h) ESAL inscritas ante el Ministerio del Interior, i) Personas jurídicas extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro, con domicilio en el exterior y que establezcan negocios permanentes en Colombia y j) Establecimientos de beneficencia y de instrucción pública de carácter oficial, y Corporaciones y fundaciones creadas por leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos, distribuidas así:

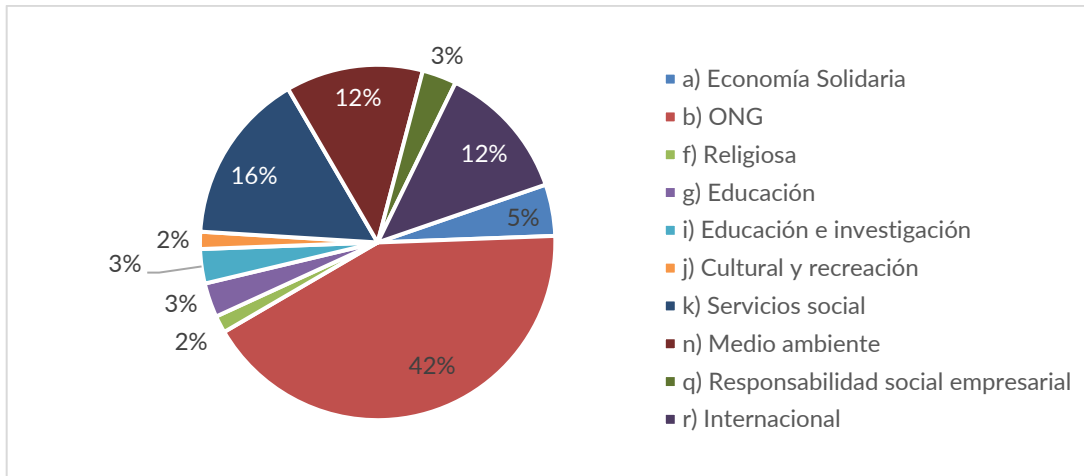
Gráfico 12. Naturaleza jurídica de las ESAL encuestadas





De las 43 ESAL encuestadas, de acuerdo con el tipo de actividad que desarrollan se pueden clasificar así: el 42% ONG, 12% ESAL Extranjeras, 16% dedicadas a Servicios sociales.

Gráfico 13. Actividad desarrollada por las ESAL encuestadas.



Como se mencionó en el capítulo 3.4.1., las OSFL en Colombia están constituidas como ESAL con personería jurídica, una variedad de organizaciones, como fundaciones, asociaciones y corporaciones, la mayoría operan bajo una naturaleza jurídica privada. Para cumplir con el objeto social, toda ESAL debe tener una estructura administrativa al igual que cualquier empresa o sociedad, ésta debe regirse bajo unos principios administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control, lo que hace que las ESAL cuenten con una naturaleza jurídica estructurada y reportada. **Vulnerabilidad: Baja.**

#### 6.4.2. Fuentes de financiamiento

Las ESAL que reciben donaciones internacionales deben registrarlas en el Sistema Ciclope, administrado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC Colombia). Esto permite al gobierno tener un control y monitoreo de los recursos internacionales que ingresan al país. Por otra parte, las instituciones financieras consideran a las ESAL como entidades de mayor riesgo, lo cual hace que las ESAL tengan obstáculos para tener acceso al sistema financiero y esto las obliga a buscar otros canales, como el uso de efectivo. Lo anterior, si no se encuentra apoyado en un enfoque basado de riesgo, es una práctica contraria a lo establecido por el Estándar del GAFI.

Se consultó a las ESAL, sobre ¿Cuáles son las fuentes de financiación de sus proyectos?, observando que la mayoría se financian por medio de **Organismos públicos de Cooperación Internacional** como por ejemplo las subvenciones Españolas para la cooperación al desarrollo, Fondos Públicos Británicos, Cooperación Alemana, Embajada sueca en Colombia y Unión Europea, y de Recursos patrimoniales de la ESAL matriz en el exterior o de ventas de servicios en Colombia,



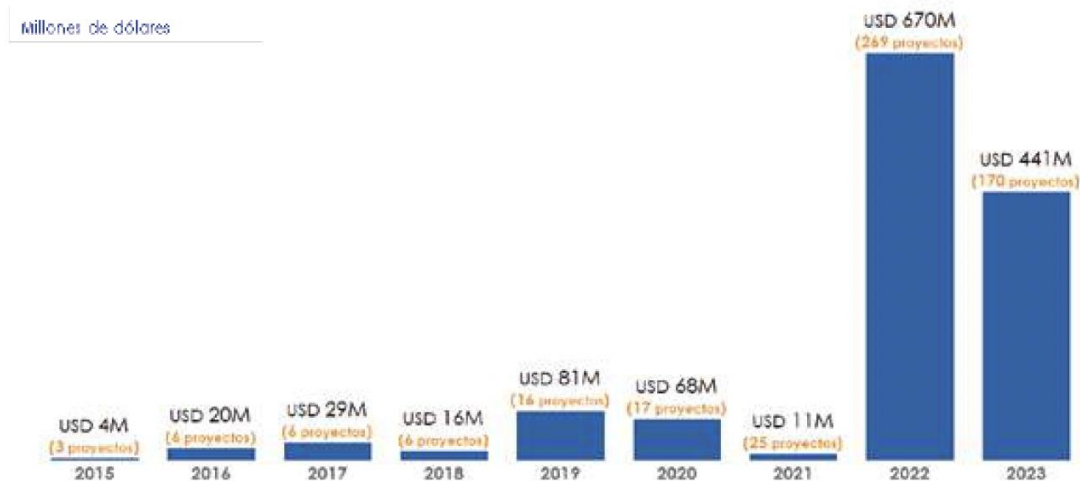
seguido de financiación recibida de donaciones privada extranjeras., financiación de un miembro del grupo (ONG en otras regiones).

Tabla 15.¿Cuáles son las fuentes de financiación de sus proyectos?

Participación	0 < 25%	25,1% a 50%	50,1% a 75%	75,1% a 100%	Otra
Financiación recibida del Gobierno	16%	2%	9%	2%	70%
Financiación de otras fuentes públicas.	14%	9%	0%	2%	74%
Financiación de un miembro del grupo (la misma ONG en otras jurisdicciones)	23%	7%	12%	16%	42%
Financiación privada local	19%	7%	0%	0%	74%
Donaciones privadas locales	28%	7%	0%	0%	65%
Donaciones privadas extranjeras	33%	9%	2%	16%	40%
Organismos Internacionales	16%	12%	7%	30%	35%

De acuerdo con información de la APC Colombia, durante el año 2023, se registraron en el sistema de información Ciclope un total de 518 iniciativas de cooperación internacional, las cuales sumaron recursos por aproximadamente 1.338 millones de dólares.

Gráfico 14. Registros de proyectos por año durante la vigencia 2023



Fuente: Sistema de información Ciclope APC Colombia, Corte diciembre 31 de 2023

Aproximadamente el 80,1% de los recursos movilizados de cooperación provienen de fuentes bilaterales, destacándose el papel de socios como los Estados Unidos de América, la Unión Europea y Alemania. En el ámbito multilateral, sobresalen los Fondos Internacionales y las Agencias de Naciones Unidas, mientras que, a nivel de actores privados, se destacan la World Wide Fund y el Global Environmental Facility. A continuación, se presenta un listado de socios de cooperación, clasificados según su contribución al país y divididos por origen de la colaboración:



Gráfico 15. Países cooperantes y Socios Multilaterales y privados



**SOCIOS MULTILATERALES**

- 1 **WORLD WILDLIFE FUNDATION**  
USD 41.077.951
- 2 **GLOBAL ENVIRONMENTAL FACILITY**  
USD 22.847.272
- 3 **HOWARD G. BUFFETT FOUNDATION**  
USD 17.386.751
- 4 **INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTOMOTRIZ DE COREA**  
USD 8.400.000
- 5 **BEZOS EARTH FUND**  
USD 6.200.000
- 6 **THE NATURE CONSERVANCY**  
USD 5.000.000
- 7 **MEDICOS SIN FRONTERAS**  
USD 4.797.067
- 8 **NEW VENTURE FUND**  
USD 3.364.043
- 9 **COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA - CICR**  
USD 2.183.466
- 10 **NATIONAL AUDUBON SOCIEY INC**  
USD 2.052.000

**SOCIOS PRIVADOS**

- 1 **Fondos Internacionales**  
USD 100.261.724
- 2 **Naciones Unidas**  
USD 25.944.893
- 3 **Banca Multilateral**  
USD 10.327.181
- 4 **Organismos multilaterales**  
USD 2.319.726

Fuente: Sistema de información Ciclope APC Colombia, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. Corte diciembre 31 de 2023

En Colombia, las ESAL que operan con fondos públicos o reciben recursos de fuentes internacionales deben presentar informes sobre el uso de estas donaciones a las autoridades locales (alcaldías y gobernaciones) y a la APC Colombia. La DIAN también supervisa a las ESAL en el Régimen Tributario Especial y revisa que el uso de las donaciones cumpla con los fines sociales de cada entidad. Esto permite un control local sobre las actividades de las ESAL y asegura que los recursos se destinen a su fin social. Colombia es principalmente receptor. **Vulnerabilidad: Media**

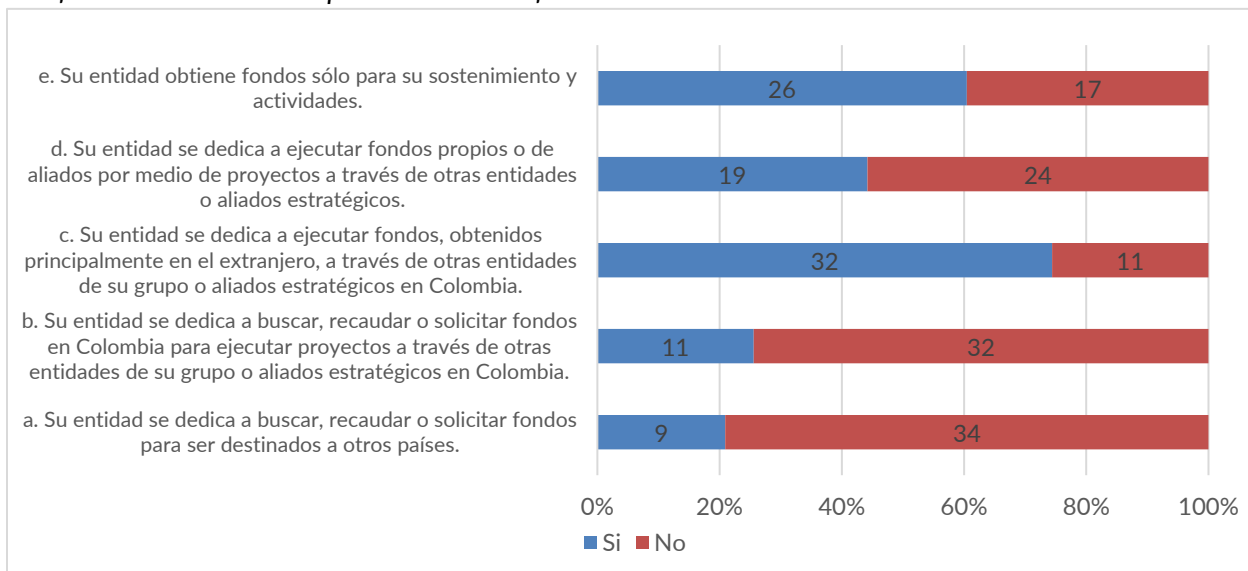
### 6.4.3. Uso de los fondos

Sobre el uso de fondos, se consultó a las ESAL acerca de la forma como implementan los fondos, y manifestaron que mayormente se dedican a buscar, recaudar o solicitar fondos para ser destinados en el país (79%), 74 % se dedica a buscar, recaudar o solicitar fondos en Colombia para ejecutar proyectos a través de otras entidades de su grupo o aliados estratégicos en Colombia, 74% se dedica a ejecutar fondos, obtenidos principalmente en el extranjero, a través de otras entidades de su grupo o aliados estratégicos en Colombia, 44% se dedica a ejecutar fondos propios o de aliados por medio de proyectos a través de otras entidades o aliados estratégicos. Y en la mayoría de los casos obtiene fondos sólo para su sostenimiento y actividades (60%).

Tabla 16. Formas de implementación de fondos

Acceso a fondos	a) Si	b) No
a. Su entidad se dedica a buscar, recaudar o solicitar fondos para ser destinados a otros países.	21%	79%
b. Su entidad se dedica a buscar, recaudar o solicitar fondos en Colombia para ejecutar proyectos a través de otras entidades de su grupo o aliados estratégicos en Colombia.	26%	74%
c. Su entidad se dedica a ejecutar fondos, obtenidos principalmente en el extranjero, a través de otras entidades de su grupo o aliados estratégicos en Colombia.	74%	26%
d. Su entidad se dedica a ejecutar fondos propios o de aliados por medio de proyectos a través de otras entidades o aliados estratégicos.	44%	56%
e. Su entidad obtiene fondos sólo para su sostenimiento y actividades.	60%	40%

Gráfico 16. Formas de implementación de fondos



Con relación a la modalidad de implementación de los proyectos, las ESAL, en la mayoría de los casos, ejecutan los proyectos a través de otras ESAL, incluyendo entidades comunitarias (56%), otras empresas o entidades privadas (51%), o son ejecutados a través de entidades



gubernamentales (local, departamental, regional, nacional) (60%) y directamente con comunidades o últimos beneficiarios (72%). Lo cual indica, que en general son proyectos ejecutados por entidades al interior del país.

*Tabla 17. Modalidad de implementación de los proyectos por las ESAL encuestadas*

Proyectos	a) Si	b) No	c) No aplica
a) Los proyectos son ejecutados a través de otras ONG del mismo grupo	21%	42%	37%
b) Los proyectos son ejecutados a través de otras ESAL, incluyendo entidades comunitarias.	56%	28%	16%
c) Los proyectos son ejecutados a través de Empresas o entidades privadas	26%	51%	23%
d) Lo proyectos son ejecutados a través de entidades gubernamentales (local, departamental, regional, nacional)	14%	60%	26%
e) Directamente con comunidades o últimos beneficiarios	72%	12%	16%

Igualmente, se consultó acerca de la distribución de los fondos asignados, remarcando principalmente el uso para gastos y costos propios y para el personal, equipo o material para proyectos ejecutados de manera directa.

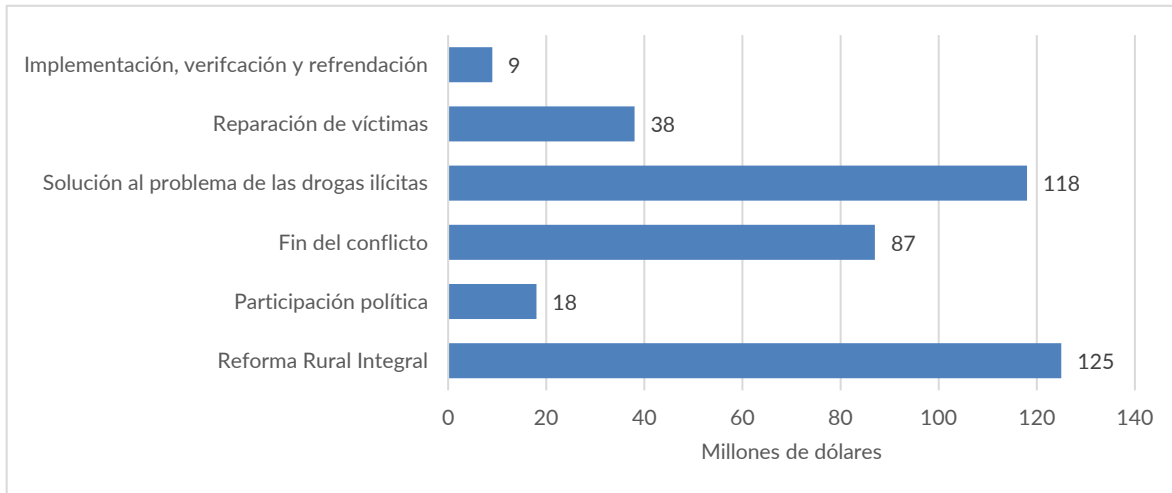
*Tabla 18. Distribución de los fondos asignados por las ESAL encuestadas*

Distribución de los fondos	0 a 25%	25,1% a 50%	50,1% a 75%	75,1% a 100%	No aplica
a. Directamente a socios estratégicos (por ejemplo, ONG locales, empresas, gobierno)	21%	12%	16%	5%	47%
b. Beneficiarios finales (comunidades, personas).	23%	12%	19%	16%	30%
c. Gastos y costos propios	51%	23%	0%	21%	5%
d. Personal, equipo o material para proyectos ejecutados de manera directa.	21%	30%	9%	21%	19%
e. Socios o beneficiarios extranjero	21%	0%	0%	0%	79%

APC Colombia reporta que, en relación con los asuntos de paz, se registraron 227 proyectos durante el año 2023, totalizando una inversión cercana a los 395 millones de dólares. Estos recursos están alineados con el Plan Marco de Implementación, Gráfico 16., destacándose que la mayoría de ellos se enfocaron en el punto de la Reforma Rural Integral. Específicamente, se destinaron a áreas cruciales como garantizar el acceso a tierras (31%) y la reparación de las víctimas (30%). Por otra parte, el valor de las 23 donaciones canalizadas por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia-APC Colombia, fue de \$ 13.946.600.750,21. Entre los donantes y los beneficiarios más representativos se destacan:



Gráfico 17. -Distribución departamental de los recursos de cooperación vigencia 2023



**Donantes**

- *Children´s Vision International INC Sede USA*
- *Fundación Howard Buffet*
- *Direct Relief*
- *Prices Philanthropies*
- *Samaritan´s Purse*
- *Hantsch*
- *Embajada de Japón*

**Beneficiarios**

- *Children´s Vision International INC Sede Colombia.*
- *Brigada del Desminado Humanitario*
- *Fundación Banco de Medicamentos*
- *Instituciones Educativas Públicas*
- *Empresa de Servicios Públicos de la Ceja-Antioquia*
- *DANE*

Fuente: Sistema de información Ciclope APC Colombia, Corte diciembre 31 de 2023.

Estas donaciones para ayuda humanitaria consisten principalmente en artículos de aseo e higiene, kits escolares, materiales de uso escolar, cajas de regalos, medicamentos, equipos tecnológicos, plantas de tratamiento de residuos sólidos orgánicos, entre otros. Son distribuidos en diferentes territorios del país.

Las ESAL extranjeras en Colombia, ejecutan proyectos directamente con comunidades o últimos beneficiarios o los proyectos son ejecutados a través de otras ESAL, incluyendo entidades comunitarias. Esto significa, que definitivamente, tanto para las ESAL extranjeras como las registradas, su propósito es distribuir y/o ejecutar proyectos localmente. En conclusión, la mayoría de las ESAL buscan fondos para ser destinados a proyectos realizados en el país y para el sostenimiento y desarrollo de actividades. **Vulnerabilidad. Media**



### 6.4.4. Uso de canales financieros

Con relación al uso de los canales financieros, se consultó a las ESAL sobre si tienen acceso al sistema financiero, en un 70% poseen cuentas bancarias u otros productos financieros, por lo que utilizan el sistema financiero colombiano, tanto por el sistema bancario como por medio de giros, y en un 42% realizan movimientos en efectivo.

Gráfico 18. Acceso al sistema financiero por parte de las ESAL encuestadas

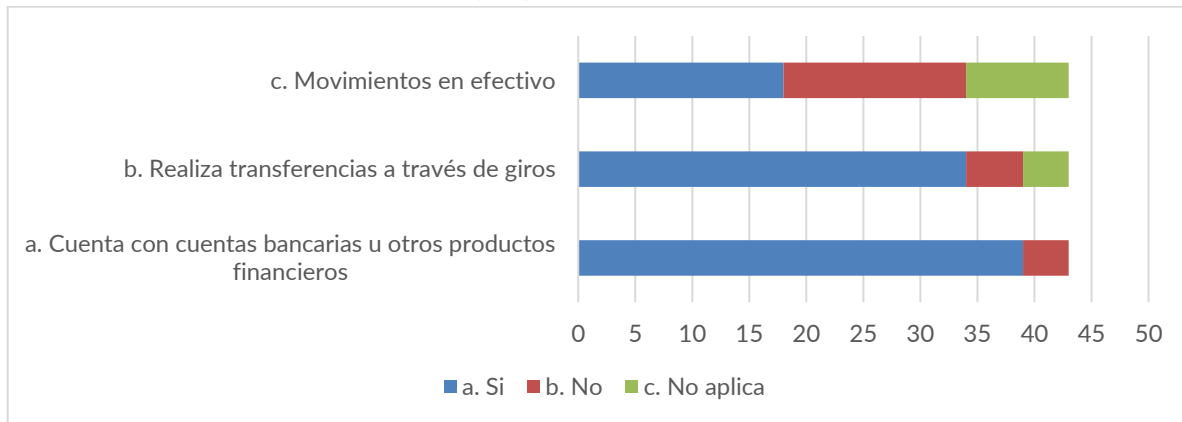
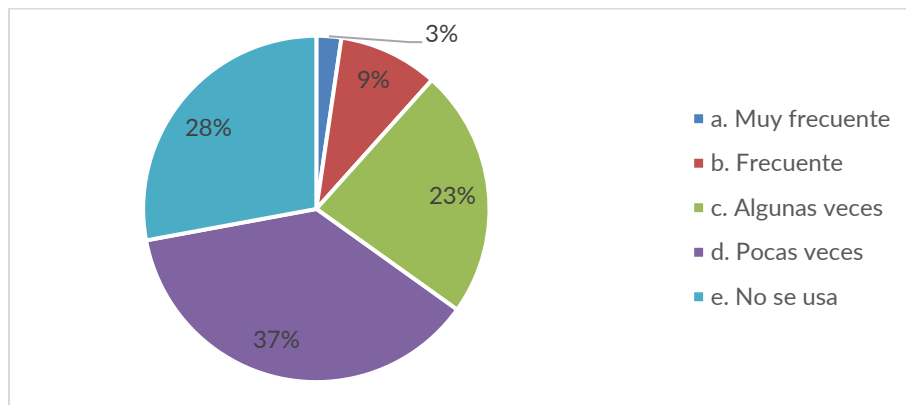


Gráfico 19. ¿Considera que la utilización de efectivo en su entidad para hacer pagos es de uso?



Sobre la pregunta ¿Considera que la utilización de efectivo en su entidad para hacer pagos es de uso? las ESAL manifestaron que se utilizan mayormente los canales financieros, contestaron que el uso de efectivo se da en un 12% frecuente y muy frecuentemente, siendo el efectivo usado en un 28% algunas veces y 37% pocas veces, mientras que el 28% no lo utiliza.

Las OSFL tiene acceso al sistema financiero, sin embargo, aún son consideradas como entidades de riesgo medio a alto por el sector, siendo identificadas por las IF como de mayor riesgo en sus procesos de debida diligencia. Adicionalmente, las zonas geográficas donde se implementan los proyectos son en la mayoría de los casos de difícil acceso, por lo cual se hace necesario el uso de efectivo. Especialmente en proyectos en municipios donde hay bajos niveles de bancarización

**Vulnerabilidad Media.**



### 6.4.5. Conocimiento y cumplimiento del marco regulatorio aplicable

Se consultó a las ESAL si ¿Ha desarrollado su entidad algún procedimiento, manual, lineamiento, en relación con la prevención de riesgos de FT? El 53% manifiestan que sí, y un 47% se encuentra en proceso de elaboración e implementación de SAGRILAFT y PTEE, por otra parte, también implementan las políticas de su sede en el exterior.

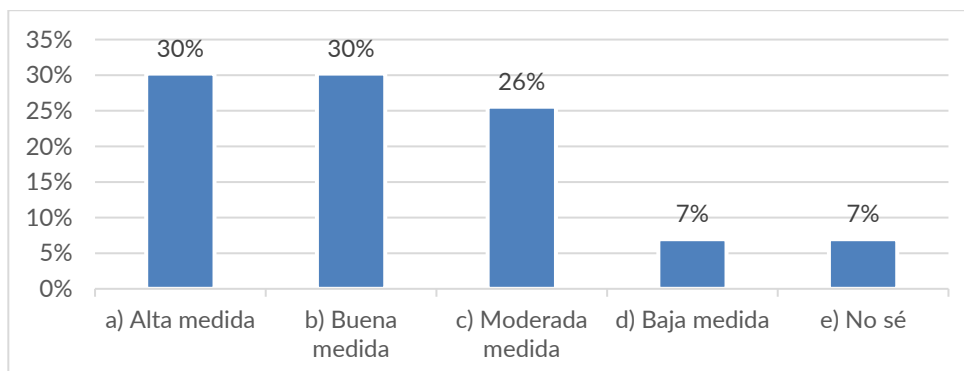
Así mismo, se consultó a las entidades de ICV si en el marco de la regulación de las ESAL ¿aplica algún tipo de medida/s dirigida/s a la prevención de riesgos de FT?, pregunta a la cual manifestaron que “Si” en un 68%, en el caso del Ministerio del Deporte (Coldeportes) los clubes con deportistas profesionales organizados como corporaciones y asociaciones deben implementar un Sistema de Prevención de Lavado de Activos, la Supersociedades mediante la Circular Externa 100-000004 de 2023, genera la obligación a las ESAL a implementar SAGRILAFT y PTEE y la Circular Externa 100-000003 de 2024 la transición para la implementación del SAGRILAFT y un PTEE, la Superintendencia de Salud mediante la Circular Externa 009 de 2016 genera la obligación del SARLAFT a sus entidades y la Secretaría Jurídica Distrital ha emitido la Circular 011 de 2017, por medio de la cual se imparten instrucciones relativas a la prevención y control del LA/FT a las ESAL.

Las OSFL están sujetas a una regulación en cuanto a registro y control, especialmente las que manejan fondos internacionales. Las ESAL conocen sus obligaciones financieras, tributarias, legales. **Vulnerabilidad: Baja.**

### 6.4.6. Nivel de entendimiento de riesgos FT por parte de las OSFL.

Con relación al nivel de entendimiento de los riesgos, se consultó a las ESAL si, ¿Ha implementado capacitación para su recurso humano y/o consejo directivo sobre buenas prácticas para prevenir el uso indebido de ESAL (OSFL) para FT? Si, regularmente 33%, Si, alguna vez en un 23%, No un 42%. También se consultó sobre en qué medida considera que su entidad (ESAL) está preparada para identificar y gestionar riesgos de FT, sobre lo que las ESAL manifestaron que se encuentran preparadas en un nivel medio a alto en un 85%.

Gráfico 20. ¿En qué medida considera que su entidad (ESAL) está preparada para identificar y gestionar riesgos de FT?





Por otra parte, las ESAL consideran que se encuentran con una exposición baja y medio baja en un 54% del riesgo de FT, así:

Gráfico 21. ¿Cómo calificaría el riesgo de que las OSFL (ESAL) en Colombia se utilicen de forma indebida para el financiamiento del terrorismo?

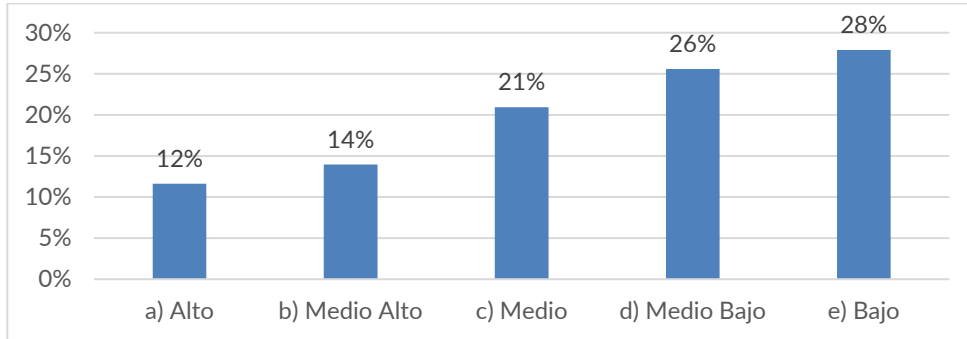


Gráfico 22. ¿Cómo califica el riesgo de financiamiento del terrorismo a través de las OSFL (ESAL) de acuerdo con la definición de GAFI en Colombia?

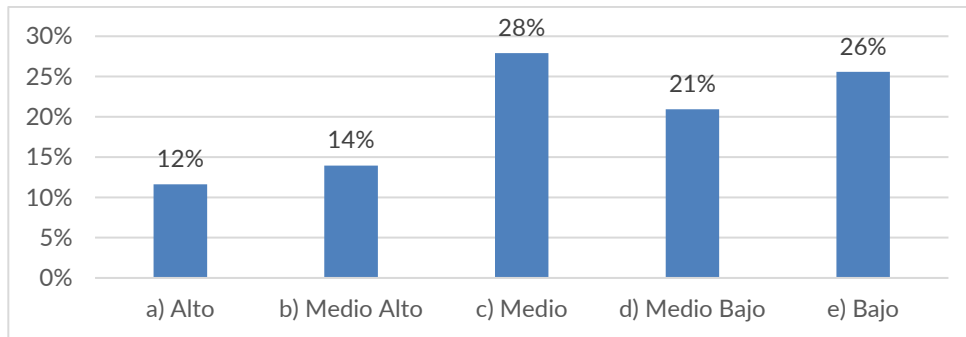
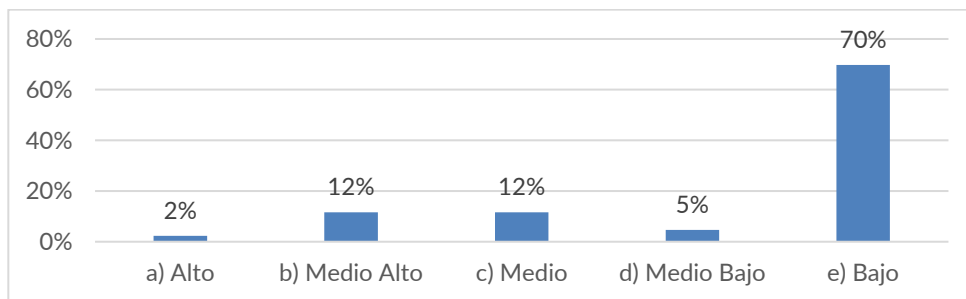


Gráfico 23. ¿Cómo calificaría el riesgo de que su OSFL (ESAL) sea utilizada indebidamente para el financiamiento del terrorismo?



El nivel de conciencia y entendimiento de riesgos de FT varía ampliamente entre las OSFL, sin embargo, en términos generales las ESAL entienden su exposición y vulnerabilidad al riesgo de FT y han recibido capacitación en materia de prevención de riesgos, pero requieren fortalecer la capacitación al interior de sus órganos en materia de FT. **Vulnerabilidad. Media Alta**



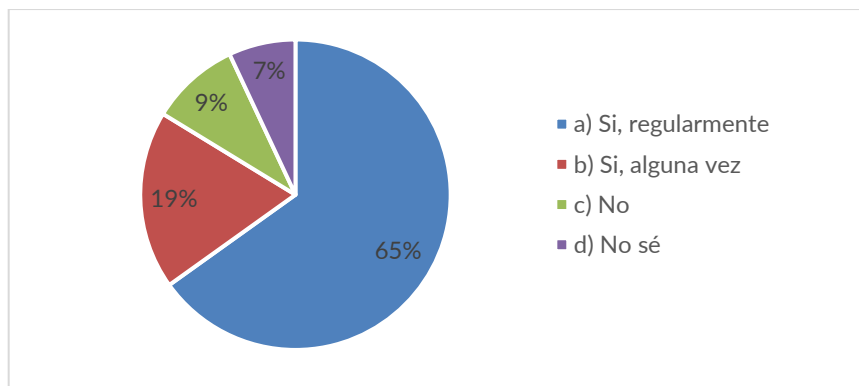
### 6.4.7. Medidas de autorregulación, gobernanza, prácticas internas y rendición de cuentas

Se consultó a las ESAL si cuentan con procedimientos internos de buen gobierno, en un 67% respondieron “Sí” y “No” un 33%. Dentro de los procedimientos implementados se cuenta entre otros con:

- Política Interna de Género, Política de Relacionamiento y Contrapartes, Política de Ejecución y de los mecanismos de transferencia al finalizar la acción, Política de Transparencia y Rendición de Cuentas, Política de Sensibilización Social y Educación para el Desarrollo, Política de recaudación de fondos, Política de Evaluación, Política de seguridad y protección.
- Contabilidad bajo normativa colombiana, liquidación y pago de declaraciones tributarias, contratación según las normas establecidas.
- Construcción del PTEE y SAGRILAFT y también existen controles desde la sede matriz a la contabilidad en el país.
- Sistema de gestión de calidad, en donde reposan las políticas y procedimientos como son: Política de manejo de efectivo, cadenas de aprobación, procedimientos contables, entre otros.
- El buen gobierno en la organización se da a través de políticas plenamente establecidas a nivel global en su casa matriz, tales como el código de conducta, política de conflictos de intereses, política Antifraude y Anticorrupción, entre otras, para total cumplimiento por parte de todas las personas que hacen parte de la organización. De igual forma se encuentran órganos de gobernanza tales como la Junta Directa como máximo órgano y diferentes órganos de liderazgo en todos los niveles de la organización que se rigen de igual forma por las políticas establecidas.

También implementan voluntariamente algún estándar para mejorar la buena gobernanza, transparencia y rendición de cuentas de su entidad en un 65%.

Gráfico 24. Nivel de implementación voluntaria de buena gobernanza, transparencia y rendición de cuentas





Algunas buenas prácticas implementadas son:

- Auditorías internas y externas
- Presentación de informes periódicos a la junta directiva, actualización de políticas, dirección a través de directores locales, control a través de proveedores legales y contables.
- Normas de control financiero.
- Informes anuales, informes técnicos y de resultados a socios y financiadores.
- La organización constantemente implementa de manera voluntaria evaluaciones y políticas internas que contribuyen a la mejora de procesos y procedimientos, que permiten tener claridad en todos los movimientos y decisiones que se realizan en el día a día. De igual forma, se cuenta con espacios de retroalimentación constante en todos los niveles de la organización que permiten un buen flujo de la comunicación para contar con un buen gobierno en el que se fomente la transparencia y la rendición de cuentas.

Sobre la pregunta, ¿Su ESAL pone a disposición del público información financiera en su propia página web y/o en un proveedor en línea? No en un 47% y si un 53%.

Las ESAL consideran que los controles financieros implementados por su entidad a fin de asegurar que los fondos se utilicen de acuerdo con los propósitos establecidos son: Robustos 67%, Moderados 23% y Débiles en un 2%.

### Otras medidas: Debida diligencia

Si bien las OSFL no deben ser considerados Sujetos Obligados bajo el estándar del GAFI, en la práctica muchas de estas implementan algunas medidas que ayudan a prevenir que puedan ser utilizadas indebidamente para FT o la comisión de otros delitos, entre otras, la Debida Diligencia.

En este sentido, se consultó a las ESAL sobre si: a) ¿Implementa su entidad medidas para verificar la identidad y buena reputación de **sus donantes**?, manifestando en un 79% que “Si” se realizan, “A veces” en un 5%, “No” en un 5% y en un 12% “No saben”. Y b) ¿Implementa su entidad medidas para verificar la identidad y buena reputación de las **ESAL (OSFL) asociadas**? manifestando en un 74% que “Si” se realizan, “A veces” en un 2%, “No” en un 14% y en un 9% “No saben”.

Algunas de las medidas adoptadas en DD por las ESAL son:

- *Revisión de la lista OFAC.*
- *La oficina de Compliance de la sede principal realiza los Due Diligence para verificar la reputación de los donantes.*
- *Mediante la debida diligencia y debida diligencia intensificada se verifica que los socios de las ESAL cumplan con los requerimientos locales y estándares internacionales.*
- *Se aplica el Plan País y la política del Marco de aliados y relacionamientos- (de acuerdo con programas). “Trabajamos con entidades de trayectoria en el ámbito de las ONGs y con*



*relacionamiento de años. Se excluyen ONGs no conocidas. Conocimiento entidad y plan de actuación y estatutos”.*

- *A las ESAL con las que se asocia para ejecutar un programa o ESAL a quienes les deriva fondos, se le hace visita en el terreno.*
- *Consultas de antecedentes, listas vinculantes y bases SAGRILAFT.*
- *Auditorías externas, información sobre los estados financieros, visitas a las oficinas y a terreno para tener claridad sobre las organizaciones con las que se trabaja.*
- *Solicitud de documentos legales de soporte. RUT, Existencia y Representación Legal, Certificados de las entidades nacionales (expedidos por las entidades de ICV).*
- *Se implementa un proceso de Debida Diligencia de las ESAL aliadas, a través del cual se confirma información tal como la constitución de las organizaciones, sus operaciones, políticas, estados financieros, entre otros, que permiten tener información previa para una ejecución coordinada de los proyectos. Así mismo, se hace consulta de las organizaciones en diferentes listas restrictivas.*
- *Se realiza una evaluación de los socios nuevos y se solicitan certificaciones de proyectos en los que ya participó.*

La rendición de cuentas es clave para mantener la transparencia ante donantes y autoridades. Igualmente, se preguntó a las ESAL: ¿Utiliza su entidad criterios para la selección de donantes y/o ESAL (OSFL) asociadas a fin de asegurar que los fondos (recibidos/derivados) provienen de actividades lícitas? manifestando en un 77% que si se realizan, A veces 2% y No en un 12%. 9% no saben.

Las ESAL grandes y bien estructuradas suelen aplicar procedimientos de debida diligencia para su personal y donantes; sin embargo, en organizaciones pequeñas estos procesos son menos formales, lo que podría generar riesgos. Las ESAL de mayor tamaño cuentan con políticas de gobernanza claras y prácticas internas de rendición de cuentas, mientras que las pequeñas pueden tener estructuras de gobernanza menos formales. **Vulnerabilidad: Baja**

#### 6.4.8. Registros públicos

Como se describe en el capítulo 3.1, las ESAL cuentan con un marco regulatorio que identifica los entes de registro y los requisitos mínimos para su constitución y creación, registro ante las Cámaras de Comercio de su ciudad o en las entidades designadas por normatividad especial. Por otra parte, las ESAL deben aportar a los entes que ejercen la función de inspección, vigilancia y control las actas de reformas de estatutos y sus estatutos actualizados, de conformidad con el parágrafo del artículo 2.2.2.40.1.12 del Decreto Nacional 1074 de 2015. Adicionalmente proveer:

- Acta de constitución.
- Estatutos.
- Certificado de registro de actas expedido por la Cámara de Comercio.
- Balance o estado de situación financiera de apertura, firmado por el representante legal,
- Contador y Revisor Fiscal (si lo hay).



- Certificado de registro de inscripción expedido por la Cámara de Comercio.
- Proyecto de presupuesto de la vigencia actual.
- Informar el grupo de las Normas Internacionales de Información Financiera-NIIF al cual se acoge.
- Fotocopia de la tarjeta profesional del Contador y Revisor Fiscal (si lo hay), y certificado expedido por la Junta Central de Contadores no inferior a tres (3) meses del Contador y Revisor Fiscal (si lo hay).

La información del registro único tributario (RUT) es registrada anualmente ante la DIAN, todas las ESAL identifican a los donantes y el tipo y valor de las donaciones. Existen regulaciones generales para el control por parte de la DIAN con respecto a las sanciones administrativas. La ley 2195 del 2022 modificó la responsabilidad administrativa sancionadora contra personas jurídicas incluidas la comisión de delitos contra la administración pública, el medio ambiente, el orden económico y social, la financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y la administración de recursos para actividades ilícitas. En cambio, en el ámbito de las licencias profesionales existen suspensiones y cancelaciones para contadores públicos, revisores fiscales y otros profesionales relacionados con la comisión de los delitos mencionados.

Se consultó a las entidades de ICV si requieren información adicional a la ya mencionada en el capítulo 3.4.2., con relación a los documentos obligatorios, las entidades manifestaron en un 89% que el registro es obligatorio, únicamente la UAEOS manifiesta que no. Por otra parte, un 64 % de las entidades comentaron que solicitan información adicional, como:

- Resolución de habilitación.
- Registro de donaciones recibidas, personal directivo, certificación de que los representantes legales no han cometido delitos, memoria económica, terceros relacionados, RUB, dirección electrónica, comentarios de la sociedad civil, información exógena, declaración de renta, declaración de ingresos y patrimonio.
- Memoria Económica, Estatutos, Información de fundadores y donantes, libro actas, reinversión de excedentes y asignaciones permanentes.
- Información de terceros relacionados, dirección electrónica.
- RUB.
- Registro de las ESAL del régimen tributario especial.
- El registro lo hacen las organizaciones de manera voluntaria en el aplicativo DINOS (Directorio Nacional de Organizaciones Solidarias).

Las ESAL deben registrarse ante la Cámara de Comercio, adicionalmente deben inscribirse en el Registro Único Tributario (RUT) ante la DIAN, identificando directivos y revisoría fiscal. Las que pertenecen al Régimen Tributario Especial (RTE) tienen requisitos adicionales relacionados con la identificación de directivos, gerentes, fundadores y donantes. Sin embargo, no existe una coordinación institucional para compartir esta información o realizar análisis de riesgo. Esto aumenta la vulnerabilidad en identificación del subconjunto de OSFL bajo la definición del GAFI.

**Vulnerabilidad: Media.**



#### 6.4.9. Marco regulatorio para gestionar y reducir riesgos del sector

Como se describe en el capítulo 3.2., Colombia cuenta con un sólido y extenso marco regulatorio para el sector de las OSFL. El marco regulatorio está diseñado para garantizar la sostenibilidad, transparencia y buen gobierno de estas entidades. Sin embargo, enfrenta desafíos para gestionar y reducir riesgos asociados a la operatividad y el cumplimiento normativo. La sobre regulación actual del sector, hace que se pueda presentar un desconocimiento de las obligaciones legales y los cambios en la regulación por parte de las ESAL, aunque bien intencionada, la normativa puede ser compleja para las pequeñas ESAL, que carecen de recursos técnicos o financieros para cumplir con todos los requisitos exigidos. Por otra parte, aunque se han definido mecanismos de monitoreo y control, la capacidad institucional para supervisar a todas las ESAL es limitada, lo que deja espacio para irregularidades.

Por otra parte, a través de la Circular Externa 100-000004 del 4 de octubre de 2023, la Superintendencia de Sociedades realizó modificaciones a los capítulos 10 y 13 de su Circular Básica Jurídica. El principal ajuste consistió en la inclusión de las cámaras de comercio del país y las ESAL extranjeras con negocios permanentes en Colombia como sujetos obligados a cumplir con el SAGRILAFT y el PTEE. Cabe resaltar, que esta circular está siendo objeto de revisión y ha sido modificada por parte de Supersociedades en atención a los puntos identificados en el proceso de la presente ESR.

Dentro del control y vigilancia realizado por la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. a las ESAL, se les han impartido instrucciones relativas a la prevención y control del LA/FT, a través de la Circular 011 del 5 de junio de 2017.

Se considera que existe sobrerregulación. Se requiere un mayor esfuerzo nacional para realizar una unificación en el ámbito normativo y de registro. Actualmente, las ESAL extranjeras son sujetos obligados, con obligaciones de debida diligencia y supervisados por Supersociedades; esto está explícitamente en contravía de las recomendaciones del GAFI. Sumando a esto, en Colombia, existen regulaciones que buscan reducir los riesgos de LA/FT en el sector de las OSFL, pero aún hay desafíos en cuanto a su implementación efectiva, especialmente en el marco de un enfoque basado en riesgo. La sobrerregulación hace que no sea claro para las autoridades y para las ESAL cuáles son sus funciones y alcances, lo que hace de esta variable una **Vulnerabilidad Media-alta**

#### 6.4.10. Capacidades para monitorear y sancionar con EBR

Con relación a las capacidades para monitorear y sancionar con EBR, se consultó a las entidades de ICV si ¿Ha incorporado el enfoque basado en riesgo para las ESAL (OSFL) que podrían estar más expuestas al abuso para el FT?, a lo cual manifestaron que Si en un 21% y No en un 79%.

El cuestionario incluyó una consulta a las ICV acerca de si ¿Sobre el grupo de ESAL a las cuales ejerce su función (ICV), se manejan sistemas de administración de riesgo LA/FT?, la respuesta de las entidades correspondió a un Si en un 46%, No 39% y No sé 14%. Clarificando que:



- Las OSFL Extranjeras son sujetos obligados a la implementación de un Sistema de Autocontrol y Gestión del riesgo de LA/FT (SAGRILAFT).
- En la DIAN cuando se perfila una ESAL por riesgo de abuso tributario puede verse involucrada en temas de LA/FT.
- La circular jurídica establece instrucciones para las organizaciones vigiladas en materia de identificación, medición y control.

Por otra parte, se consultó a las entidades de ICV acerca de la cantidad de sanciones aplicadas a ESAL (OSFL) y/o medidas remediales en los últimos 4 años. Su respuesta evidencia una actividad de monitoreo/sanción baja en atención a la cantidad de ESAL registradas.

*Tabla 19. Cantidad de sanciones aplicadas a ESAL (OSFL) y/o medidas remediales en los últimos 4 años*

	a) Amonestación escrita	b) Multa	c) Suspensión de la autorización de funcionamiento	d) Revocatoria de la autorización de funcionamiento
0-10	2	3	1	0
11-30	3	4	3	1
31-50	1	1	0	0
+ de 50	5	4	3	3
Ninguna	17	16	21	23

Sobre las capacidades de las entidades de ICV, se consultó: ¿En qué medida considera que su entidad está preparada para identificar y gestionar riesgos de FT que pudieran afectar a las ESAL (OSFL)? Manifestaron que en alta medida en un 53%, en atención a que se cuenta con las facultades de monitoreo y se cuenta con información para realizarlo, en un 22% buena y moderada y en un 25% en baja medida. Sin embargo, en las mesas de trabajo se debatió acerca de los recursos actuales, los cuales necesitan ser reforzados para poder realizar un monitoreo al universo y especialmente al subconjunto de las ESAL identificadas en esta evaluación. También manifestaron que entre las razones por la cuales aún no están preparadas o en las cuales requieren mejor preparación, se destacan:

**Información**

- *No se cuenta con base de información.*
- *No se cuenta con un sistema que permita compartir y socializar información entre distintas entidades, lo cual hace un poco dispendiosa la labor.*
- *No se cuenta con información suficiente para identificar los riesgos y poder perfilar las ESAL.*

**Capacitación**

- *Falta capacitación.*
- *Se requiere fortalecer los conocimientos del equipo de trabajo, para ejercer una adecuada identificación de las posibles estructuras que se usan para el desarrollo de estas acciones por parte de los criminales...”*



- *Falta comprensión sobre el funcionamiento de estas entidades y contar con información completa.*

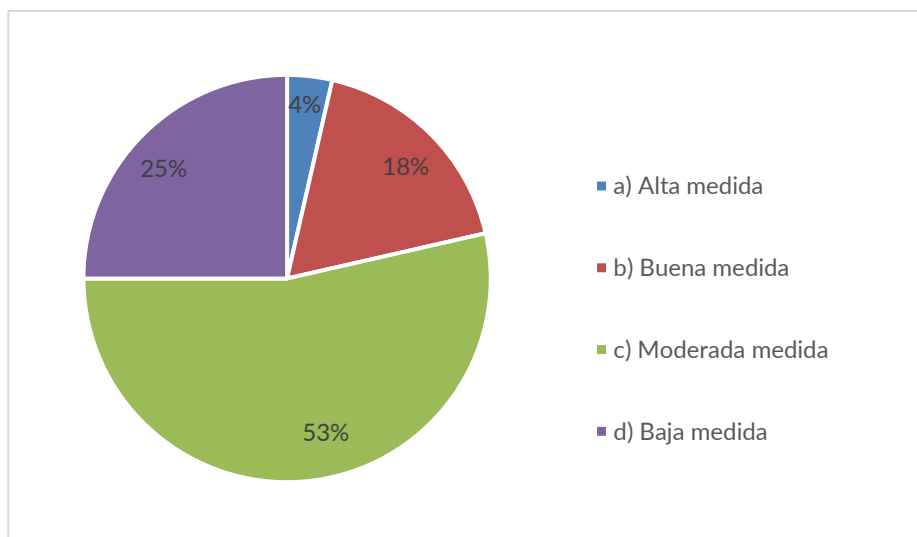
**Monitoreo**

- *Falta más control y seguimiento, implementación de herramientas.*
- *La entidad se encuentra en proceso de efectuar el diagnóstico para establecer el nivel de riesgo y proyectar las medidas de implementación. Lo anterior se lograría con la formalización de la figura de oficial de cumplimiento para poder gestionar el tema.*
- *No se ha establecido claramente una gestión de riesgo de FT para las ESAL.*
- *No hay una identificación segmentada y diferenciada entre los riesgos LA y los FT.*

**Normatividad**

- *El marco normativo, la supervisión basada en riesgo y los funcionarios capacitados en materia de SARLAFT.*

Gráfico 25. ¿En qué medida considera que su entidad está preparada para identificar y gestionar riesgos de FT que pudieran afectar a las ESAL (OSFL)?



Se consultó a las ICV, ¿cómo se podrían mejorar y/o fortalecer las capacidades de su entidad para examinar las ESAL (OSFL) bajo sospecha o que están siendo explotadas por, o que apoyan en forma activa, actividades u organizaciones terroristas?, a lo cual respondieron:

**En materia de capacitación:**

- *Capacitar a los funcionarios que tienen a cargo la función de inspección vigilancia y control sobre detección de riesgos de FT.*
- *Obtener acceso a la información financiera del universo de ESAL.*
- *Formación con organismos multilaterales, mesas de trabajo, formación académica.*

**En materia de coordinación y cooperación nacional:**



- Acceso a información de forma permanente de otras entidades de control que permita perfilar adecuadamente el nivel de riesgo de cada entidad.
- Obtener un sistema de información robusto.
- Actuar de manera mancomunada con otras entidades públicas como la UIAF o gremiales como las Cámaras.
- Mayor interoperabilidad y participación de las entidades.
- Buscar la armonización de la normativa.
- Unificar los registros y depurando bases de datos estadísticos sólidos.
- Suministrar accesos de convenio interadministrativo para verificación de información entre entidades.
- Generar espacios de articulación directo mediante la realización de mesas de trabajo.

Las autoridades que realizan la inspección, control y vigilancia de las ESAL están fortaleciendo su capacidad para monitorear con EBR, sin embargo, aún no se cuenta con estadísticas centralizadas ni cuentan con criterios unificados; tampoco existen procedimientos al interior de las entidades de ICV que les brinden las herramientas para poder implementar una identificación de riesgos FT y un monitoreo con Enfoque Basado en Riesgo. Hasta el momento no se han implementado mecanismos ni efectuado un monitoreo con EBR en temas de FT. La Alcaldía de Bogotá y la Supersociedades realizan un monitoreo de registro y cumplimiento desde su función prudencial.

**Vulnerabilidad: Media -Alta**

#### 6.4.11. Coordinación y articulación a nivel nacional

Existen diferentes niveles de coordinación en Colombia. A nivel de política pública el país expidió, el CONPES 4042 “Política Nacional Antilavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y Contra la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva” en el cual se hace mención a: *“las ESAL (R8) son particularmente vulnerables a ser utilizadas por parte de terroristas por la confianza que generan en el público, su facilidad de acceso a fuentes de fondos y el efectivo que pueden llegar a manejar. También se hace mención a la falta de registros únicos por actividad como en el caso de las ESAL”*. En ese sentido el CONPES, definió en su Línea de acción 5. *Realizar estudios o diagnósticos que permitan visibilizar necesidades en el ámbito jurídico ALA/CFT/CFPADM. Se realizará un diagnóstico para determinar la necesidad de crear un supervisor único que tenga funciones sobre (APNFD) y Entidades Sin Ánimo de Lucro, incluyendo abogados y contadores, el cual será desarrollado articuladamente por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la UIAF, la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de la Economía Solidaria. Esta acción no ha sido implementada a la fecha de la realización de este proyecto<sup>26</sup>.*

A nivel de cooperación y coordinación entre los entes de registro y las entidades de ICV, aunque se han realizado procesos de acercamiento, en materia de capacitación, el monitoreo es realizado

---

<sup>26</sup> Se sugiere conforme al análisis de este documento y en línea con el estándar, que el supervisor único deberá únicamente monitorear de forma menos robusta a las OSFL (ESAL) al no ser consideradas como Sujetos Obligados conforme al Estándar.



en materia prudencial por cada uno de forma independiente. A la fecha, no se han tomado acciones conjuntas que evidencien una coordinación interinstitucional y esto mismo se ve reflejado en la diversidad de normas y registros del sector.

Se consultó a las ESAL si ¿Ha recibido algún tipo de apoyo de parte de su regulador para que su entidad mejore su capacidad de identificar y mitigar riesgos de FT? Por apoyo se entiende: programas educativos, guías, instructivos, pautas sobre alertas, herramienta para autoevaluación de riesgo. La respuesta dada por las ESAL nota un acercamiento limitado o marginal por parte de la UIAF, Cámaras de comercio y Supersociedades,

*Tabla 20. Apoyo de parte de su regulador para que su entidad mejore su capacidad de identificar y mitigar riesgos de FT*

Apoyo recibido	Si, regularmente	Si, alguna vez	No	No sé
a) UIF	5%	16%	65%	14%
b) Regulador/Inspección, control y vigilancia	9%	37%	40%	14%
c) Actor privado	7%	16%	67%	9%
d) Otro (especifique abajo)	0%	9%	70%	21%
e) Si la información está disponible públicamente, adjunte el enlace correspondiente	7%	9%	65%	19%

Se consultó a las entidades de ICV sobre: ¿Utiliza algún mecanismo formal para intercambiar información sobre las ESAL (OSFL) con otras agencias gubernamentales/ estatales? Si 32%, No 68% y si ¿Ha realizado actividades de acercamiento y programas educativos para generar mayor conciencia entre las ESAL (OSFL) acerca de los riesgos de abuso para el FT, y las medidas que las ESAL (OSFL) pueden adoptar para protegerse de tal abuso en los últimos 4 años?

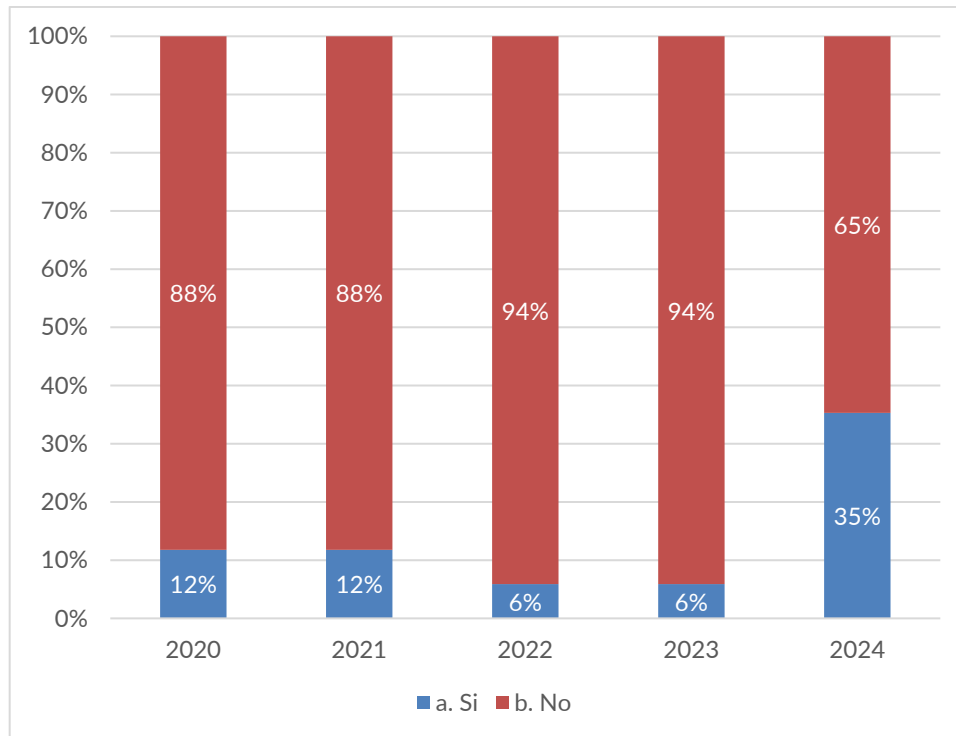
*Tabla 21. Actividades de acercamiento y programas educativos para generar mayor conciencia entre las ESAL (OSFL)*

	2020	2021	2022	2023	2024
Sí, regularmente	3	3	5	7	4
Sí, algunas veces	5	7	4	6	6
No	20	18	19	15	18

Se consultó a las autoridades acerca de ¿Ha recibido capacitación en los últimos 5 años en materia de los riesgos de FT a los que las ESAL (OSFL) podrían estar más expuestas? En promedio en los último 5 años las autoridades no han recibido capacitación en un 85%.



Gráfico 26. ¿Ha recibido capacitación en los últimos 5 años en materia de los riesgos de FT



Existen esfuerzos de coordinación a nivel nacional para la supervisión del sector de las OSFL, aunque persisten desafíos en términos de articulación entre diferentes entidades y niveles de gobierno para una supervisión integral. Falta coordinación efectiva entre distintas entidades de control que dificulta la recopilación de información y la implementación de medidas de prevención de FT en las ESAL. Esto limita la capacidad para detectar y prevenir el mal uso de las ESAL en el financiamiento del terrorismo. Por otra parte, el nivel de capacitación a las ESAL en materia de riesgo de FT es limitada, siendo concordante con la falta de recursos con que cuentan las entidades de ICV. **Vulnerabilidad: Alta**

#### 6.4.12. Nivel de entendimiento de riesgos de las autoridades competentes

Las autoridades han llevado a cabo esfuerzos importantes en el avance en la comprensión de los riesgos de FT a nivel nacional y a nivel sectorial.

Se consultó a las autoridades de orden público, ¿Qué factores/características específicas considera pueden hacer que una ESAL (OSFL) sea vulnerable al abuso del FT? Valore de mayor a menor, siendo 1 el factor/característica que la hace más vulnerable y 9 el menor. Las entidades de ICV consideran en promedio que la principal característica que hace vulnerables a las ESAL son: el tipo de ESAL, su ubicación geográfica y, las actividades a las que se dedican.



Tabla 22. Factores/características específicas que pueden hacer que una ESAL (OSFL) sea vulnerable al abuso del FT.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
a) Tipo de ESAL (OSFL)	8	1	0	3	3	2	2	1	8
b) Actividades/programas	0	10	4	6	1	4	1	1	1
c) Ubicación geográfica	8	5	8	1	1	0	4	1	0
d) Financiamiento de fuentes públicas nacionales	1	2	1	7	6	3	2	4	2
e) Financiamiento de fuentes públicas extranjeras	1	2	3	1	6	7	3	3	2
f) Financiamiento de fuentes privadas nacionales	0	4	1	6	6	6	4	0	1
g) Financiamiento de fuentes privadas extranjeras	2	0	3	2	2	4	6	6	3
h) Prácticas de rendición de cuentas y transparencia débiles	3	2	4	1	1	2	5	10	0
i) Baja capacidad para entender los riesgos de FT	5	2	4	1	2	0	1	2	11

Para conocer el nivel de percepción de las entidades de ICV y autoridades de orden público, se realizaron las siguientes preguntas:

Gráfico 27. ¿Cuál es el nivel de conciencia de su entidad sobre los riesgos de FT a los que las ESAL (OSFL) podrían estar más expuestas?

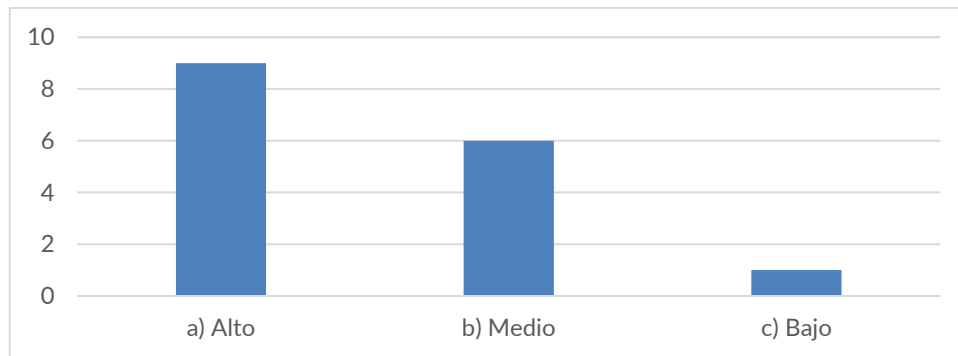


Gráfico 28. ¿Cómo califica la conciencia de las ESAL (OSFL) con respecto a las obligaciones contra el financiamiento del terrorismo (CFT)?

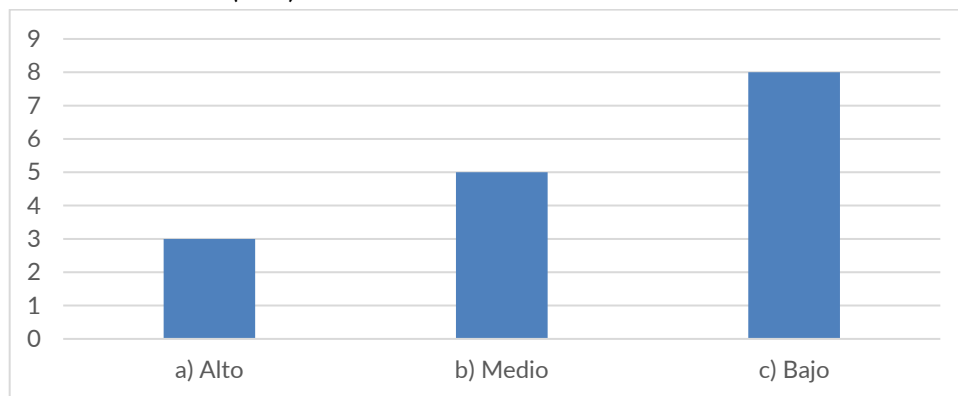
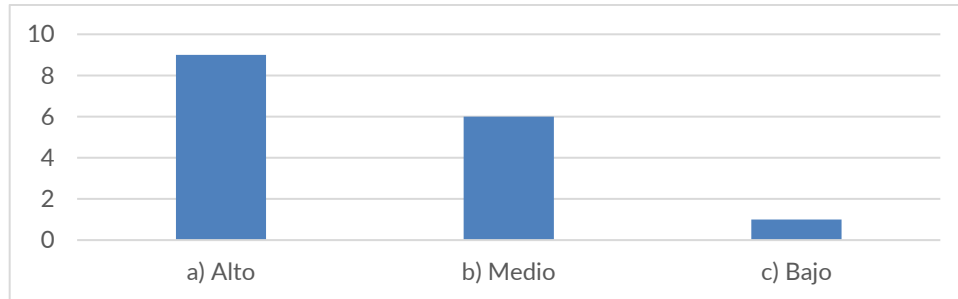




Gráfico 29. ¿Cómo califica los riesgos de financiamiento del terrorismo (FT) que enfrentan las organizaciones sin fines de lucro - ESAL (OSFL) en general en Colombia?



Para conocer el nivel de percepción de las Autoridades se consultó sobre:

Gráfico 30. ¿Cómo califica usted el nivel de riesgo de financiamiento del terrorismo a través de las OSFL (ESAL), de acuerdo con la definición de GAFI, en Colombia?

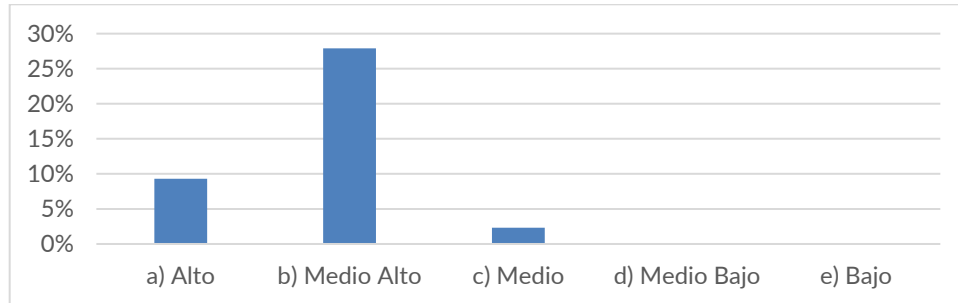


Tabla 23. ¿Cuáles cree usted que son los sectores (canales) por los cuales se materializa el FT en Colombia?

	1	2	3	4	5	6
a) Transporte	19%	19%	14%	26%	16%	7%
b) Comercial	23%	37%	16%	7%	9%	7%
c) Sistema financiero - Remesadoras	14%	9%	23%	28%	14%	12%
d) Criptoactivos	16%	14%	19%	19%	21%	12%
e) Nuevos sistemas de pago (Instagram, Facebook, PayPal, Gaming)	12%	21%	14%	14%	30%	9%
f) OSFL (ESAL)	16%	0%	14%	7%	9%	53%

Otros canales mencionados por las ESAL son:

- Turismo (prostitución, turismo sexual, microtráfico).
- Sector minero (Oro).
- Sector de Hidrocarburos.
- Billeteras Virtuales.

El nivel de entendimiento de riesgos de las autoridades colombianas ha mejorado, aunque aún es necesario seguir fortaleciendo la capacitación en riesgos específicos para la supervisión efectiva de las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL). **Vulnerabilidad: Media**



## 6.5. RESULTADOS

Como resultado de la etapa de análisis y evaluación de amenazas y vulnerabilidades, se obtuvo la valoración final de los riesgos de FT en el sector de las OSFL, que entran bajo la definición de GAFI. El resultado del nivel de riesgo se estimó con base en que las amenazas de FT exploten las vulnerabilidades propias del entorno de las OSFL.

Tabla 23. Nivel de Riesgo inherente

Riesgo Inherente	Valor
Bajo	0 a 1
Medio-Bajo	1,1 a 2
Medio	2,1 a 3
Medio - alto	3,1 a 4
Alto	4,1 a 5

Esta evaluación identificó aproximadamente 132.368 OSFL activas que cumplen con la definición de GAFI en Colombia según registro de las Cámaras de Comercio. La muestra de entidades incluyó 43 OSFL que respondieron la encuesta. En este ejercicio, que en el futuro deberá incluir una mayor participación de las ESAL, respondieron entidades dedicadas a distintos tipos de actividades entre las que se cuentan: promoción y desarrollo de la educación, medioambiente, salud; caritativas de asistencia social; representación y defensa de derechos humanos; OSFL que brindan servicios de intermediación/articulación entre la Cooperación Internacional, etc. En este sentido, el nivel de amenaza de las OSFL que encuadran en la definición del GAFI es “**Media**” y su Vulnerabilidad “**Media-alta**”.

Tabla 24. Amenazas de FT

Amenaza	1. Amenaza Global	Baja
	2. Ámbito geográfico	Alta
	3. Informes de Inteligencia e investigaciones	Media

Amenaza	Media 2.33
---------	---------------

Tabla 25. Vulnerabilidades FT

Vulnerabilidad	4. Perfil de las OSFL	1. Tipo de actividad y naturaleza jurídica	Media
		2. Fuentes de financiamiento	Media
		3. Uso de los fondos	Media



		4. Uso de canales financieros	Media
		5. Conocimiento y cumplimiento del marco regulatorio aplicable	Baja
		6. Nivel de entendimiento de riesgos LA/FT por parte de las OSFL	Media - Alta
		7. Medidas de autorregulación, gobernanza, prácticas internas y rendición de cuentas	Baja
	5. Marco regulatorio	8. Registros públicos	Media
		9. Marco regulatorio para gestionar y reducir riesgos del sector	Media - Alta
		10. Capacidades para monitorear y sancionar con EBR	Media - Alta
	6. Coordinación	11. Coordinación y articulación a nivel nacional	Alta
		12. Nivel de entendimiento de riesgos de las autoridades competentes	Media

<b>Vulnerabilidad</b>	<b>Media - Alta</b> 3.41
-----------------------	-----------------------------

Tabla 26. Nivel de riesgo de FT de las OSFL

Vulnerabilidad	Zonas de riesgo				
Alto					
Medio - alto			Media - Alta		
Medio					
Medio-Bajo					
Bajo					
<b>Amenaza</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio-Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Medio- alto</b>	<b>Alto</b>

De acuerdo con el análisis realizado anteriormente, esta evaluación incluye solo las categorías de OSFL que entran dentro de la definición funcional de GAFI para propósitos de la Recomendación 8. Respecto al riesgo de FT, para las categorías de ESAL identificadas dentro de la definición del GAFI, a continuación, se presentan factores y variables de referencia para definición del nivel de riesgo inherente:

Tabla 27. Factores de riesgo

FACTORES DE RIESGO	Alta	Media	Baja
1. Tipo de actividad y naturaleza jurídica	ESAL no registradas en Cámara ESAL que forman parte de una red más amplia de personas jurídicas controladas por individuos no identificados	ESAL registradas en Cámara de Comercio	ESAL Extranjeras registradas en Supersociedades
2. Ámbito geográfico	Desarrollo de actividad en zonas geográficas donde se ubiquen GAO y en zonas fronterizas	Desarrollo de actividad en zonas geográficas próximas de donde se ubiquen GAO	Desarrollo de actividad en ciudades centrales
3. Fuentes de financiamiento	Donaciones del exterior no registradas Recursos de actores privados internacionales	Sector empresarial nacional/internacional Donaciones en especie	Cooperación internacional APC Colombia
4. Uso de los fondos	Se dedica a buscar, recaudar o solicitar fondos para ser destinados a otros países. Se dedica a ejecutar fondos, obtenidos principalmente en el extranjero, a través de otras entidades de su grupo o aliados estratégicos en Colombia.	Se dedica a proyectos que son ejecutados a través de otras ESAL, incluyendo entidades comunitarias. Se dedica a proyectos ejecutados a través de entidades gubernamentales (local, departamental, regional, nacional)	Se dedica a buscar, recaudar o solicitar fondos en Colombia directamente con la comunidad.
5. Uso de canales financieros	Uso de efectivo	Uso de giros postales	Uso de canales financieros formales
6. Conocimiento y cumplimiento del marco regulatorio aplicable	No cuenta con sistema de prevención de riesgos	Cuenta con un sistema parcial de prevención de riesgos	Cuenta con sistema integral de prevención de riesgos
7. Nivel de entendimiento de riesgos LA/FT por parte de las OSFL	No ha recibido capacitación	Ha recibido capacitación en los último tres años	Ha recibido capacitación en el último año
8. Medidas de autorregulación, gobernanza, prácticas internas y rendición de cuentas	No implementa medidas de autorregulación, gobernanza, prácticas internas y rendición de cuentas	Implementa voluntariamente medidas de autorregulación, gobernanza, prácticas internas Registrado en DIAN (RTE)	Implementa medidas de autorregulación, gobernanza, prácticas internas y rendición de cuentas Registrado en DIAN (RTE) Registro actualizado en RUB
9. Registros públicos	Falta de registros ordenados y sin acceso al público	Registro desactualizado de consulta pública	Registro actualizado de consulta al público
10. Marco regulatorio para gestionar y reducir riesgos del sector	Monitoreo no estructurado por Alcaldías y gobernaciones	upervisión estructurada solo por las Alcaldías y gobernaciones	Monitoreo sectorial – superintendencia / Ministerio
11. Capacidades del supervisor para monitorear y sancionar con EBR	No se poseen estadísticas, ni procedimientos internos con EBR.	Posee estadísticas, no procedimientos internos con EBR.	Posee estadísticas y procedimientos internos con EBR

En este sentido, las ESAL que encuadran en la definición del GAFI presentan el siguiente nivel de riesgo en términos generales:



Tabla 28. Nivel de riesgo por tipo de ESAL

A. Las personas jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro domiciliadas en el exterior y que establecen negocios permanentes en Colombia.	B. Las fundaciones con registro de código CIU No. 9491 y 9499	C. Las asociaciones con registro de código CIU No. 9491 y 9499	D. Las corporaciones con registro de código CIU No. 9491 y 9499
3,08 Medio Alta	3,38 Medio Alta	3,38 Medio Alta	3,38 Medio Alta

## 7. CONCLUSIONES

Las conclusiones de la presente Evaluación Sectorial de Riesgos de Financiamiento del Terrorismo para el sector de OSFL existentes en Colombia son parciales y están basadas en la información proporcionadas por las entidades de ICV y las respuestas por una cantidad limitada de ESAL participantes. Por lo tanto, se debe continuar profundizando en la actualización de este análisis de riesgo. A continuación, se relacionan las principales conclusiones identificadas:

- **Identificación del subconjunto:** Se identificó el subconjunto de ESAL incluidas dentro de la definición de GAFI. Con la información disponible hasta el momento de la redacción de este documento, se puede concluir que las ESAL en Colombia que encuadran en la definición del GAFI son las siguientes:
  - A. Las personas jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro domiciliadas en el exterior y que establecen negocios permanentes en Colombia.
  - B. Las fundaciones con registro de código CIU No. 9491 y 9499
  - C. Las asociaciones con registro de código CIU No. 9491 y 9499
  - D. Las corporaciones con registro de código CIU No. 9491 y 9499

A diciembre de 2024, del total de 338.055 ESAL activas en Colombia, cumplen estos criterios 132.368 personas jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro domiciliadas en el exterior, fundaciones, asociaciones y corporaciones activas bajo el CIU No. 9491 y 9499, que en Colombia encuadran en la definición del GAFI.

Sin embargo, es necesario realizar una revisión más detallada de estas entidades identificadas por lo que como siguiente paso se recomienda identificar de estas ESAL cuáles y cuanto reciben o realizan donaciones, registro que se encuentra en la DIAN.

Para suplir las carencias del presente análisis realizado, los pasos futuros deberían comprender como mínimo las siguientes actividades:



- a. Identificación de las ESAL que recaudan o desembolsan fondos con base en la información proporcionada por la DIAN
  - b. Realizar la evaluación de riesgos de cada una de las entidades incluidas en ese subgrupo
  - c. Una vez completada esa asignación de riesgo individual, definir si las medidas mitigantes que se aplican son suficientes para enfrentar los riesgos o si se requieren medidas adicionales en algunos casos. Este punto se deberá retomar con más detalle en las acciones recomendadas del siguiente capítulo.
- La vulnerabilidad de FT de las OSFL es “Medio Alta”, la amenaza se encuentra en un nivel Medio, resultando un nivel de riesgo de FT de las OSFL que encuadran en la definición del GAFI en “Medio-Alto”.
  - **La amenaza de FT en las OSFL es Medio alta.** No se identificaron precedentes de que OSFL fueran utilizadas para el FT y a la fecha no se han reportado ROS o Informes de Inteligencia Financiera o casos judiciales, en los que se hayan identificado OSFL en el país que hayan sido utilizadas para recaudar y/o movilizar fondos para el financiamiento de organizaciones terroristas, para apoyar terroristas individuales o para actos de terrorismo. Sin embargo, en Colombia, las ESAL desarrollan sus actividades en medio de zonas geográficas en las cuales se encuentran GAO, y por otra parte a escala mundial, las OSFL han sido objeto de abuso o explotación por parte de terroristas y organizaciones terroristas y, por tanto, pueden ser sujetos vulnerables en esta materia.
  - **Ubicación en zonas de mayor riesgo.** Las zonas geográficas de mayor riesgo en Colombia, incluyendo áreas de difícil acceso o aquellas que han sido históricamente afectadas por el conflicto armado, presentan un mayor potencial para el mal uso de fondos. La presencia de grupos armados y redes de financiamiento ilícitas en estas áreas incrementa el riesgo, sin que este sea un nivel alto de riesgo, de que las OSFL puedan ser usadas, directa o indirectamente, para canalizar recursos hacia actividades de terrorismo.
  - **Falta de uniformidad en el registro.** Se observa una oportunidad de mejora en los datos cuantitativos confiables para la aplicación de medidas proporcionales, efectivas y con base en riesgo dirigidas a las OSFL. Existe gran cantidad de información estadística diseminada en diferentes entidades de registro y de ICV, esto hace que el ejercicio de identificación del subconjunto de ESAL sea dispendioso y demorado, por lo que se requiere un mayor esfuerzo nacional para realizar una unificación en el ámbito normativo y de registro.
  - **Sobrerregulación, fortalecimiento del marco normativo:** Es necesario simplificar y homogeneizar los requisitos regulatorios para que sean proporcionales al tamaño y capacidad de las ESAL. Esto fomentará la formalización y cumplimiento en el sector. En resumen, el marco regulatorio actual tiene herramientas valiosas, pero enfrenta retos significativos en su implementación. Una combinación de simplificación normativa, mayor monitoreo y



capacitación fortalecerá la sostenibilidad del sector y reducirá los riesgos inherentes a las ESAL en Colombia.

- **Financiamiento y uso de fondos:** la mayoría de las ESAL en Colombia operan con fondos públicos o reciben recursos de fuentes internacionales para ser destinados a proyectos realizados en el país y para el sostenimiento y desarrollo de actividades. Y aunque se utilizan los canales financieros formales, se mantiene el uso de efectivo, debido principalmente a las zonas en las que se ejecutan los proyectos. Las ESAL extranjeras en Colombia, ejecutan proyectos directamente con comunidades o últimos beneficiarios o los proyectos son ejecutados a través de otras ESAL, incluyendo entidades comunitarias. Esto significa, que definitivamente, tanto para las ESAL extranjeras como para las nacionales registradas su propósito es distribuir y/o ejecutar proyecto localmente.
- **Medidas de autorregulación.** Las ESAL actualmente implementan medidas de autorregulación que permiten el monitoreo y control de su actividad en Colombia. Sin embargo, las medidas adoptadas por las entidades de inspección, control y vigilancia (Supersociedades), deben ser revisadas y ajustadas para no caer en incumplimiento de los estándares internacionales.
- **Capacitación.** Es crucial aumentar la capacitación y la sensibilización de las OSFL sobre los riesgos de FT, así como sobre las obligaciones legales que deben cumplir en Colombia. Fortalecer el conocimiento y la comprensión de estos temas puede ayudar a reducir el riesgo de que el sector sin ánimo de lucro sea utilizado indebidamente para fines de financiamiento ilícito. Las autoridades de orden público aún requieren fortalecimiento de sus capacidades con respecto a las investigaciones de FT que involucren a las OSFL.
- **Coordinación Interinstitucional:** La falta de coordinación efectiva entre distintas entidades de inspección, control y vigilancia y las de registro dificulta la recopilación de información y la implementación de medidas de prevención de FT en las ESAL. Este vacío en la articulación de esfuerzos limita la capacidad del Estado para detectar y prevenir el mal uso de las ESAL en el financiamiento del terrorismo. Las competencias de ICV están dispersas y existen casos en donde hay más de una entidad con competencia para el ICV. Esto dificulta la implementación de un monitoreo o seguimiento adecuado de las OSFL, por otra parte, no hay claridad sobre quién hace un seguimiento programático o financiero de las OSFL que encuadran en la definición del GAFI – distinto a los temas impositivos.
- **EBR:** En términos generales las entidades de ICV, requieren capacitación para la implementación del enfoque basado en riesgo tanto en la segmentación de sus vigiladas, como en las metodologías para realizar el monitoreo con EBR. En este sentido, es necesario desarrollar capacidades para el monitoreo de las OSFL con un EBR.
- **Entendimiento de Riesgos:** Falta de concientización de los riesgos y obligaciones de las OSFL, de la comunidad de donantes, así como de las entidades encargadas del monitoreo (ICV).



- **Actualizar o renovar los mecanismos para la rendición de cuentas:** actualizar las plataformas digitales, para acceso gratuito, para que las ESAL puedan publicar los informes de manera sencilla y transparente, aumentando la confianza

## 8. HALLAZGOS Y ACCIONES RECOMENDADAS

A continuación, se relacionan los hallazgos identificados y las acciones propuestas para contribuir a su mejoramiento futuro:

HALLAZGOS	ACCIONES PROPUESTAS
<p>Revisar y reducir la sobrerregulación para que ésta sea consistente con el riesgo y focalizada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y reducir los elementos donde hay sobrerregulación o duplicidad de acciones o requisitos dirigidos a las OSFL.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesas de trabajo para revisión, depuración y actualización de la normatividad.</li> <li>- Difusión y socialización de la normatividad.</li> <li>- Seguimiento del cumplimiento de la regulación.</li> </ul> </li> <li>• Eliminar cláusulas y artículos que establecen la obligación de reporte de operaciones sospechosas y exigencia de debida diligencia</li> <li>• Estandarización de los procesos de inscripción de las ESAL.</li> <li>• Capacitaciones a todas las entidades que hagan parte como responsables de generar los controles e implementación de la normatividad.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitar de manera periódica a nivel nacional al personal idóneo de las diferentes entidades comprometidas.</li> </ul> </li> </ul>
<p>Falta de uniformidad en el registro. Oportunidad de mejora en los datos cuantitativos confiables para la aplicación de medidas proporcionales, efectivas y con base en riesgo dirigidas a las OSFL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar un indicador, nomenclatura, o registro específico para las OSFL que están en la definición del GAFI.</li> <li>• Unificación de términos y lenguaje de clasificación de OSFL. Base de datos del Registro único universal público, con un nivel de detalle de acuerdo con el nivel del riesgo, con un número único de identificación (RUN), centralizado en Cámaras de Comercio.</li> <li>• Fortalecer la regulación en materia de un registro unificado de las OSFL incluyendo como requisito la clasificación específica del propósito (misión u objeto) de la entidad de acuerdo con un nomenclador armonizado entre las autoridades competentes.</li> <li>• El nomenclador debería incluir una lista de los propósitos por categorías principales como, por ejemplo: promoción de la salud, la educación, la cultura o el bienestar social o público; promoción y defensa de los derechos humanos, y; otros fines benéficos para el público y luego requerir una subclasificación acotada entre subtipos de propósitos.</li> </ul>



HALLAZGOS	ACCIONES PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar protocolos que permitan evitar la duplicidad de obligaciones de registro y reporte ante las autoridades de monitoreo y supervisión.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualizar el CIU, para identificar de forma clara la actividad de la OSFL.</li> <li>- Desarrollo tecnológico del aplicativo de registro único con Inter operatividad entre las Cámaras de Comercio, Alcaldías, Supersociedades y la DIAN.</li> <li>- Proceso de transferencia de información a la plataforma unificada.</li> </ul> </li> </ul>
Falta de coordinación a nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear una entidad centralizadora de las ESAL en Colombia.</li> <li>• Crear un comité interinstitucional, con permanencia y continuidad, que incluya las entidades de registro, de ICV, Banco de la República, APC Colombia, representantes del sector, UIAF, autoridades de orden público.</li> <li>• Revisión de la normatividad actual y armonización.</li> <li>• Mayor armonización e interoperabilidad entre diferentes entidades.</li> <li>• Publicación de procedimientos internos por parte de las entidades de ICV.</li> </ul>
ESAL ubicadas en zonas geográficas de mayor riesgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y listar las ESAL que operan en las zonas geográficas identificadas como de mayor riesgo, donde operan los GAOs, para así implementar monitoreo con Enfoque Basado en Riesgo y de igual manera medidas mitigantes correspondientes.</li> </ul>
Falta de desarrollo de capacidades para el monitoreo con un EBR de las OSFL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación a los funcionarios que tiene a cargo la función de inspección vigilancia y control y autoridades en materia de EBR.</li> <li>• Formación con organismos multilaterales, mesas de trabajo, formación académica.</li> <li>• Actualización periódica de la ESR de riesgos FT a las ESAL bajo la definición de GAFI.</li> <li>• Obtener información adicional de las ESAL para profundizar los resultados de la ESR realizada y poder clasificarlas individualmente en los distintos niveles de riesgo de FT.</li> <li>• Mesas intersectoriales de las entidades de ICV, registro para la actualización de los riesgos detectados en los distintos sectores.</li> </ul>
Falta de capacitación de los riesgos y obligaciones de las OSFL.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar campañas de concientización sobre los resultados de la evaluación dirigidas a líderes de OSFL y donantes a efectos de promover el compromiso con una gestión responsable y transparente.</li> <li>• Promover mesas de trabajo con las redes más representativas de los distintos grupos de OSFL para aumentar su participación e involucramiento en el diseño de las medidas y procedimientos que deben implementar para proteger eficazmente a las entidades de ser usadas indebidamente para propósitos de FT.</li> </ul>



HALLAZGOS	ACCIONES PROPUESTAS
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Procurar el involucramiento de los Organismos internacionales de Cooperación en los acercamientos con las OSFL con el fin de generar y promover buenas prácticas para la sana gestión financiera de los fondos.</li><li>• Capacitación a los funcionarios que tienen a cargo la función de inspección vigilancia y control y autoridades</li></ul>
Las autoridades de orden público aún requieren fortalecimiento de sus capacidades con respecto a las investigaciones de FT que involucren a las OSFL	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacitar a las fuerzas de seguridad y operadores judiciales sobre riesgos de FT que podrían afectar a las OSFL.</li><li>• Implementar protocolos de investigación de personas jurídicas, incluyendo a las OSFL como parte de la práctica de investigaciones financieras paralelas</li></ul>
Promover la inclusión financiera de las OSFL.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover la bancarización del Sector, por medio de políticas dirigidas.</li><li>• Generar conciencia en el sector financiero sobre los riesgos del sector con el fin de aplicar medidas de DDC acordes al riesgo de FT y focalizadas.</li></ul>
Promover la autorregulación de las OSFL	<ul style="list-style-type: none"><li>• Generar un diálogo con el sector para que se desarrollen mecanismos de autorregulación para implementar mecanismos de buena gobernanza, transparencia y prevención del FT.</li></ul>
Actualización periódica de la ESR de riesgos FT a las ESAL bajo la definición de GAFI	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar actualización periódica de la Evaluación Sectorial de Riesgos de FT para el sector de OSFL existentes en Colombia, específicamente que incluya las ESAL encuadradas en la definición del GAFI, y buscar una mayor participación de estas ESAL con apoyo de las entidades de ICV.</li></ul> <p>Es necesario realizar una revisión más detallada de las ESAL identificadas dentro de la definición del GAFI, por lo que se recomienda identificar las ESAL y cuanto reciben o realizan donaciones, registro que se encuentra en la DIAN.</p> <p>Para suplir las carencias del presente análisis realizado, los pasos futuros deberían comprender como mínimo las siguientes actividades:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>a. Identificar las ESAL incluidas en la definición de GAFI que recaudan o desembolsan fondos con base en la información proporcionada por la DIAN</li><li>b. Realizar la evaluación individual de riesgos de cada una de las entidades incluidas en ese subgrupo, utilizando los factores de riesgo sugeridos.</li></ol>



<b>HALLAZGOS</b>	<b>ACCIONES PROPUESTAS</b>
	<p>c. Una vez completada esa asignación de riesgo individual, definir si las medidas mitigantes que se aplican son suficientes para enfrentar los riesgos o si se requieren medidas adicionales en algunos casos.</p>



## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). (n.d.). Datos y estadísticas. Recuperado el 3 de septiembre de 2024, de <https://www.anh.gov.co/es/operaciones-y-regal%C3%ADAs/datos-y-estadisticas/>
- Anti-Money Laundering Council (AMLC). (s.f.). Philippine risk assessment of the non-profit organization sector. Recuperado de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (s.f.). Informe General. Recuperado el 1 de septiembre de 2024 de <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/index.html>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (s.f.). Portal de datos. Recuperado el 2 de septiembre de 2024 de <https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/portal-de-datos/base-de-datos/>
- Confecámaras. (s.f.). Reportes estadísticos. RUES - Registro Único Empresarial y Social. <https://ruesfront.rues.org.co/reportes-estadisticos>. Consultado el 17 de agosto de 2024.
- Confecámaras. (s.f.). ESALES. Datos Abiertos Colombia. [https://www.datos.gov.co/Trabajo/ESALES-RENOVADAS-POR-MUNICIPIO/7bzy-2j2h/about\\_data](https://www.datos.gov.co/Trabajo/ESALES-RENOVADAS-POR-MUNICIPIO/7bzy-2j2h/about_data). Consultado el 23 de julio de 2024.
- Commonwealth of Australia. (2018). Non-profit organizations & terrorism financing: Red flag indicators. AUSTRAC. Recuperado de [www.creativecommons.org/licenses](http://www.creativecommons.org/licenses)
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Estadísticas históricas de Colombia. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://2022.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/Paginas/estadisticas-historicas-de-colombia.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Supuestos económicos. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://2022.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/Paginas/supuestos-economicos.aspx>
- DANE (2024). Indicadores Económicos. Recuperado el 17 de julio de 2024: <https://dane.gov.co/index.php/indicadores-economicos>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC (2023). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2022. Bogotá, SIMCI, Edición UNODC. Recuperado el 10 de febrero de 2024 de [http://www.unodc.org/documents/colombia/202023/Agosto/Informe\\_de\\_Monitoreo\\_de\\_Territorios\\_Afectador\\_por\\_Cultivos\\_ilicitos\\_en\\_Colombia](http://www.unodc.org/documents/colombia/202023/Agosto/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectador_por_Cultivos_ilicitos_en_Colombia)
- Financial Action Task Force (FATF). (2012). Normas internacionales sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y la proliferación: Las 40 recomendaciones del GAFI. FATF.
- Financial Action Task Force (FATF). (2012). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations. FATF.
- Financial Action Task Force (FATF). (2018, 17 de abril). CFT and Civil Society: Assessing Risk, Recognizing Impact, Building Capacity and Partnering for Solutions. Presentación en El Cairo.



- Financial Action Task Force (FATF). (2023). Best Practices: Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organizations. FATF. Obtenido de <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/FinancionalinclusionandOSFLissues/Bpp-combating-abuse-OSFL.html>
- Financial Action Task Force (FATF). (s.f.). Mejores prácticas: Combatir al abuso financiero terrorista de organizaciones sin fines de lucro. FATF.
- Grupo de Acción Financiera (GAFI). (2023). Mejores prácticas: Combatir al abuso financiero terrorista de organizaciones sin fines de lucro. GAFI. Obtenido de <https://www.fatf-gafi.org>
- Grupo de Acción Financiera (GAFI). (2023). Mejores prácticas: Combatir el abuso del financiamiento del terrorismo de las organizaciones sin fines de lucro. GAFI. Obtenido de <https://www.fatf-gafi.org>
- Gov.co. (s.f.). Categorías y subcategorías. Recuperado el 1 de agosto de 2024 de <https://www.gov.co/categorias-subcategorias/>
- ICDE. (s.f.). Datos abiertos. Recuperado el 8 de agosto de 2024 de <https://datos.icde.gov.co/>
- INDEPAZ. (s.f.). Página principal. Recuperado el 3 de septiembre de 2024 de <https://indepaz.org.co/#>
- International Monetary Fund. (s.f.). IMF Data. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://data.imf.org//HOME>
- Institute for Economics & Peace. (2024). Global Terrorism Index 2024: Measuring the Impact of Terrorism. Sydney. Obtenido de <http://visionofhumanity.org/resources>
- Institute for Economics & Peace. (s.f.). Página principal. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://www.economicsandpeace.org/>
- Kaggle. (s.f.). Global Terrorism Database. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://www.kaggle.com/datasets/START-UMD/gtd/code>
- Focus Economics. (s.f.). Colombia Economic Outlook. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://www.focus-economics.com/countries/colombia/>
- Mejía, D. & Rico, D. (2011). La Microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia. Capítulo 1 del libro Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos, Bogotá, Edición Uniandes.
- Ministerio de Defensa Nacional. (s.f.). Portal de contenido. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl:/7abde66c1fa4f0422ba2a1807437741d>
- Ministerio de Defensa Nacional. (s.f.). Información estadística. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2024). Reporte de Drogas de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia. (s.f.). Resultados operativos. Recuperado el 15 de julio de 2024 de <https://www.policia.gov.co/resultados-operativos>
- Policía Nacional de Colombia. (s.f.). Grupo Información de Criminalidad. Recuperado el 22 de julio de 2024 de <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad>



- Policía Nacional de Colombia. (s.f.). Portal SIEDCO. Recuperado el 15 de agosto de 2024 de <https://portalsiedco.policia.gov.co:4443/extensions/PortalPublico/index.html#/home>
- Policía Nacional de Colombia. (s.f.). Estadística delictiva. Recuperado el 22 de agosto de 2024 de <https://www.policia.gov.co/estadistica-delictiva?page=3>
- Rodríguez Burgos, L. P. (2016). Lo que hay que saber de las Entidades Sin Ánimo de Lucro - ESAL. Confederación Colombiana de ONG. Recuperado de [www.ccong.org.co](http://www.ccong.org.co)
- TerriData. (s.f.). Descargas. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). (s.f.). Evaluación sectorial de exposición a los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo del sector de las organizaciones sin fines de lucro en el Perú. Lima, Perú: SBS.
- U.S. Department of State. (s.f.). Country Reports on Terrorism 2022: Colombia. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2022/colombia/>
- World Metrics. (s.f.). Estadísticas de organizaciones sin fines de lucro. Recuperado el 4 de septiembre de 2024 de [https://worldmetrics-org.translate.goog/non-profit-organizations-statistics/?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=wapp&\\_x\\_tr\\_hist=true](https://worldmetrics-org.translate.goog/non-profit-organizations-statistics/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=wapp&_x_tr_hist=true)
- TechReport. (s.f.). Estadísticas de organizaciones sin fines de lucro. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://techreport.com/statistics/business-workplace/nonprofit-statistics/>
- WikiCharities. (s.f.). ¿Cuántas organizaciones sin fines de lucro hay en el mundo? Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://www.wikicharities.org/how-many-nonprofits-in-the-world>
- United Nations. (s.f.). UNdata. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://data.un.org/>
- Our World in Data. (s.f.). Colombia. Recuperado el 5 de septiembre de 2024 de <https://ourworldindata.org/country/colombia>
- Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). (n.d.). Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO). Recuperado el 15 de agosto de 2024, de <https://www1.upme.gov.co/simco/>

## 10. ANEXOS

### ANEXO 1. MARCO LEGAL DE LAS ESAL EN COLOMBIA

#### Tipos de Personas jurídicas en Colombia según sus propósitos

ORGANIZACIONES	NORMATIVIDAD	ENTIDAD QUE EJERCE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA
1. Asociaciones, corporaciones, fundaciones e	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley <a href="#">22</a> de 1987</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">1318</a> de 1988</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernaciones por intermedio de sus secretarías o</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro en Cámara de Comercio del</li> </ul>



ORGANIZACIONES	NORMATIVIDAD	ENTIDAD QUE EJERCE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA
<p>instituciones de utilidad común (gremiales, de beneficencia; profesionales, juveniles, sociales, democráticas y participativas, cívicas y comunitarias, de egresados, de rehabilitación social y ayuda a indigentes y clubes sociales).  </p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Nacional <a href="#">1093</a> de 1989</li> <li>Decreto Nacional 1066 de 2015 artículos <a href="#">2.2.1.3.1.</a> y ss.</li> <li>Decreto Distrital <a href="#">059</a> de 1991, modificado y adicionado por el Decreto <a href="#">530</a> de 2015.</li> <li>Art. <a href="#">2.5.3.9.16</a> del Decreto Nacional 780 de 2016.</li> <li>Decreto Distrital <a href="#">267</a> de 2007. Derogado por el art. <a href="#">36</a>, Decreto Distrital 425 de 2016. Derogado por el art. <a href="#">38</a>, Decreto Distrital 140 de 2021.</li> </ul>	<p>al órgano que se le asigne esta competencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En Bogotá D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá (Art. 1, Decreto Nacional 1318 de 1988)</li> </ul>	<p>domicilio de la entidad</p>
<p>2. Asociaciones agropecuarias, campesinas nacionales y no nacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Nacional 1279 de 1994. Derogado por el art. 22, Decreto Nacional 2478 de 1999</li> <li>Decreto Nacional 2716 de 1994</li> <li>Decreto Distrital 622 de 1995</li> <li>Decreto 967 de 2001, parágrafo del artículo 2. Aclara el art. 7, Decreto Distrital 2478 de 1999.</li> <li>Art. 7, Ley 2219 de 2022.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nacionales: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</li> <li>No nacionales: Alcaldías Municipales a través Secretarías de Gobierno (Artículo 7, Ley 2219 de 2022).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro en Cámara de Comercio del domicilio de la entidad</li> </ul>
<p>3. Juntas de acción comunal, Juntas de vivienda comunitaria, federaciones y confederaciones de acción comunal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley <a href="#">743</a> de 2002. Derogada por la Ley <a href="#">2166</a> de 2021</li> <li>Ley <a href="#">753</a> de 2002</li> <li>Art. 12, Decreto Ley 2893 de 2011. Modificado por el Decreto Nacional 1152 de 2022.</li> <li>Decreto Nacional <a href="#">890</a> de 2008</li> <li>Resolución Reglamentaria <a href="#">2070</a> de 1987, Ministerio de Gobierno</li> <li>Resolución <a href="#">4688</a> de 1989, Ministerio de Gobierno</li> <li>Decreto Distrital <a href="#">298</a> de 2006</li> <li>Art. <a href="#">50</a>, Acuerdo Distrital 257 de 2006</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección de Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal o de la entidad del gobierno nacional</li> <li>En Bogotá D.C. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (Art. 1, Decreto Distrital 298 de 2006)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro constitutivo ante la entidad que ejerce inspección, vigilancia y control</li> <li>En Bogotá D.C. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal</li> </ul>



ORGANIZACIONES	NORMATIVIDAD	ENTIDAD QUE EJERCE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA
<p>4. <b>Veedurías Ciudadanas y Red de Veedurías</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley <a href="#">850</a> de 2003</li> <li>• Art. <a href="#">30</a>, Decreto Distrital 267 de 2007, subrogado por el art. <a href="#">2</a> del Decreto 502 de 2009, modificado por el Decreto <a href="#">085</a> de 2011. Decreto Distrital <a href="#">267</a> de 2007 derogado por el art. <a href="#">20</a>, Decreto Distrital 323 de 2016</li> <li>• Decreto Distrital <a href="#">798</a> de 2019</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando son constituidas como red de veedurías (Asociaciones o corporaciones) Gobernaciones por intermedio de sus secretarías o al órgano que se le asigne esta competencia</li> <li>• Cuando son constituidas como red de veedurías (Asociaciones o corporaciones) En Bogotá D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá</li> <li>• En Bogotá D.C. Secretaría Jurídica Distrital art.1, Decreto Distrital 798 de 2019.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personerías municipales o distritales o ante las Cámara de Comercio</li> </ul>
<p>5. <b>Propiedades Horizontales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. <a href="#">8</a>, Ley 675 de 2001</li> <li>• Art. <a href="#">50</a>, Decreto Distrital 854 de 2001</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No poseen ente de IVC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro constitutivo en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la escritura pública que lo somete a propiedad horizontal</li> </ul>
<p>6. <b>Cabildos Indígenas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley <a href="#">89</a> de 1890</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">1088</a> de 1993</li> <li>• Art, <a href="#">35</a>, Ley 962 de 2005</li> <li>• Decreto Distrital <a href="#">085</a> de 2011. Derogado por el art. <a href="#">35</a>, Decreto Distrital 530 de 2015. Derogado por el art. <a href="#">36</a>, Decreto Distrital 848 de 2019</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No poseen ente de IVC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro ante el Ministerio del Interior</li> </ul>
<p>7. <b>Iglesias y Confesiones Religiosas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley <a href="#">133</a> de 1994</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">782</a> de 1995</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">1396</a> de 1997</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">1455</a> de 1997</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">354</a> de 1998</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">1319</a> de 1998</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No poseen ente de IVC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio del Interior a través de la oficina jurídica, como ente encargado de llevar el registro público de entidades religiosas</li> </ul>

ORGANIZACIONES	NORMATIVIDAD	ENTIDAD QUE EJERCE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto Nacional <a href="#">505</a> de 2003</li> </ul>		
<p>8. Cámaras de Comercio reguladas por el Código de Comercio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artículo <a href="#">78</a> del Código de Comercio</li> <li>Decreto <a href="#">2153</a> de 1992</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Superintendencia de Industria y Comercio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Superintendencia de Industria y Comercio</li> </ul>
<p>9. Personas Jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro domiciliadas en el exterior y que establezcan negocios permanentes en Colombia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Art. <a href="#">50</a>, Decreto 019 de 2012, derogado por el art. <a href="#">626</a>, Código General del Proceso. Ver art. 58 Ibídem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No poseen ente de IVC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protocolizando mediante escritura pública prueba idónea de su existencia y representación legal y del correspondiente poder, el cual se inscribirá en el registro de la respectiva Cámara de Comercio del lugar.</li> </ul>
<p>10. Partidos y Movimientos Políticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley <a href="#">130</a> de 1994</li> <li>Resolución <a href="#">4150</a> de 2003, Consejo Nacional Electoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Nacional Electoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Nacional Electoral</li> </ul>
<p>11. Sociedades de gestión colectiva y de derechos de autor</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley <a href="#">23</a> de 1982</li> <li>Ley <a href="#">44</a> de 1993</li> <li>Decreto Nacional <a href="#">3942</a> de 2010</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior</li> </ul>
<p>12. Sindicatos de trabajadores y empleadores</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artículos 364 y 365 del Código Sustantivo del Trabajo, modificados por la Ley <a href="#">50</a> de 1990</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio del Trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requiere registro en el Ministerio del Trabajo</li> </ul>
<p>13. Fondos de empleados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 79 de 1988, artículo <a href="#">131</a></li> <li>Ley <a href="#">454</a> de 1998</li> <li>Ley <a href="#">1391</a> de 2010</li> <li>Decreto Ley <a href="#">1481</a> de 1989</li> <li>Decreto Nacional 2150 de 1995, Artículo <a href="#">143</a></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Superintendencia de Economía Solidaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro en Cámara de Comercio del domicilio de la entidad</li> <li>(Decreto Nacional 2150 de 1995, Artículo 143)</li> </ul>

ORGANIZACIONES	NORMATIVIDAD	ENTIDAD QUE EJERCE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL	RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto Nacional <a href="#">186</a> de 2004</li> <li>• Parágrafo <a href="#">3</a> del artículo 2.11.5.1.3. del Decreto 1068 de 2015, adicionado por el artículo <a href="#">1</a> del Decreto 344 de 2017.</li> </ul>		
<p><b>14. Asociaciones Mutuales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley <a href="#">79</a> de 1988</li> <li>• Ley <a href="#">454</a> de 1998</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">2150</a> de 1995</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">1798</a> de 1998</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">186</a> de 2004</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superintendencia de Economía Solidaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro en Cámara de Comercio del domicilio de la entidad</li> </ul>
<p><b>15. Entidades de naturaleza cooperativa de segundo y tercer grado, precooperativas e instituciones auxiliares del cooperativismo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley <a href="#">79</a> de 1988</li> <li>• Decreto <a href="#">1333</a> de 1989</li> <li>• Ley <a href="#">1233</a> de 2008</li> <li>• Ley 1429 de 2010, artículo <a href="#">63</a></li> <li>• Ley <a href="#">454</a> de 1998</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">1798</a> de 1998</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">4588</a> de 2006</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">400</a> de 2008</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">2025</a> de 2011</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superintendencia de Economía Solidaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registro en Cámara de Comercio del domicilio de la entidad</li> </ul>
<p><b>16. Entidades Eclesiásticas erigidas o que se erijan conforme a lo establecido en el artículo IV del concordato de 1973, aprobado por la Ley 20 de 1974</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley <a href="#">22</a> de 1987</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">1318</a> de 1988</li> <li>• Decreto Nacional <a href="#">1093</a> de 1989</li> <li>• Decreto Nacional 1066 de 2015 artículos <a href="#">2.2.1.3.1.</a> y ss.</li> <li>• Decreto Distrital <a href="#">059</a> de 1991, modificado y adicionado por el Decreto <a href="#">530</a> de 2015.</li> <li>• Art. <a href="#">2.5.3.9.16</a> del Decreto Nacional 780 de 2016.</li> <li>• Decreto Distrital <a href="#">267</a> de 2007. Derogado por el art. <a href="#">36</a>, Decreto Distrital 425 de 2016. Derogado por el art. <a href="#">38</a>, Decreto Distrital 140 de 2021.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iglesia Católica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iglesia Católica en el Distrito Capital la Arquidiócesis de Bogotá</li> </ul>



Fuente. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14528>. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

## ANEXO 2. OTRAS AUTORIDADES EN RELACION CON LAS ESAL

ENTIDAD	ALCANCE
<p><b>Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)</b></p>	<p>La UAEOS es la entidad encargada de fomentar, desarrollar y supervisar las organizaciones solidarias, especialmente aquellas que no tienen un enfoque empresarial como las cooperativas o las asociaciones mutuales. Aunque su papel principal es de promoción y fortalecimiento, también tiene funciones de vigilancia y supervisión que incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Asesoría y Capacitación:</b> Apoya a las ESAL para que cumplan con la normativa aplicable y se desarrollen de manera sostenible.</li> <li>- <b>Monitoreo de Buenas Prácticas:</b> Realiza evaluaciones de las prácticas administrativas y organizacionales para fomentar el cumplimiento ético y responsable.</li> <li>- <b>Fomento de la Formalización:</b> Promueve la legalización y formalización de las ESAL, para que estas puedan recibir beneficios de exención tributaria y ser reconocidas oficialmente.</li> </ul>
<p><b>DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales)</b></p>	<p>Aunque su papel principal no es de control sobre el funcionamiento administrativo o social de las ESAL, la DIAN realiza una función de supervisión importante en cuanto al aspecto tributario de estas entidades. Las ESAL en Colombia pueden beneficiarse de exenciones fiscales y beneficios tributarios, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos. La DIAN realiza las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Inspección Tributaria:</b> Verifica que las ESAL cumplan con los requisitos para obtener beneficios tributarios, como reinvertir sus excedentes en sus fines sociales.</li> <li>- <b>Control sobre el Régimen Tributario Especial:</b> La DIAN lleva el control de las ESAL que se encuentran inscritas en el Régimen Tributario Especial (RTE), el cual les permite acceder a exenciones de impuestos siempre que cumplan ciertos requisitos y reporten su información financiera.</li> <li>- <b>Monitoreo de Transparencia en Recursos:</b> Realiza auditorías para confirmar que los fondos recaudados por las ESAL sean utilizados de acuerdo con sus objetivos sociales y sin fines de lucro.</li> </ul> <p>El Régimen Tributario Especial – RTE, corresponde a un conjunto de normas tributarias aplicables a un grupo de entidades, cuya finalidad es el desarrollo de su actividad meritoria y la ausencia de ánimo lucro, lo que le permite obtener beneficios tributarios a la hora de declarar el Impuesto sobre la Renta y podrá ser receptora de donaciones con un beneficio tributario directo para el donante.</p> <p>Las entidades que pertenecen al Régimen Tributario Especial tienen un tratamiento diferencial en el Impuesto sobre la Renta, pues están sometidas a la tarifa especial del veinte por ciento (20%) sobre el beneficio neto o excedente determinado en un periodo gravable, y que, además probablemente</p>



ENTIDAD	ALCANCE
	tendrá el carácter de exento cuando se destine directa o indirectamente, en el año siguiente a programas que desarrollen un objeto social.
<b>Contaduría General de la Nación</b>	La Contaduría General de la Nación, aunque no ejerce control directo sobre las ESAL, establece las normas contables y financieras aplicables a todas las organizaciones sin ánimo de lucro, incluidos los estándares para las ESAL. Esta entidad garantiza que el manejo financiero de las ESAL se realice con base en principios de transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo a la integridad y confiabilidad de la información financiera que estas entidades presentan.
<b>Otros Entes de Control y Auditoría</b>	Además de las entidades mencionadas, algunas ESAL, en especial las que reciben fondos públicos o ejecutan proyectos financiados con recursos del Estado, pueden estar sujetas a auditorías de la Contraloría General de la República. Esta entidad verifica el uso adecuado de los fondos públicos y la ejecución correcta de los proyectos. Asimismo, la Procuraduría General de la Nación puede intervenir en caso de faltas disciplinarias o irregularidades administrativas
<b>Unidad de información y análisis financiero -UIAF</b>	La UIAF es una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y regímenes especiales en materia administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones de carácter técnico adscrita al ministerio de hacienda y crédito público creada por la ley 526 de 1999, cuya misión principal es la realización de actividades de inteligencia financiera para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. La inteligencia financiera tiene como enfoque principal las operaciones, actividades y prácticas que pueden ser constitutivas de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y delitos fuentes del lavado.
<b>Fiscalía General de la Nación</b>	La Fiscalía General de la Nación es la entidad encargada de investigar y acusar ante los juzgados y tribunales competentes a quienes se presume han cometido algún delito que atente contra la vida, la seguridad o los bienes de otro. La Fiscalía General de la Nación de Colombia tiene una unidad especializada en la investigación, enjuiciamiento y sanción del terrorismo y la financiación del terrorismo. Delegada para las Finanzas Criminales. A esta Delegada le corresponde implementar y coordinar las actividades de investigación y análisis criminal de los hechos que revistan características de delitos en materia económica y financiera, bien sea a nivel local, regional, nacional o transnacional. Para cumplir con esta tarea adelanta las investigaciones de las siguientes formas de criminalidad: financiación del terrorismo, criminalidad financiera y bursátil, criminalidad tributaria y aduanera, lavado de activos y extinción del derecho de dominio. Y cuenta con las direcciones especializadas contra el Lavado de Activos, de Extinción del Derecho de Dominio y de Investigaciones Financieras.
<b>Policía Nacional</b>	El fin primordial de la Policía Nacional es contribuir al mantenimiento de la convivencia como condición necesaria, para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y aportar a la construcción de la paz. La Unidad Nacional de Intervención Policial y de Antiterrorismo (UNIPOL) es la dependencia de la Subjefatura Nacional del Servicio de Policía encargada de realizar operaciones de intervención policial, actividades de disuasión, control y prevención de delitos de manera focalizada, cuando las conductas delictivas de impacto aumenten en la



ENTIDAD	ALCANCE
	jurisdicción de las policías metropolitanas y departamentos de policía, con el propósito de contribuir a la convivencia y seguridad ciudadana.

### ANEXO 3. ACTIVIDADES

#### 2. ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO DEL SECTOR COMÚN Y ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

· Seleccione y marque con una equis “X” una de las siguientes opciones de acuerdo con la entidad sin ánimo de lucro, indicando si es una asociación, fundación, corporación, entidad de economía solidaria o indique otra.

· Indique el código específico para el tipo de entidad sin ánimo de lucro o entidad de economía solidaria, teniendo en cuenta la siguiente tabla:

CÓDIGO	ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO Y ECONOMÍA SOLIDARIA
22	ENTIDADES DE NATURALEZA COOPERATIVA
23	FONDO DE EMPLEADOS
24	ASOCIACIONES MUTUALES
25	INSTITUCIONES AUXILIARES DEL COOPERATIVISMO
26	ENTIDADES AMBIENTALISTAS
27	ENTIDADES CIENTÍFICAS, TECNOLÓGICAS, CULTURALES, E INVESTIGATIVAS
28	ASOCIACIONES DE COPROPIETARIOS COARRENDATARIOS
29	ASOCIACIONES AGROPECUARIAS Y CAMPESINAS NACIONALES Y NO NACIONALES
30	ASOCIACIONES DE PADRES DE FAMILIA
31	CORPORACIONES
32	FUNDACIONES
33	LAS DEMÁS ORGANIZACIONES CIVILES, CORPORACIONES, FUNDACIONES
34	VEEDURIA
35	ASOCIACIONES, CORPORACIONES, FUNDACIONES E INSTITUCIONES DE UTILIDAD COMÚN (GREMIALES, DE BENEFICENCIA, PROFESIONALES, JUVENILES, SOCIALES, DEMOCRÁTICAS Y PARTICIPATIVAS, CÍVICAS Y COMUNITARIAS, DE EGRESADOS, DE REHABILITACIÓN SOCIAL Y AYUDA A INDIGENTES Y CLUBES SOCIALES).
36	ENTIDADES CUYO OBJETO SEA EL DESARROLLO DE PLANES Y PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, EXCEPTO SI SE TRATA DE ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO INTEGRADAS POR FAMILIAS INTERESADAS EN LA AUTOCONSTRUCCIÓN DE SUS VIVIENDAS.
37	ASOCIACIONES DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS.
38	ASOCIACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO O DE ECONOMÍA SOLIDARIA FORMADAS POR PADRES DE FAMILIA Y EDUCADORES.
39	CORPORACIONES, ASOCIACIONES Y FUNDACIONES CREADAS PARA ADELANTAR ACTIVIDADES EN COMUNIDADES INDÍGENAS.
40	COOPERATIVAS, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES, INSTITUCIONES AUXILIARES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y PRECOOPERATIVAS.
41	EMPRESAS DE SERVICIOS EN LAS FORMAS DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COOPERATIVAS.
42	ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA.
43	ORGANIZACIONES EXTRANJERAS NO GUBERNAMENTALES CON DOMICILIO EN EL EXTERIOR.

### ANEXO 4. ENTIDADES PARTICIPANTES

#### a. Entidades de inspección Control y Vigilancia

- DIAN
- Alcaldía Mayor de Bogotá -  
Secretaría Jurídica Distrital -
- DANE
- Superintendencia de Sociedades
- Ministerio del Deporte
- Superintendencia Solidaria
- Superintendencia Financiera de Colombia
- Gobernación de Cundinamarca
- Superintendencia de Salud
- Superintendencia de Transporte
- Ministerio de Educación
- CCB
- Unidad Solidaria
- APC
- Confederación Colombiana De Cámaras De Comercio - Confecámaras
- Ministerio De Cultura
- Superintendencia De Notariado Y Registro.
- Superintendencia De Subsidio Familiar



- Ministerio del interior
  - Superintendencia de industria y comercio
  - Ministerio de Industria y Comercio
- b. Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL)**
- Abogados Sin Fronteras Quebec
  - Fondo Noruego Para Los Derechos Humanos - FNDH
  - Fundación Carvajal
  - Institute For Integrantes Transitions - IFIT
  - Médicos Sin Fronteras España
  - Mercy Corps
  - Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales
- c. Instituciones financieras**
- Banco De Bogotá
  - Banco De La República
  - Bancolombia
  - BBVA
  - Davivienda
  - Mundo Mujer
  - Popular
  - Scotiabank
  - Superfinanciera
  - Asobancaria
  - Itaú Corpbanca Colombia Sa
  - Citibank Colombia
- d. Autoridades competentes**
- Fuerzas militares
  - Fiscalía General de la Nación
  - PNUD
  - UIAF
  - Presidencia de la República
- Superintendencia vigilancia
- Fondo Multidonante Para La Paz En Colombia
  - Fundación Oxfam Colombia
  - Fundación Corona
  - Redeamerica
  - Fundación Marviva
  - International Crisis Group
  - Institute for integrated transition
- Banco Caja Social
  - Banco Agrario De Colombia S.A.
  - Banco W S.A.
  - Mibanco - Banco De La Microempresa De Colombia S.A
  - Lulo Bank S.A.
  - Banco De Occidente
  - Banco Finandina S.A.
  - Banco Falabella S.A
  - Banco Pichincha S.A.
  - Matrix Giros Y Servicios SAS
  - Efectivo Ltda. (Servicios Postales)
- Policía Nacional
  - Ministerio de Justicia
  - Ministerio del Interior
  - Ministerio de Defensa