

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE SALUD  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

**CIRCULAR EXTERNA No. 081de 1999  
( 29 de enero )**

**PARA: GERENTES DE LOTERÍAS Y CONCESIONARIOS DE APUESTAS PERMANENTES DISTRIBUIDORES DE LOTERÍAS, PRESIDENTE DE ECOSALUD, GERENTES O REPRESENTANTES LEGALES DE CASINOS Y DEMAS PERSONAS JURÍDICAS DEDICADAS PROFESIONALMENTE A LA EXPLOTACIÓN DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR**

**DE: SUPERINTENDENTE NACIONAL DE SALUD**

**ASUNTO: MECANISMOS DE CONTROL Y PREVENCIÓN DE LAVADO DE ACTIVOS**

## **I. ANTECEDENTES**

El lavado de activos se constituye en una amenaza indudable para la estabilidad de los sistemas financieros en el ámbito mundial y deteriora cada vez con mayor énfasis múltiples actividades lícitas, por lo cual deben fijarse políticas y concurrir para aportar esquemas de control frente a las diversas formas de acción criminal, que buscan involucrar sus recursos en diferentes actividades económicas para esconder sus ganancias, convirtiéndose en destructoras de las políticas financieras y desencadenando generalmente la actividad investigativa de las autoridades, más no siempre con resultados óptimos por la diversidad de estrategias que utilizan las organizaciones delictivas.

Frente a la primera experiencia adoptada por los países más afectados y el sector bancario y financiero, la tendencia se ha dirigido a filtrar tales recursos hacia otro tipo de actividades, que igualmente ofrecen la posibilidad de lavar activos, especialmente aquellas con grandes flujos de dinero en efectivo, frente a lo cual no solo bastan las voces de alerta, sino la cooperación y participación decidida de quienes son destinatarios de tales operaciones, de donde surge la necesidad de un conocimiento del problema, la forma de enfrentarlo, de ejercer el control apropiado, que permita que actividades tales como el narcotráfico, el terrorismo, la extorsión, el secuestro, la prostitución o el fraude financiero, queden sin las posibilidades que hoy tienen en sus dineros, frente a falta de políticas claras, disparidad de legislación e incapacidad mediana de los órganos investigativos en materia penal y administrativa.

Buena parte del asunto planteado tiene que ver principalmente con la detección de actividades con gran flujo de recursos y el manejo de la información requerida para el control debido, como insumo necesario y vital para la acción que sobre el particular deban ejercer los respectivos

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**MINISTERIO DE SALUD**  
**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

investigadores; que aún más allá de la sanción punitiva, deberá conducir además a la identificación de grandes y medianas organizaciones delictuales a nivel nacional o internacional.

Colombia ha emprendido significativos esfuerzos por desarrollar una legislación acorde con sus necesidades de controlar el lavado de dinero; ha suscrito la Convención de Viena como tratado Internacional mediante la ley 67 de 1993 y previamente con la expedición de los decretos 1895 de 1989 y 1303 de 1990, castigaba el incremento patrimonial no justificado o enriquecimiento ilícito; en el decreto 663 de 1993, artículos 102 a 107, denominado Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se establecieron reglas para el lavado en el Sector, fijando parámetros para el conocimiento de clientes y mercados, la detección de operaciones inusuales y el reporte de operaciones sospechosas a la Fiscalía General de la Nación, estableciendo el registro de determinadas operaciones en efectivo; en 1995, mediante la ley 190 o Estatuto Anticorrupción, incorporó el lavado de activos como una modalidad del delito de receptación y en diciembre de 1996, el Congreso de la República aprobó la ley 333 que permite la extinción de dominio o pérdida del derecho de propiedad a favor del Estado, de los dineros adquiridos con procedencia ilegal; la ley 365 de 1997, consagró el delito de lavado de activos como delito autónomo y el delito de omisión de control o "ceguera voluntaria", con penas de prisión de seis a quince años y multa de 500 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales.

Los juegos de suerte y azar, cuyo monopolio es de carácter estatal por mandato del artículo 336 de la Constitución Política y cuyas rentas tienen destinación específica para los servicios de salud, son actividades que por su naturaleza constituyen un ámbito propicio en las condiciones descritas para ser objeto del lavado de dineros; sobre el cual, ha de actuarse para protección del sector, de las personas que profesionalmente se dedican a dicha actividad y en aras de poder controlar el manejo de dineros ilícitos y la detección de las organizaciones que vienen actuando en ese escenario.

Sobre el particular, se advierte en la explotación del arbitrio rentístico de juegos de suerte y azar, principalmente en el Juego de Loterías (ley 64 de 1923), Apuestas Permanentes (Ley 1ª. De 1982) y demás modalidades cuya explotación corresponde a la Nación a través de Ecosalud, (Ley 10 de 1990 y 100 de 1993), el flujo de grandes cantidades de dinero en efectivo, la apertura de cuentas personales abiertas con un mínimo de recursos y por períodos relativamente cortos y en buena parte, sin identificación clara de los jugadores y ganadores, dependiendo de la actividad monopolística de que se trate; atractivos que parecen estar en la mira de quienes buscan lavar activos, en especial porque ya han detectado mayores acciones de control en el sector financiero.

En su momento, la ley 190 de 1995 aplicó el régimen previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, a las personas vigiladas por la Superintendencia de Valores; e igualmente hizo extensivas las obligaciones previstas en los artículos 102 a 107 del citado estatuto, a las personas que profesionalmente se dedicaran a actividades de casinos o juegos de azar; por su parte el decreto 1964 del 22 de septiembre de 1998, determinó la existencia de una Unidad Especial de Información y Análisis para el Control del Lavado de Activos conformada en el Ministerio de Hacienda y Crédito

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE SALUD  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

Público y encargada de centralizar, sistematizar y analizar la información a que se refieren las citadas disposiciones, estableciendo en su artículo undécimo que las autoridades que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control instruirán a sus vigilados sobre la manera como darán cumplimiento a las obligaciones de información correspondientes, de acuerdo a los criterios e indicaciones que se impartan.

La Superintendencia Nacional de Salud en cumplimiento de la citada normatividad y concurriendo en una acción definida para que los vigilados desarrollen instrumentos adecuados para el control del lavado de activos, que permitan controlar su expansión en el sector y en desarrollo de las funciones instructivas que le corresponden sobre las entidades que explotan el juego de Lotería y Apuestas Permanentes, sus concesionarios y distribuidores y la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud – ECOSALUD, procede a instruirlos respecto del cumplimiento de las obligaciones de información contenidas en los artículos 102 a 107 del decreto 663 de 1993.

## **II. INSTRUCCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

Todas las entidades que de una u otra manera exploten o administren directa o indirectamente juegos de suerte y azar o distribuyan billetería sobre tales juegos, cualquiera sea la modalidad o tecnología de explotación o administración, están en el deber de concurrir al control del lavado de activos, en procura de crear confianza en el sector y apoyar la vigilancia sobre las diferentes formas de actividad que en virtud de la explotación del arbitrio rentístico se desarrollan.

Para el efecto, tales entidades, se trate de personas naturales o jurídicas, y que son sujetos pasivos de control, vigilancia e inspección por parte de esta Superintendencia, están en la obligación de implementar un Sistema Integral para la Prevención de Lavado de Activos (SIPLA), que permita cumplir con el propósito de información que más adelante se detalla, con el fin de enviarlo a la Unidad Especial de Información y Análisis para el Control del Lavado de Activos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este Sistema debe comprender medidas de control apropiadas y suficientes, orientadas a evitar que en la realización de cualquier operación en efectivo por concepto de la explotación del juego, a través de la apuesta o el premio en dinero en pesos o divisas, documentarias, de servicios financieros u otras, sean utilizados como instrumentos para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento, en cualquier forma, de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas, o para dar apariencia de legalidad a las transacciones y fondos vinculados con las mismas.

Para todos los efectos a que haya lugar, la implementación de un Sistema de Información no implica necesariamente la utilización de tecnologías, sin que por ello las conductas que han de calificarse por acción u omisión de los vigilados, permita verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

El Sistema de Información implica para los vigilados por esta Superintendencia, el deber de organizar en sistemas documentarios o

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE SALUD  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

tecnológicos, la información requerida y ponerla en conocimiento de la Unidad Especial de Información y Análisis para el Control del Lavado de Activos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**III. PRESUPUESTOS PARA EL ADECUADO CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE INSTRUCTIVO**

Para el adecuado cumplimiento del presente instructivo, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes presupuestos:

- Los activos ilícitos son aquellos que provienen de la comisión de delitos, como el narcotráfico el secuestro, la extorsión, hurto de vehículos, piratería terrestre, asaltos bancarios, el tráfico de armas, contrabando, el fraude financiero, el mercado paralelo de divisas entre otras. etc.
- Son inusuales aquellas operaciones cuya cuantía o características no guarda relación con la actividad económica de los clientes o que por su número, periodicidad, por las cantidades transadas o por sus características particulares, se salen de los parámetros de normalidad establecidos para determinado rango de mercado.
- Se hace necesario implementar medidas de control para la prevención de actividades delictivas respecto a transacciones en efectivo en moneda legal o extranjera, tanto en los dineros apostados como en los premios obtenidos o ganados.
- Es deber tanto de los directivos de las entidades vigiladas como administradores, empleados y revisores fiscales colaborar con las entidades administrativas, con la Unidad Especial de Información y Análisis para el Control del Lavado de Activos, la Fiscalía General de la Nación, no solo atendiendo los requerimientos expresos de las autoridades, sino auxiliándolas oficiosamente en la lucha contra el delito.
- La vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud y las órdenes que de ella emanen como las solicitudes de información formuladas de manera específica dentro de las investigaciones que adelante dentro de su competencia, no son oponibles a la libertad de empresa
- Es necesario contribuir al fortalecimiento del monopolio como arbitrio rentístico y al aseguramiento de la confianza del público en los juegos de suerte y azar, velando por la transparencia y confiabilidad en las operaciones efectuadas por el apostador, tanto en la apuesta como en el reconocimiento de premios.
- Se debe asegurar el estricto y oportuno cumplimiento de las normas legales encaminadas a prevenir y detectar el “Lavado de activos”.

**IV. MECANISMOS DE CONTROL SOBRE LAVADO DE ACTIVOS QUE DEBEN EJERCER LOS VIGILADOS**

Con el fin de protegerse del lavado de activos a través de sus respectivas operaciones, todos los sujetos que exploten o administren directa o indirectamente juegos de suerte y azar o distribuyan billetería sobre tales

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE SALUD  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

juegos, cualquiera sea la modalidad o tecnología de explotación o administración, que por ende son sujetos de vigilancia por esta Superintendencia, están en la obligación de diseñar un sistema integral para la prevención del lavado de activos (SIPLA); para tales efectos deberán tener en cuenta:

Las señales de alerta, la detección de operaciones inusuales y la determinación de operaciones sospechosas, constituye información del Sistema Integral para la Prevención del Lavado de Activos (SIPLA)

- **SEÑALES DE ALERTA**

Para facilitar la detección de las operaciones inusuales, cada entidad deberá elaborar un manual de procedimiento definiendo un listado de señales de alerta, en donde debe considerarse la naturaleza específica de cada entidad, clases de productos o servicios ofrecidos, niveles de riesgo o cualquier otro criterio que a juicio de la entidad resulte adecuado para prevenir o detectar el lavado de activos. La Superintendencia efectuará visitas para el conocimiento de tales instructivos.

- **DETECCIÓN DE OPERACIONES INUSUALES**

El perfil básico de operaciones de un cliente debe inscribirse dentro del segmento de mercado que corresponda a las características de sus transacciones, de tal forma que se detecten las operaciones inusuales con la ayuda de tecnología adecuada, con base en señales de alerta predefinidas en el criterio prudente de la entidad.

El conocimiento del mercado y su segmentación de acuerdo a los lineamientos determ

inados por la entidad y la identificación de las transacciones que se salgan de esos parámetros, apoyado por un adecuado nivel de desarrollo tecnológico, contribuyen también a la identificación de operaciones inusuales.

- **DETERMINACION DE OPERACIONES SOSPECHOSAS**

La confrontación de las operaciones detectadas como inusuales, con la información acerca de los clientes y los mercados debe permitir, conforme al buen criterio de la entidad, identificar si una operación es o no sospechosa.

Para los efectos señalados, las entidades vigiladas deberán tener en cuenta:

- 1. CONOCIMIENTO DE CLIENTES Y CONOCIMIENTO DEL MERCADO**

El conocimiento de los clientes y del mercado le permite a todas las entidades vigiladas por esta Superintendencia protegerse adecuadamente del lavado de activos a través de sus correspondientes operaciones.

- 1.1 Concepto de Cliente**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE SALUD  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

**Para efectos de este instructivo, en las entidades vigiladas se entienden como clientes:**

**ECOSALUD S.A.:** son sus clientes aquellas personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con las que se establece una relación contractual de explotación de establecimientos de juegos de suerte y azar que operen casinos, bingos, apuestas sobre resultados de actividades hípcas, de galgos o Canes desarrollados en hipódromos, galgodromos o canódromos ubicados en el país o en otros países y apuestas en eventos deportivos y establecimientos que exploten máquinas tragamonedas de diferente denominación

**LOTERÍAS y SORTEOS EXTRAORDINARIOS,** es cliente el apostador habitual u ocasional; y el ganador directo o comisionista de cualquier clase de premio. Lo es también el concesionario de apuestas permanentes.

**CONCESIONARIOS DE APUESTAS PERMANENTES O “CHANCE”** Son clientes el apostador- habitual u ocasional; y el ganador directo o comisionista de cualquier clase de premio.

## **1.2 Conocimiento del Mercado**

Cada entidad vigilada por la Superintendencia Nacional de Salud, que opere o explote juegos de suerte y azar, deberá diseñar y poner en práctica mecanismos de control que le permitan alcanzar un conocimiento adecuado del mercado correspondiente a cada producto que ofrezca, para determinar las características usuales de las transacciones que se desarrollan dentro del mismo y compararlas con las transacciones que realicen quienes negocien con esos productos o servicios.

## **1.3 Conocimiento del Cliente**

**Ecosalud S.A.** De acuerdo con las características particulares de los diferentes productos que ofrezca, cada empresa o explotador de juegos deberá diseñar y establecer mecanismos de control que les permitan alcanzar un conocimiento adecuado de todos sus clientes, al momento de efectuar el cambio de moneda corriente o extranjera por las fichas utilizadas o cualquier otro mecanismo utilizados para jugar en las diferentes actividades de juego.

Aquellos que realicen transacciones superiores a diez millones de pesos (10.000.000.00) deberán suministrar al concesionario, su identificación completa, actividad económica, lugar de residencia y huella dactilar; igualmente aquellos cuya reiterada ganancia en premios, sea periódica, sin importar la cuantía.

Será objeto de información por parte de Ecosalud S.A y sus vigilados, en todos los casos, la venta, permuta, arriendo, usufructo, cesión u otras formas

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE SALUD  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

similares, de unidades comerciales y concesiones dedicadas profesionalmente a la explotación de casinos, bingos y las diferentes modalidades explotadas por la misma.

Ecosalud S.A deberá propender porque sus vigilados cumplan con el presente instructivo, para efectos de lo cual deberá fijar los demás criterios que correspondan a cada una de las modalidades de explotación, para lo cual contará con un plazo para ello de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de esta Circular. Copia del instructivo será enviado a la Dirección General de Rentas Cedidas de la Superintendencia Nacional de Salud.

La información que arroje el SIPLA será enviada por los vigilados y en su caso por Ecosalud S.A a la Unidad Especial de Información y Análisis para el Control del Lavado de Activos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en forma bimensual, a partir del 1º de abril de 1999.

***Empresas que Explotan Loterías y Sorteos Extraordinarios.*** Los Gerentes de las loterías y Sorteos Extraordinarios elaborarán una relación individualizada de ganadores de premios mayores y secos, reportando aquellos que obtengan premios en forma periódica y consecutiva, aportando a la citada Unidad su identificación, residencia, actividad económica y huella dactilar.

Las entidades explotadoras del juego de Lotería y Sorteos Extraordinarios, implementarán los mecanismos del caso, para que los distribuidores reporten a aquellas lo necesario, para el cumplimiento del presente instructivo.

Para el cumplimiento de lo anteriormente ordenado, los vigilados deberán adoptar los mecanismos que se ajusten a sus actividades e implementar el desarrollo tecnológico, que permita lograr el objetivo dispuesto en las normas enunciadas en esta Circular.

Las entidades de Lotería y Sorteos Extraordinarios establecerán un funcionario o dependencia responsable de la información sobre actividades sospechosas, que tendrá a su cargo además elaborar los informes correspondientes sobre lavado de activos en cada una de ellas y compilar la información de los concesionarios de apuestas permanentes.

Dicha información del SIPLA, que será suscrita por el representante legal de la entidad de lotería o Sorteo Extraordinario, será enviada a la Unidad en los primeros cinco (5) días de cada mes calendario a la Unidad Especial de Información y Análisis para el Control del Lavado de Activos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

***Los concesionarios de Apuestas Permanentes*** llevarán los registros correspondientes respecto de sus respectivos clientes; y les serán aplicables las instrucciones dadas a las entidades de Lotería, en lo pertinente.

## **CAPACITACIÓN**

Las entidades vigiladas por esta Superintendencia a que se ha venido haciendo referencia, están en la obligación de desarrollar programas de

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE SALUD  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

capacitación dirigidos a todos sus funcionarios o empleados con el fin de instruirlos en el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de prevención de lavado de activos, de este instructivo y particularmente para indicarles cuáles son los mecanismos de control desarrollados por la entidad, su aplicación y cumplimiento.

Esos programas de capacitación deben ser constantemente revisados y actualizados por la entidad, de acuerdo con sus necesidades internas y la legislación vigente.

### **ENVÍO DE INFORMACIÓN EXTRAORDINARIA**

Para dar cumplimiento a lo ordenado por el Decreto 1964 de septiembre 22 de 1998 y la presente circular se tendrá en cuenta además lo siguiente:

- Cuando extraordinariamente y por fuera de los plazos establecidos para el envío de la información, se detecten operaciones inusuales o sospechosas, se debe informar inmediatamente a la Unidad Especial de Información y análisis para el control del Lavado de Activos o a la Fiscalía General de la Nación.
- ECOSALUD S.A. deberá organizar un registro que contenga información nacional sobre el número de establecimientos o locales en donde operen los juegos de suerte y azar distintos de Loterías y Apuestas Permanentes, enviando esta relación a la Superintendencia Nacional, Dirección General para el Control de las Rentas Cedidas, con un plazo de sesenta (60) días a partir de la comunicación de la presente circular.

Las empresas o entidades que exploten el monopolio de los juegos de suerte y azar cualquiera sea su naturaleza, deberán llevar además un sistema de información que contenga lo siguiente:

- Valor total de las ventas del mes por cada tipo de juego.
- Valores totales de reintegro por cada tipo de juego, cuando sea del caso.
- Ingresos brutos y netos totales por establecimiento de juegos.
- Valor bruto de apuestas en eventos deportivos, hípicas y caninos con señal televisiva así como el valor de las utilidades de estos mismos juegos.

La anterior información será remitida a la Dirección General para el Control de las Rentas Cedidas dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes.\*\*\*\*\*

La información que se origine en cumplimiento a la presente Circular deberá ser enviada en medio magnético (diskette).

### **RÉGIMEN SANCIONATORIO**

El incumplimiento de las obligaciones informativas o demás establecidas en la presente Circular, dará origen a la imposición de las sanciones correspondientes por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de las funciones que le señala el decreto 1259 de 1994 y demás



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE SALUD  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

normas pertinentes; sin perjuicio de las acciones que por acción u omisión puedan establecer las demás autoridades en materia penal o disciplinaria.

**ANEXO**

Con el fin de que las diferentes entidades y establecimientos de comercio dedicados a la explotación de juegos de suerte y azar puedan realizar un manejo adecuado de los reportes de información sobre lavado de activos, se anexa el formulario de reporte correspondiente; se advierte que el mismo no es de carácter definitivo y puede tener modificaciones que serán indicadas en su oportunidad.

**VIGENCIA**

La presente Circular rige a partir de su publicación en el Diario Oficial. Comuníquese al Ministro de Salud, al Procurador General de la Nación, al Fiscal General de la Nación, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Jefe de la Unidad Especial de Información y Análisis para el Control del Lavado de Activos de ese Ministerio.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Santafé de Bogotá, D.C. a los

**INÉS GÓMEZ DE VARGAS**  
Superintendente Nacional de Salud