



TRABAJO DE GRADO
Opción Seminario-Diplomado.

Gestión del Riesgo LA/FT en la Contratación Pública de Proyectos Ejecutados por Organizaciones de la Sociedad Civil: Lineamientos y Brechas Normativas en Contextos de Alta Vulnerabilidad.

Corporación Universitaria Remington.
Facultad Ciencias Contables
Contaduría Pública

Juan Sebastián Medina Rayo
Kevin Hernando Silva Bolívar
Tutor: Martha Cecilia Arroyave López
Opción de Trabajo de grado Seminario-Diplomado.
2025

Dedicatoria

Este trabajo está dedicado, en primer lugar, a Dios, por guiarnos con sabiduría, brindarnos fortaleza en los momentos de dificultad y permitirnos culminar con éxito este proceso académico.

A nuestras familias, por su amor incondicional, su apoyo constante y por ser el pilar que nos ha sostenido en cada etapa de nuestro camino formativo. Su comprensión y aliento fueron esenciales para alcanzar esta meta.

A nuestra docente Martha Cecilia Arroyave López, por compartir sus conocimientos, experiencias y valores, inspirándonos a ejercer con responsabilidad y ética nuestro compromiso con el servicio público.

Finalmente, dedicamos este logro a todas las personas que trabajan cada día desde la función pública para construir instituciones más íntegras, transparentes y comprometidas con el bienestar colectivo.

Agradecimientos

En primer lugar, agradecemos a Dios, fuente de sabiduría, fortaleza y esperanza, por guiarnos en cada paso de este proceso académico y permitirnos culminar con éxito esta etapa de formación.

Expresamos nuestro sincero agradecimiento a nuestra docente, Martha Cecilia Arroyave López, por su orientación constante, su apoyo comprometido y sus valiosas recomendaciones durante el desarrollo de este proyecto. Su acompañamiento fue fundamental para garantizar la rigurosidad técnica y la coherencia del trabajo.

Extendemos nuestro reconocimiento a la Gobernación de Arauca y a todas las entidades que facilitaron el acceso a la información necesaria para el análisis, aportando datos y documentos esenciales para el desarrollo del estudio.

De manera especial, agradecemos a nuestros seres queridos, por su paciencia, comprensión y apoyo incondicional durante todo el proceso; su confianza fue la fuerza que nos permitió superar los retos y finalizar este trabajo.

Tabla de Contenido

Resumen.....	5
Palabra clave.....	5
Objetivo específico 1	8
Objetivo específico 2	8
Objetivo específico 3	8
Sustentación teórica de la pregunta.....	10
1. Lineamientos Normativos y operativos de gestión del riesgo LA/FT en la contratación pública territorial.....	10
1.1. Marco Teórico: Fundamentos conceptuales	10
1.2. Análisis Normativo	12
2. Análisis operativo: aplicación de los lineamientos LA/FT en la contratación pública territorial	19
2.1. Definición del análisis operativo	19
2.2. Criterios de contraste	19
3. Contexto territorial y análisis de brechas para la gestión del riesgo LA/FT en la contratación pública con ESAL/OSC en la Gobernación de Arauca	26
3.1. Contexto territorial y vulnerabilidad OSC/ESAL frente al riesgo de LA/FT	26
Título 3.2. Análisis de brechas.....	30
Apéndice A. Matrices de análisis y contraste	33
1. Tabla A1. Análisis normativo internacional aplicado al riesgo LA/FT	33
2. Tabla A2. Análisis normativo nacional aplicado al riesgo LA/FT	34
3. Tabla A4. Sentencias constitucionales relevantes para el marco de gestión del riesgo LA/FT	36
4. Tabla A4. Criterios de análisis y contraste de proyectos y manuales institucionales.....	37
Conclusiones.....	40
Referencias.....	42

Resumen

Este Trabajo analiza los lineamientos normativos y operativos aplicados por la administración pública territorial para gestionar el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) en la contratación de proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil (OSC/ESAL) en contextos de alta vulnerabilidad, tomando como caso de estudio el Departamento de Arauca. La investigación se desarrolló con un enfoque cualitativo, mediante revisión documental de normas nacionales e internacionales, políticas públicas, manuales institucionales y expedientes de proyectos de 2018, articulando los hallazgos a través de cuatro categorías de análisis: incorporación del riesgo LA/FT, debida diligencia y verificación de idoneidad de las organizaciones contratadas, trazabilidad financiera y control de giros, y transparencia y rendición de cuentas.

Los resultados evidenciaron que, aunque la Gobernación de Arauca dispone de instrumentos administrativos alineados con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), la categoría de riesgo LA/FT no está incorporada de forma explícita ni operativa. Los proyectos analizados (Contratos 542 y 679 de 2018) cumplieron con verificaciones formales de capacidad técnica y documentación, pero carecieron de protocolos de debida diligencia reforzada, identificación del beneficiario final, revisión de personas políticamente expuestas (PEP) y mecanismos de alerta para detectar operaciones financieras inusuales.

La trazabilidad financiera se concentró en registros contables y presupuestales, sin coordinación con la UIAF ni indicadores preventivos. La transparencia contractual fue formal, mediante publicación en SECOP II y PAAC, pero no se articuló con mecanismos de control ciudadano ni monitoreo del riesgo LA/FT.

El contexto territorial de Arauca, caracterizado por vulnerabilidad institucional, movilidad transfronteriza, economías ilícitas y alta informalidad económica, amplifica la exposición al riesgo de LA/FT y evidencia la necesidad de fortalecer la gobernanza pública con un enfoque integral de riesgo.

Se concluyo que existen brechas sustanciales entre la normatividad y su implementación práctica, requiriéndose la actualización de instrumentos institucionales, la implementación de protocolos de debida diligencia reforzada, el establecimiento de flujos de alerta financiera y la articulación de la transparencia con la rendición de cuentas y control ciudadano, para garantizar la integridad y seguridad en la gestión de recursos públicos.

Palabras clave

Riesgo LA/FT, Debida Diligencia, Trazabilidad Financiera, Transparencia Contractual, OSC/ESAL/Contratación Pública, Gobernanza Territorial, Contextos de Alta Vulnerabilidad.

Pregunta orientadora de la búsqueda

¿Qué lineamientos normativos y operativos aplica la administración pública territorial para gestionar el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) en la contratación de proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil en contextos de alta vulnerabilidad, y qué brechas se evidencian entre la regulación y su implementación práctica?

1. Título del proyecto

Gestión del riesgo LA/FT en la contratación pública de proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil: Lineamientos y brechas normativas en contextos de alta vulnerabilidad.

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Analizar los lineamientos normativos, operativos y de control utilizados por la administración pública territorial para gestionar el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) en la contratación de proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil en contextos de alta vulnerabilidad.

2.2. Objetivos específicos

Objetivo específico 1

Examinar los lineamientos normativos vigentes para la gestión del riesgo LA/FT en la contratación pública de proyectos sociales

Objetivo específico 2

Identificar los lineamientos operativos y de control aplicados por entidades territoriales para prevenir el riesgo LA/FT en procesos de contratación con organizaciones de la sociedad civil.

Objetivo específico 3

Analizar las brechas documentadas entre los lineamientos normativos, operativos y de control existentes y su implementación práctica en contextos de alta vulnerabilidad.

Metodología

Esta investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, basado en una revisión documental con categorías de rastreo, orientada a examinar la correspondencia entre el marco normativo vigente sobre prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo (LA/FT), su aplicación en el sector público desde la perspectiva práctica de la contratación pública de proyectos sociales ejecutados por organizaciones de la sociedad civil en contextos de alta vulnerabilidad en el Departamento de Arauca.

Para lo anterior, se recopiló y analizó información de fuentes normativas, convenios y acuerdos internacionales, nacionales y de política pública (como el CONPES 4042 de 2021), así como documentos institucionales asociados a dos proyectos contratados con organizaciones de la sociedad civil (OSC) en 2018.

Los criterios de evaluación corresponden a los objetivos específicos y el marco jurídico revisado, que incluyen la gestión del riesgo, la trazabilidad financiera, la debida diligencia contractual, la transparencia en la ejecución y los mecanismos de control institucional.

Sustentación teórica de la pregunta

1. Lineamientos Normativos y Operativos de Gestión del Riesgo LA/FT en la Contratación Pública Territorial

1.1. Marco Teórico: Fundamentos conceptuales

La gestión del riesgo del lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT), representa un componente esencial para la gobernanza pública orientada bajo principios de integridad, transparencia y trazabilidad en los recursos públicos. En el contexto de las administraciones públicas territoriales, su implementación eficaz permite prevenir en la contratación estatal o en los convenios con contratistas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil (OSC), que sean instrumentalizadas para el LA/FT, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad social, política y con debilidades administrativas como el caso del departamento de Arauca.

En ese sentido, el enfoque basado en riesgos (EBR), definido por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, 2023) establece que los Estados deben identificar, evaluar y comprender los riesgos de LA/FT y adoptar medidas proporcionales para mitigarlos. Este principio, que gradualmente se ha convertido en un elemento indispensable en los sistemas de prevención del sector público, incluidas alcaldías y gobernaciones, debe incorporar el análisis del riesgo LA/FT en sus instrumentos de planeación, contratación y control interno (UIAF, 2023).

A partir de la revisión teórica, se puede afirmar que la prevención de LA/FT se puede explicar en 3 nociones complementarias:

1. **Gestión pública basada en riesgos:** Busca anticipar las amenazas a la integridad institucional mediante la identificación y mitigación de vulnerabilidades (OCDE, 2018).
2. **Gobernanza e integridad pública:** Conjunto de políticas y mecanismos que fortalecen la confianza en las instituciones y garantizan el uso correcto de los recursos. (Transparencia Internacional, 2022).
3. **Control interno y rendición de cuentas:** Desarrollado a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), los cuales obligan a las entidades territoriales a incorporar la gestión de riesgos en todos sus procesos (DAFP, 2021).

De acuerdo con lo anterior, el presente trabajo adopta cuatro categorías de análisis que orientan los hallazgos obtenidos.

1. **Incorporación del riesgo LA/FT:** En los instrumentos de gestión institucional: en concordancia con el CONPES 4042 de 2021 y la Ley 1474 de 2011, que promueven la gestión integral del riesgo dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y del Modelo Estándar de Control Interno (MECI).
2. **Debida diligencia y verificación de idoneidad:** De las organizaciones contratadas (Decreto 092 de 2017), que regula la contratación con entidades

sin ánimo de lucro (ESAL/OSC) e incorpora la obligación de verificar la experiencia, la capacidad técnica y la transparencia en la ejecución de recursos públicos.

3. **Trazabilidad financiera, control de giros y transparencia en la rendición de cuentas:** conforme a las disposiciones del Decreto 1068 de 2015 y las directrices de la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF (2019), así como con las leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011.

1.2. Análisis Normativo

Para el análisis se realizó una revisión documental con el fin de contrastar las disposiciones del derecho internacional, la normatividad colombiana y la jurisprudencia constitucional en materia de LA/FT. Para ello se elaboraron matrices de análisis normativo, presentadas en las Tablas 1, 2 y 3, las cuales pueden consultarse en el Apéndice A. Como resultado, se evidenció la existencia de un marco jurídico sólido estructurado en Colombia a partir de instrumentos internacionales, disposiciones nacionales y políticas públicas que buscan garantizar la integridad, la transparencia y la trazabilidad de los recursos.

Este marco tiene como propósito prevenir el uso de la contratación estatal y las organizaciones beneficiarias en la canalización de recursos, para fines ilícitos. Se evidencian competencias de las entidades territoriales, tales como las alcaldías y las gobernaciones, en la implementación de las medidas de control y gestión.

En el plano internacional, se revisaron tres instrumentos que constituyen la base de la normatividad colombiana en la prevención y gestión del LA/FT: El convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (ONU, 1999), la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNAC, 2003) y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), especialmente las recomendaciones 1 y 8. Respecto a los convenios, estos fueron incorporados en el bloque de constitucionalidad mediante la Ley 808 de 2003, la cual exige a los estados tipificar la financiación del terrorismo (FT) como un delito autónomo y adoptar medidas de cooperación judicial, congelamiento de activos y medidas de control financiero.

Por su parte la convención de la UNAC fue ratificada por Colombia a través de la Ley 970 de 2005, promoviendo la transparencia, integralidad y control del gasto público, con mecanismos para prevenir la corrupción y el uso indebido de recursos de la administración pública en todos sus niveles. Ambos instrumentos fueron declarados exequibles por la Honorable Corte Constitucional (HCC) mediante las sentencias C-037 de 2004 y C-172 de 2006.

Respecto a las orientaciones del GAFI, para este análisis se abordaron las recomendaciones 1 y 8. La recomendación 1 establece el Enfoque Basado en Riesgos (EBR), es decir, la obligación de los estados en la identificación, evaluación y comprensión de los riesgos del LA/FT a los que se enfrentan y establecer las medidas

necesarias para su prevención y gestión. Esta recomendación es fundamental para la administración pública pues confiere responsabilidades a las entidades, incluyendo las de orden territorial, frente al reconocimiento y gestión del riesgo de LA/FT como parte integral de su gobernanza, gestión y ordenamiento interno, en procura del mejoramiento constante de los procesos de planeación, control interno y contratación.

La recomendación 8, por su parte, orienta a los países en la necesidad de realizar una revisión del marco normativo aplicable a las organizaciones sin fines de lucro (En Colombia las ESAL, OSC, entre otras), con el fin de prevenir su uso para la financiación del terrorismo. Esta revisión debe ser focalizada, proporcional y basada en riesgo, evitando imponer cargas excesivas que limiten las actividades legítimas del sector (FATF, 2023).

En esta investigación la recomendación cobra relevancia, por el alto nivel de organizaciones, asociaciones y consorcios que ejecutan un considerable número de proyectos sociales financiados por entidades públicas, muchas de las cuales operan en territorios con condiciones de vulnerabilidad institucional o presencia de economías ilícitas. Aunque el país ha avanzado en la identificación de riesgos y obligaciones de reporte, el Informe de Evaluación Mutua de 2018 del GAFI clasificó el cumplimiento de la Recomendación 8 como “Parcialmente conforme (PC)”, lo que evidencia que los mecanismos de control sobre las ESAL y su debida diligencia aún presentan limitaciones (FATF, 2018).

En este sentido, la recomendación insta a que los controles implementados sean focalizados y proporcionales con los riesgos identificados, sin ser restrictivos, para ello propone una combinación de mecanismos de vigilancia financiera y acompañamiento institucional, fortaleciendo permanentemente las capacidades para la prevención del LA/FT.

Con base al marco normativo internacional y las políticas nacionales sobre LA/FT se reconoce en Colombia un esfuerzo por fortalecer la transparencia y el control de la administración pública. A través de leyes, decretos reglamentarios y políticas públicas como los CONPES 3793 de 2014 y 4042 de 2021, en los que se promueve la gestión del riesgo y la cooperación entre entidades para prevenir el uso indebido de los recursos públicos. Estas medidas reafirman el compromiso del Estado y de las entidades territoriales con una gestión íntegra, coordinada y orientada en la prevención de actividades ilícitas.

Por ejemplo, en el departamento de Arauca, se han destinado más de \$843 mil millones a la financiación de 371 proyectos sociales entre 2012 y 2017, de los cuales el 44% correspondió a sectores de inclusión social, educación y vivienda (Crudo Transparente, 2019). Asimismo, en los cuatro municipios PDET del departamento se registran inversiones superiores a \$400 mil millones en iniciativas de desarrollo social y comunitario (Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, 2022). Estas cifras

evidencian la magnitud del flujo de recursos públicos ejecutados mediante organizaciones territoriales y refuerzan la pertinencia de la Recomendación 8 en la gestión del riesgo LA/FT.

En el ámbito nacional, las normas que sustentan estos lineamientos son la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011, y los Decretos reglamentarios 1082 y 1068 de 2015; los cuales, establecen principios de transparencia, responsabilidad y control en la contratación estatal y en la administración de los recursos públicos. Estos principios, complementados por las políticas CONPES, buscan garantizar la trazabilidad de los fondos públicos, promover la ética en la gestión administrativa y consolidar una cultura de integridad que prevenga riesgos asociados al lavado de activos y la financiación del terrorismo en todos los niveles del gobierno.

Esta revisión normativa, evidencia que la prevención y gestión del riesgo de LA/FT en Colombia es resultado de una integralidad entre las normas y los procedimientos operativos para fortalecer la función pública y la gobernanza con responsabilidades y tareas específicas a todo nivel. En ese sentido, las entidades públicas como la Gobernación de Arauca tienen la obligación de aplicar e incorporar estas disposiciones legales en sus procesos de contratación y asumir una función permanente y proactiva frente a la gestión del riesgo, la transparencia y el control de los recursos públicos y de cooperación.

La revisión permitió consolidar 4 criterios para analizar dos proyectos ejecutados por la Gobernación de Arauca durante la vigencia 2018:

- 1) La incorporación del riesgo de LA/FT en instrumentos de gestión institucional, de acuerdo con el CONPES 4042 y la Ley 1474 de 2011.
- 2) La aplicación de la debida diligencia y la verificación de idoneidad de las organizaciones en los procesos de contratación, de acuerdo con el Decreto 092 de 2017.
- 3) Trazabilidad financiera y control de giros y operaciones de acuerdo con las disposiciones del Decreto 1068 de 2015, las directrices de la UIAF y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 4) La transparencia y publicidad contractual establecidas por las Leyes 1150 de 2007 y la 1474 de 2011.

Los proyectos que abordaremos fueron desarrollados mediante convenios de asociación con organizaciones de la sociedad civil (OSC) y entidades sin ánimo de lucro (ESAL), en cumplimiento del Decreto 092 de 2017, lo que implica la aplicación de mecanismos de verificación de idoneidad y debida diligencia en el proceso contractual.

El primero de los proyectos se centró en el fortalecimiento de capacidades comunitarias y en la promoción de la participación ciudadana en la gestión territorial; el segundo orientó sus acciones hacia la ejecución de actividades productivas y de

mejoramiento de infraestructura social básica en zonas de atención prioritaria. Ambos proyectos fueron financiados con recursos del presupuesto departamental, con una inversión conjunta superior a los mil millones de pesos, beneficiando directamente a asociaciones locales y grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

Estos criterios junto con el análisis de los proyectos y lineamientos operativos constituyen el núcleo metodológico para evaluar la coherencia entre las obligaciones establecidas en la ley y las prácticas de gestión aplicadas por las entidades territoriales respecto a proyectos ejecutados por OSC/ESAL en contextos de alta vulnerabilidad, como es el caso del departamento de Arauca.

En el siguiente título se desarrolla un análisis de contraste con los manuales operativos y los proyectos. Esta revisión se orienta a identificar en qué medida los lineamientos analizados fueron identificados, aplicados y gestionados en la práctica administrativa: brechas, niveles de cumplimiento y buenas prácticas para la mejora institucional para la prevención del LA/FT.

2. Análisis operativo: aplicación de los lineamientos LA/FT en la contratación pública territorial

2.1. Definición del análisis operativo

El análisis operativo corresponde a la segunda fase de la investigación y busca identificar la aplicación práctica de los lineamientos normativos y de control establecidos para la prevención del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) en la contratación pública territorial con OSC. Para ello, se revisaron los principales instrumentos administrativos y operativos de la Gobernación de Arauca y se contrastaron con la ejecución de dos proyectos desarrollados en la vigencia 2018 mediante convenios de asociación con organizaciones de la sociedad civil (OSC) y entidades sin ánimo de lucro (ESAL).

Esta revisión permitió identificar avances y limitaciones en la implementación, así como barreras para aplicar los lineamientos de prevención del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) en la Gobernación de Arauca.

2.2. Criterios de contraste

Para este análisis se diseñó una matriz de contraste (Tabla 4, incluida en el Apéndice A) que articula las categorías definidas por la Función Pública con el análisis normativo y la revisión de los proyectos. Esta matriz relaciona los criterios normativos y operativos presentados en el capítulo 1 con los documentos oficiales, los proyectos y su trazabilidad,

con el fin de identificar brechas entre lo dispuesto en los instrumentos institucionales y su aplicación práctica. Los criterios aplicados en la matriz de contraste fueron los siguientes:

1. Incorporación del riesgo LA/FT en los instrumentos de gestión institucional.
2. Debida diligencia y verificación de idoneidad de las OSC/ESAL contratadas.
3. Trazabilidad financiera y control de giros o reportes.
4. Transparencia y publicación contractual.

Las fuentes de información a nivel operativo utilizadas fueron: *el Manual de Control Interno de la Gobernación de Arauca v.3*, *el Manual de Contratación y Compras Públicas v.11 (2025)*, *el PAAC 2024*, en materia de implementación se utilizaron los informes técnicos de formulación y de liquidación de los proyectos 1 y 2 (en adelante, Proyecto 1 y Proyecto 2), los cuales constituyen la base investigativa para el contraste.

2.3. Hallazgos obtenidos

Incorporación del riesgo LA/FT en la gestión institucional: Los documentos operativos de la Gobernación de Arauca, especialmente el Manual de Control Interno y el PAAC 2024, contemplan la gestión de riesgos administrativos, financieros y de corrupción, pero no reconocen el lavado de activos o la financiación del terrorismo (LA/FT) como una categoría autónoma. Su identificación y gestión por ende se realiza de manera implícita, relacionándose a la transparencia o a la integridad, lo que dificulta su gestión individual como lo establece las recomendaciones GAFI (GAFI, 2023)

La carencia de este enfoque específico impide que el riesgo de LA/FT sea incorporado en los mapas e instrumentos de gestión y seguimiento, lo que trae como consecuencia un impacto en la trazabilidad y control para el seguimiento a los recursos públicos. Al no existir indicadores claros y procedimientos operativos para su gestión, este riesgo se mantiene invisible.

En el análisis de los proyectos ejecutados por la Gobernación de Arauca en la vigencia 2018 (Contrato 542/2018 y Contrato 679/2018) se evidenció que ninguno incorporó de forma explícita la categoría de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) en sus fases de planeación, ejecución o cierre.

Los documentos revisados, estudios previos, pliegos de condiciones y actas de liquidación presentan referencias generales a riesgos administrativos y de cumplimiento, pero no identifican escenarios financieros o de integridad asociados a posibles operaciones irregulares.

Debida diligencia en la contratación con OSC/ESAL: Los documentos de los procesos de selección y evaluación de las organizaciones contratadas, dan cuenta de que la Gobernación de Arauca aplica verificaciones de tipo técnico, jurídico y financiero para establecer la idoneidad de las entidades contratantes, en este caso ESAL/OSC, dentro de otras categorías. A pesar de lo anterior, no se encontraron evidencias de protocolos

formales para la debida diligencia, tal como lo sugiere el Decreto 092 de 2017 (Presidencia de la República de Colombia, 2017)

En ese sentido, la verificación se centró en la experiencia y capacidad operativa de las organizaciones, sin embargo, no incluyó mecanismos para identificar el beneficiario final, la validez sobre las fuentes de financiación, ni la revisión de posibles restricciones. En contextos de alta vulnerabilidad como el departamento de Arauca, la falta de este proceso representa un riesgo potencial para las organizaciones contratadas, donde las entidades contratistas, en este caso OSC/ESAL pueden ser utilizadas como intermediarias para la canalización de recursos para LA/FT.

En ambos proyectos, la Gobernación de Arauca cumplió con las verificaciones formales exigidas por la normatividad contractual (RUT, antecedentes, certificaciones, pólizas de cumplimiento), pero no aplicó un protocolo de debida diligencia reforzada, tal como lo establece el Decreto 092 de 2017, recién expedido para la época de formulación e implementación de estos proyectos.

En el Proyecto 1 (Contrato 542/2018), la evaluación de la entidad ejecutora se centró en la capacidad técnica y la experiencia, sin incluir revisión del beneficiario final ni de las fuentes de financiación. En el Proyecto 2 (Contrato 679/2018), la documentación contractual incluyó los soportes de la organización

FUNDEORINOQUIA, pero no se encontraron evidencias de consultas en listas restrictivas, ni validaciones sobre personas políticamente expuestas PEP.

Trazabilidad Financiera y Control de Giros: Se evidenció que la Gobernación de Arauca aplica controles contables y de auditoría interna que permiten el seguimiento a los anticipos y la liquidación de convenios. No obstante, estos mecanismos hacen énfasis en la rendición contable y presupuestal, sin contemplar acciones para alertar o detectar operaciones inusuales vinculadas al riesgo de LA/FT.

Los movimientos financieros se registran en los sistemas institucionales, pero no existen canales de coordinación con la UIAF. No se evidenció la existencia de lineamientos específicos, por ejemplo, para el personal de tesorería y control interno frente a este riesgo (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2021).

El seguimiento financiero, aunque cumple con los requisitos administrativos, no permite identificar patrones de uso irregular, ni establecer una revisión periódica de los riesgos. Esta brecha representa un límite en la capacidad preventiva de la Gobernación y limita también el cumplimiento de las disposiciones normativas aquí analizadas, especialmente el Decreto 1068 de 2015 y las guías de la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiero [UIAF], 2019)

Los expedientes de los proyectos analizados muestran que la Gobernación realizó controles contables, registro de anticipos y liquidaciones, cumpliendo con los requerimientos administrativos y presupuestales. No obstante, no se identificaron mecanismos de alerta temprana ni reportes de operaciones inusuales, tal como lo dispone el Decreto 1068 de 2015.

En el Proyecto 1, los documentos financieros se limitan a comprobantes de pago y extractos bancarios, sin evidencia de validaciones cruzadas entre las áreas de tesorería, supervisión y contabilidad. En el Proyecto 2, los registros contables y de la amortización de anticipo reflejan trazabilidad interna, pero no incluyen alertas ni procedimientos para reportar irregularidades.

Transparencia y rendición de cuentas: El análisis de la información publicada en SECOP II y en los informes de rendición de cuentas muestra que la Gobernación mantiene niveles adecuados de publicidad contractual, garantizando la visibilidad de los procesos y convenios (Gobernación de Arauca, 2025). Sin embargo, la transparencia observada tiene un enfoque principalmente informativo, sin integrar mecanismos de control y monitoreo del riesgo LA/FT (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2021)

No hay evidencia de indicadores de transparencia asociados con la revisión de beneficiarios, montos o contratistas recurrentes, ni tableros de seguimiento que vinculen

la información pública con la gestión de riesgos (Transparencia por Colombia, 2022). En el Proyecto 1, los informes de avance y liquidación no se relacionan con el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC 2024); mientras que en el Proyecto 2, la información publicada no incluye indicadores de integridad o revisión de beneficiarios.

El análisis operativo permitió constatar que, aunque la Gobernación de Arauca ha avanzado en la adopción de instrumentos administrativos alineados al Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), la gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) continúa siendo un reto en cuanto a su apropiación dentro de la gestión y estructura institucional.

Las brechas identificadas, particularmente la falta de incorporación explícita del riesgo LA/FT en los mapas institucionales y la ausencia de protocolos de debida diligencia reforzada, así como la limitada trazabilidad financiera, reflejan vacíos estructurales que impiden la aplicación de la norma y se relacionan directamente con el contexto territorial y socioeconómico del departamento (Gobernación de Arauca, 2025; UIAF, 2019).

En el siguiente título se desarrolla un análisis contextual para comprender las condiciones del departamento de Arauca y su impacto como factor determinante en la gestión de riesgos, también se identifican las principales brechas a partir de la

herramienta de contraste y se ofrecen recomendaciones técnicas para fortalecer la capacidad preventiva de la gestión del LA/FT en escenarios de alta vulnerabilidad.

3. Contexto territorial y análisis de brechas para la gestión del riesgo LA/FT en la contratación pública con ESAL/OSC en la Gobernación de Arauca

3.1. Contexto territorial y vulnerabilidad OSC/ESAL frente al riesgo de LA/FT

El departamento de Arauca presenta una combinación de factores estructurales, sociales y económicos que aumentan significativamente su exposición al riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT). Su ubicación geográfica en la zona nororiental de Colombia, con una frontera de aproximadamente 326 kilómetros con el estado Apure de Venezuela, es un entorno de frontera porosa y de alta movilidad poblacional. Se estima que, de los 313.000 habitantes del departamento, alrededor de 77.000 son migrantes venezolanos, lo cual genera presiones adicionales sobre los servicios públicos, el empleo y la gobernanza local (UNICEF, 2024).

En materia económica, Arauca depende en gran medida de las rentas petroleras y de transferencias del Estado, con una participación en el PIB nacional del 0,58 % y un PIB per cápita estimado en 6.529 dólares en 2022, ligeramente por debajo del promedio nacional (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023). Sin embargo, los beneficios de esta riqueza no se distribuyen de manera equitativa: el departamento presenta una tasa de desempleo del 29,1 %, la más alta del país, y una de las mayores

tasas de informalidad laboral (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2024). Estas condiciones económicas adversas se reflejan en la precariedad alimentaria, dado que 62 % de los hogares araucanos presentan consumo insuficiente de alimentos (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023).

En materia de seguridad, Arauca ha sido históricamente una de las zonas más afectadas por el conflicto armado y por la presencia de grupos armados ilegales. En 2022, se registró el 68 % de los secuestros del total nacional, y en promedio 38 personas por día fueron desplazadas por enfrentamientos y amenazas directas (Defensoría del Pueblo, 2025). Estos fenómenos, combinados con las economías ilícitas como el contrabando de combustible y el narcotráfico, alimentan un entorno de alto riesgo para la gestión de recursos públicos y la ejecución de proyectos sociales (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2022).

De acuerdo con datos oficiales, en Arauca hay al menos 463 entidades sin ánimo de lucro (ESAL) registradas al 2024 y más de 1.200 organizaciones solidarias. Para efectos de este análisis, por organizaciones de la sociedad civil (OSC) se entenderá exclusivamente a fundaciones y organizaciones comunitarias, dado que estos actores constituyen la estructura más presente en la ejecución de convenios y proyectos sociales en el departamento. Esta base organizacional evidencia un tejido social institucionalizado significativo y refuerza la relevancia de las OSC/ESAL en la ejecución de proyectos públicos e institucionales (Unidad Solidaria, 2024; UAEOS-FO, 2014).

La Gobernación de Arauca y sus entidades asociadas ejecutan buena parte de los proyectos, convenios y contratos con estas organizaciones para implementar programas de atención humanitaria, primera infancia, seguridad alimentaria, educación, cultura y proyectos comunitarios en zonas rurales y de frontera.

Esta relevancia responde, por un lado, a la limitada capacidad operativa del Estado en territorios con restricciones de movilidad, presencia de actores armados y dificultades logísticas, y por otro, a la capacidad de las OSC/ESAL de mantener redes comunitarias, operar con mayor flexibilidad y tener presencia estable en lugares donde la institucionalidad enfrenta barreras de acceso.

Sin embargo, esta situación particular también introduce vulnerabilidades específicas frente al riesgo LA/FT. La diversidad y variabilidad del sector, que combina organizaciones con trayectoria sólida con entidades de reciente creación o con estructuras administrativas débiles, incrementa la posibilidad de que algunas sean utilizadas como vehículos inadvertidos para canalizar fondos ilícitos, incorporar proveedores vinculados a economías ilegales o ejecutar operaciones con trazabilidad financiera limitada.

En un territorio afectado por economías ilícitas, movilidad transfronteriza y presencia de grupos armados, estas condiciones exigen protocolos diferenciados de debida diligencia, clasificación de riesgo y verificación financiera que fortalezcan la integridad de la contratación pública y garantice que la participación de las OSC/ESAL

contribuya efectivamente al bienestar social y no sea instrumentalizada por actores ilegales.

La Gobernación de Arauca y sus entidades asociadas ejecutan buena parte de los proyectos sociales mediante organizaciones de la sociedad civil (OSC), entidades sin ánimo de lucro (ESAL) y consorcios, lo que amplía la necesidad de controles más rigurosos sobre la procedencia de sus fondos, la idoneidad de las organizaciones y la trazabilidad de las operaciones financieras. Sin embargo, la revisión de los documentos institucionales y los proyectos analizados evidencia vacíos en la incorporación del riesgo LA/FT dentro de los instrumentos de planeación y control, lo que limita la capacidad preventiva de la administración territorial.

En este sentido, la vulnerabilidad estructural del departamento Arauca, por su ubicación fronteriza, informalidad económica, debilidad institucional y exposición a actores armados, constituye un factor determinante que amplifica el riesgo LA/FT. Estas condiciones justifican la necesidad de fortalecer la gobernanza pública, consolidar la trazabilidad financiera y diseñar protocolos de debida diligencia reforzada adaptados a los entornos de frontera. Solo bajo un enfoque de gestión integral del riesgo es posible garantizar la integridad en el uso de los recursos públicos y la transparencia en la contratación con organizaciones sociales.

Título 3.2. Análisis de brechas

El análisis integral de los instrumentos institucionales, los proyectos ejecutados y el contexto territorial, junto con los resultados de la matriz de contraste (Tabla 4, Apéndice A), permitió identificar brechas sustanciales entre los lineamientos normativos sobre la gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) y su aplicación práctica en la Gobernación de Arauca.

Aunque la entidad cuenta con estructuras administrativas alineadas al Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), la categoría de riesgo LA/FT no está incorporada de manera explícita en los manuales, procesos contractuales ni mecanismos de control financiero. Esto genera una coherencia parcial entre la política normativa nacional y su implementación operativa en el nivel territorial.

En el criterio de incorporación del riesgo LA/FT, los manuales de Control Interno y Contratación, así como el PAAC 2024, abordan la gestión de riesgos de forma general, pero omiten el tratamiento diferenciado del LA/FT. Ninguno de los dos proyectos revisados (Contratos 542 y 679 de 2018) incluyó este riesgo en su planeación, ejecución o cierre, lo que evidencia un vacío transversal en la identificación de riesgos asociados al manejo de recursos públicos y a la contratación con organizaciones sin ánimo de lucro.

Respecto a la debida diligencia y verificación de idoneidad, si bien se cumplen los requisitos formales exigidos por la Ley 80 de 1993, el Decreto 092 de 2017 y la Ley 1150 de 2007, no existe un protocolo institucional de debida diligencia reforzada que contemple la verificación del beneficiario final, la revisión de listas restrictivas y el análisis de personas políticamente expuestas (PEP). Este vacío aumenta el riesgo reputacional y operativo en un contexto como el araucano, donde confluyen vulnerabilidades institucionales, económicas y sociales.

En materia de trazabilidad financiera, la Gobernación registra los movimientos contables y presupuestales de manera adecuada, pero carece de mecanismos de alerta y procesos para la gestión de reportes a la UIAF, lo que impide detectar operaciones inusuales y transacciones sospechosas. La trazabilidad se centra en la gestión administrativa, sin enfoque preventivo ni coordinación interinstitucional.

Finalmente, en el componente de transparencia y rendición de cuentas, aunque se cumple con la publicación de información en el SECOP II y el PAAC, esta práctica no está articulada con indicadores de integridad y mecanismos de participación ciudadana. La transparencia es formal y no analítica, sin conexión con el monitoreo del riesgo LA/FT.

Adicionalmente, se identificaron brechas asociadas a las capacidades institucionales, debido a que la Gobernación carece de lineamientos técnicos, formación

especializada y roles claramente asignados para la gestión del riesgo LA/FT. La alta rotación de personal y la carga operativa limitan la continuidad y la apropiación de prácticas preventivas.

Se observo también una brecha en la interoperabilidad y coordinación interinstitucional, pues no existen canales formales ni protocolos para el intercambio de información con entidades como la UIAF, la Policía Nacional, la Fiscalía o Migración Colombia. Esta desconexión reduce la capacidad de análisis anticipado del riesgo LA/FT en convenios y beneficiarios.

En síntesis, las brechas identificadas son de carácter estructural y no aislado, evidenciando una distancia entre el diseño normativo y su apropiación institucional. Se requiere fortalecer los instrumentos de gestión territorial con un enfoque integral de riesgo, que integre la debida diligencia reforzada, la trazabilidad preventiva y la coordinación con la UIAF y los sistemas de control ciudadano. Solo así será posible consolidar una gobernanza pública transparente, íntegra y resiliente frente al riesgo LA/FT.

Apéndice A. Matrices de análisis y contraste

Para el desarrollo del análisis se elaboraron cuatro matrices técnicas en formato Excel, a partir de los criterios normativos, operativos y documentales definidos en el capítulo 1. Estas matrices fueron consolidadas y presentadas en el Apéndice A como Tablas A1, A2, A3 y A4, con el fin de garantizar su adecuada visualización y facilitar la lectura académica conforme a las normas APA 7.

1. Tabla A1. Análisis normativo internacional aplicado al riesgo LA/FT

Instrumento internacional	Disposición relevante	Aplicación para la gestión del riesgo LA/FT	Observaciones
Recomendaciones GAFI (2012)	Enfoque basado en riesgo; debida diligencia; medidas para organizaciones sin fines de lucro (Rec. 1 y 8)	Orienta a que entidades públicas identifiquen, evalúen y mitiguen riesgos LA/FT en procesos institucionales	Colombia adopta estas recomendaciones en regulación y lineamientos sectoriales
Convención de Viena (1988)	Criminalización del lavado de activos	Marco general para tipificación penal	Referente para el desarrollo normativo colombiano
Resolución 1373 del Consejo de Seguridad ONU (2001)	Medidas para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo	Base para mecanismos de congelamiento de activos y control financiero	Relevante para entidades públicas que manejan recursos de cooperación o transferencias
Convención de Palermo (2000)	Delitos relacionados con crimen organizado	Complementa medidas contra el LA/FT	Aporta directrices sobre cooperación y prevención

2. Tabla A2. Análisis normativo nacional aplicado al riesgo LA/FT

N.º	Norma / Decreto	Año	Artículos relevantes	Enfoque (gestión, control, sanción)	Mecanismos de prevención y gestión del riesgo	Entidad responsable / sector	Aplicación en la administración pública
1	Ley 808 de 2003	2003	Arts. 1–2	Gestión / Sanción	Establece disposiciones generales para fortalecer el control y la supervisión sobre el uso de recursos públicos.	Ministerio de Justicia	Lineamientos generales de control institucional.
2	Ley 970 de 2005	2005	Arts. 7, 9, 14, 52–58	Gestión / Transparencia	Refuerza disposiciones de transparencia y buenas prácticas administrativas en entidades públicas.	Presidencia / Min Justicia	Contribuye a la transparencia y control interno.
3	Ley 80 de 1993 – Estatuto General de Contratación	1993	Arts. 23–26, 53	Gestión / Control	Define principios de transparencia, economía y responsabilidad; obliga a la correcta administración de los recursos públicos.	Colombia Compra Eficiente / Entidades contratantes	Norma base de la contratación estatal; aplicable a gobernaciones y alcaldías.
4	Ley 1150 de 2007 – Reformas a la Ley 80	2007	Arts. 2–5	Gestión / Control	Introduce selección objetiva, pliegos tipo y medidas de publicidad contractual.	Colombia Compra Eficiente / DNP	Fortalece la transparencia en los procesos contractuales territoriales.
5	Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción	2011	Arts. 73–76, 83	Gestión / Control / Sanción	Crea los PAAC e integra medidas de control, prevención de corrupción y fortalecimiento institucional.	Presidencia / DAFP / Procuraduría	Vincula la prevención de corrupción con la gestión del riesgo LA/FT.

6	Decreto 1082 de 2015 – DUR del Sector Planeación Nacional	2015	Parte 2, Libro 2, Título 1	Gestión / Control	Reglamenta la planeación y ejecución contractual; introduce debida diligencia y trazabilidad como controles previos.	DNP / Colombia Compra Eficiente	Aplica a todos los niveles territoriales; incluye convenios con OSC.
7	Decreto 092 de 2017 – Contratación con ESAL/OSC	2017	Arts. 2–7	Gestión / Control	Establece reglas para contratación directa con ESAL: capacidad técnica, transparencia y control financiero.	Colombia Compra Eficiente / Entidades territoriales	Norma clave para proyectos sociales ejecutados con OSC.
8	Decreto 1068 de 2015 – DUR del Sector Hacienda	2015	Arts. 2.2.2.38.1.1–2.2.2.38.1.6	Gestión / Control financiero	Define funciones de la UIAF, cooperación interinstitucional y lineamientos para administración del riesgo LA/FT.	Min Hacienda / UIAF	Aplica a entidades con manejo presupuestal o recursos de cooperación.
9	CONPES 3793 de 2014 – Política Nacional ALA/CFT	2014	—	Gestión / Control / Prevención	Define el enfoque basado en riesgo (EBR) y lineamientos para fortalecer el Sistema Nacional ALA/CFT. Incluye inteligencia financiera, coordinación interinstitucional y monitoreo del riesgo.	Presidencia / UIAF / MinHacienda / Fiscalía / DNP	Directrices para integrar el riesgo LA/FT en control interno, contratación y planeación territorial.
10	CONPES 4042 de 2021 – Política Nacional ALA/CFT	2021	—	Gestión / Coordinación	Actualiza el enfoque nacional con énfasis territorial, coordinación institucional y seguimiento.	Presidencia / DNP / UIAF / DAFP	Establece acciones específicas para gobernaciones y alcaldías en gestión del riesgo LA/FT.

3. Tabla A3. Sentencias constitucionales relevantes para el marco de gestión del riesgo LA/FT

N°	Sentencia	Año	Norma demandada o revisada	Tipo de pronunciamiento	Argumento principal	Alcance para la gestión del riesgo LA/FT
1	C-037/04	2004	Ley 808 de 2003 (Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo)	Revisión de constitucionalidad	La Corte analizó la Ley 808/03 que aprueba el Convenio internacional, validando obligaciones de cooperación, notificación internacional y jurisdicción para delitos de financiación del terrorismo.	Establece un marco legal interno para prevenir la financiación del terrorismo mediante cooperación internacional, reportes y jurisdicción, lo que refuerza la obligación de los estados de diseñar controles financieros para riesgo LA/FT.
2	C-172/06	2006	Ley 970 de 2005 (Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción)	Revisión de constitucionalidad	La Corte revisó la Ley 970/05 — Convención contra la Corrupción— y discutió su compatibilidad con la Constitución, especialmente en lo relativo a deberes de prevención y transparencia.	Aunque no se refiere explícitamente al terrorismo, la sentencia fortalece el régimen anticorrupción, lo que es relevante para LA/FT: la corrupción puede ser vehículo para el lavado de activos, por lo que las medidas de control y sanción establecidas contribuyen a mitigar riesgos financieros ilícitos.

4. Tabla A4. Criterios de análisis y contraste de proyectos y manuales institucionales

Criterios	Manual de Control Interno Gob. Arauca	Manual de Contratación Gob. Arauca	PAAC 2024	Proyecto 1	Observación	Proyecto 2	Observación	Brecha identificada
Incorporación del riesgo LA/FT en los instrumentos de gestión insti.	Trata la gestión de riesgos, sin categoría específica LA/FT. El manual estaba vigente, pero no se menciona ni se aplica explícitamente en el proyecto 542 de 2018.	Requiere análisis de riesgos en estudios previos, pero no incluye LA/FT como categoría.	Incluye mapa de riesgos de corrupción/integridad; no nombra LA/FT.	No se menciona riesgo LA/FT en pliegos, estudios previos, informes ni actas.	No se identifican riesgos específicos como LA/FT, a pesar de que el proyecto involucra manejo de recursos públicos, contratación con terceros y pagos a artistas. Esto limita la capacidad preventiva frente a posibles operaciones irregulares o uso indebido de fondos.	No se evidencia mención ni categoría "LA/FT" en el Contrato 679/2018 ni en las Actas Parcial y de Liquidación. Los documentos tratan riesgos de ejecución y cumplimiento, sin enfoque LA/FT.	El proyecto no incorpora el riesgo LA/FT en su planeación ni en sus documentos operativos. Se requiere incluir esta categoría en mapas institucionales y estudios previos, con cláusula de reporte a UIAF (Contrato 679/2018, Acta de Liquidación).	Ambos proyectos carecen del riesgo LA/FT en planeación y ejecución. Existe una brecha normativa y operativa frente al Decreto 1081 de 2015 y la Ley 2195 de 2022, que exigen incorporar riesgos LA/FT en mapas institucionales y estudios previos.
Debida diligencia y verificación de idoneidad de la OSC/ESAL contratada	Verificación de contratistas, sin debida diligencia reforzada.	Regula requisitos y evaluación de ESAL, pero sin protocolo de debida diligencia ampliada.	Menciona verificación de contratación y control ciudadano; sin protocolo de debida diligencia.	Se verifica RUP, antecedentes disciplinarios y fiscales, experiencia técnica con contratos y	Aunque se cumple la verificación formal, no se documenta explícitamente como parte de un protocolo de debida	Se encuentran RUT, certificaciones tributarias, pólizas de cumplimiento y responsabilidad civil (Expediente Contrato 679/2018, Anexo pólizas, RUT FUNDEORINOQUI	Falta protocolo de debida diligencia reforzada para OSC/ESAL y subcontratistas. Debe exigirse verificación de beneficiario	Los dos proyectos cumplen verificaciones formales, pero no implementan debida diligencia

				códigos UNSPSC.	diligencia. No se incluye análisis de beneficiarios reales ni revisión de vínculos con terceros.	A). Sin embargo, no existe protocolo de debida diligencia reforzada ni verificación de beneficiario final, PEP o listas restrictivas.	final, PEP y fuentes de financiación (Contrato 679/2018, RUT, Relación de Prestadores – Anexo).	reforzada exigida por lineamientos GAFI. Requiere protocolo institucional para verificar beneficiarios finales, fuentes de recursos, listas restrictivas y condición PEP, especialmente en contratación con OSC/ESAL.
Trazabilidad financiera del proyecto (control de giros y reportes)	Control contable y auditoría interna; sin canal de alerta a UIAF.	Control de anticipos y liquidaciones, sin mecanismos de detección de operaciones inusuales.	Seguimiento financiero general; no vincula controles con reporte de operaciones sospechosas.	Se documenta anticipo y pagos. Acta de liquidación incluye extractos bancarios. No se menciona reporte UIAF ni control contable interno.	No se evidencia control cruzado entre tesorería, supervisor y contratista. No hay reporte UIAF ni validación de origen	Se identifican Acta Parcial No. 01, Plan de Manejo del Anticipo y Relaciones de Amortización (50 % anticipo, giro \$449.968.750). La documentación contable y bancaria evidencia trazabilidad de pagos y liquidaciones (Acta Final, Comprobantes de Egreso), pero no se hallan reportes a UIAF ni alertas por operaciones inusuales.	La trazabilidad es adecuada en términos administrativos, pero no hay flujos de alerta ni protocolos de reporte a UIAF. Se recomienda crear indicadores de alerta (financiamiento cruzado, subcontratación repetitiva) y designar responsable de seguimiento (Acta Parcial 01, Liquidación	Se Identifica que los dos proyectos por un lado mantienen trazabilidad administrativa; por otro, no cumplen con la trazabilidad administrativa financiera integral que exige control preventivo. No hay mecanismos de detección ni reporte de operaciones

							Final, Comprobantes de Pago).	inusuales; por lo tanto, Es recomendable establecer un flujo institucional de alertas tempranas y designar un responsable del seguimiento financiero, con el fin de fortalecer el control y la detección oportuna de posibles riesgos asociados al LA/FT durante la ejecución contractual.
--	--	--	--	--	--	--	-------------------------------	--

Conclusiones.

El presente trabajo evidenció que, pese a la existencia de un marco normativo sólido en materia de prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo (LA/FT), su implementación en el ámbito territorial presenta limitaciones estructurales que afectan la eficacia de la gestión pública.

La Gobernación de Arauca cuenta con manuales y políticas de control interno, contratación y transparencia alineadas con las disposiciones nacionales; sin embargo, la categoría de riesgo LA/FT no está incorporada de forma explícita ni operativa en sus instrumentos de planeación, seguimiento y control. Esta omisión reduce la capacidad institucional para prevenir y detectar operaciones irregulares vinculadas al uso de recursos públicos o a convenios con organizaciones de la sociedad civil.

Los proyectos analizados (Contratos 542 y 679 de 2018) reflejan una gestión formalmente adecuada, pero con vacíos en la debida diligencia, la trazabilidad financiera preventiva y la articulación interinstitucional. La verificación de las contrapartes se limitó a aspectos documentales, sin aplicar controles reforzados exigidos por el Decreto 092 de 2017 y las recomendaciones del GAFI, como la identificación del beneficiario final o la revisión en listas restrictivas.

Asimismo, la trazabilidad financiera se concentra en el registro contable y no en la detección de riesgos, sin mecanismos de alerta ni coordinación con la UIAF. La transparencia contractual, aunque cumplida en términos de publicación, carece de indicadores que midan la integridad de los actores o la gestión del riesgo LA/FT.

En consecuencia, las brechas detectadas entre el marco normativo y su aplicación evidencian la necesidad de actualizar los instrumentos institucionales de la Gobernación de Arauca, incorporando un enfoque integral de riesgo que incluya la gestión preventiva del LA/FT como componente transversal del MIPG y del MECI.

Finalmente, se recomienda diseñar e implementar un protocolo de debida diligencia reforzada (DDR), establecer mecanismos de alerta financiera y reporte interinstitucional y vincular la transparencia contractual con la rendición de cuentas y el control ciudadano. Solo a través de estas acciones será posible fortalecer la gobernanza territorial, promover la integridad institucional y garantizar un uso transparente y seguro de los recursos públicos frente a los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Referencias

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993: Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094.

Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007: Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. Diario Oficial No. 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011: Estatuto Anticorrupción. Diario Oficial No. 48.128.

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2021). Documento CONPES 4042: Política Nacional Antilavado de Activos, Contra la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Departamento Nacional de Planeación.

Crudo Transparente. (2019, 25 de octubre). Manejo de regalías y corrupción en Arauca (2012–2017). <https://www.crudotransparente.com/2019/10/25/manejo-de-regalias-y-corrupcion-en-arauca/>

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2021). Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas. <https://www.funcionpublica.gov.co>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024, febrero). Arauca registra la mayor tasa de desempleo de Colombia en 2023 con un 29,1 %. <https://www.dane.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2014). Documento CONPES 3793: Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021). Política Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). Diagnóstico de capacidades institucionales en entidades territoriales fronterizas.

Defensoría del Pueblo. (2025). Boletín de desplazamiento y conflicto armado, primer trimestre 2025. Bogotá, Colombia.

Financial Action Task Force [FATF]. (2018). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Colombia, Mutual Evaluation Report. FATF–GAFILAT. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-colombia-2018.html>

Financial Action Task Force [FATF]. (2023). Protecting non-profits from abuse for terrorist financing through the risk-based implementation of Recommendation 8 (R.8). FATF. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/protecting-non-profits-abuse-implementation-R8.html>

Fundación Ideas para la Paz [FIP]. (2022). Economías ilícitas y vulnerabilidad institucional en zonas de frontera. Bogotá, Colombia.

Gobernación de Arauca. (s. f.). Manual de Control Interno v. 3. Gobernación de Arauca.

Gobernación de Arauca. (2018a). Contrato No. 542 de 2018. Expediente contractual y actas de liquidación. Gobernación de Arauca.

Gobernación de Arauca. (2018b). Contrato No. 679 de 2018. Acta Parcial No. 01 y Acta de Liquidación. Gobernación de Arauca.

Gobernación de Arauca. (2024). Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC 2024). Gobernación de Arauca.

Gobernación de Arauca. (2025). Manual de Contratación y Compras Públicas v. 11. Gobernación de Arauca.

International Center for Not-for-Profit Law [ICNL]. (2021). Terrorism financing risk in nonprofit organizations in Latin America. <https://www.icnl.org/post/report/terrorism-financing-risk-in-nonprofit-organizations-in-latin-america>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023). Perfil económico del departamento de Arauca 2022. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Guía para la implementación de controles financieros en la gestión pública. Bogotá, Colombia.

Naciones Unidas. (1999). Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Naciones Unidas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2018). Integridad en América Latina: fortaleciendo la confianza y la transparencia. París, Francia.

Presidencia de la República de Colombia. (2005). Decreto 970 de 2005: Por el cual se reglamentan disposiciones de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1068 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 092 de 2017: Por el cual se reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. Diario Oficial No. 50.146.

Transparencia por Colombia. (2022). Índice de transparencia de las gobernaciones 2022. Bogotá, Colombia.

Unidad de Información y Análisis Financiero [UIAF]. (2019). Guía de gestión del riesgo LA/FT para entidades públicas. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz. (2022, 13 de julio). Inversión superior a los \$400 mil millones está transformando los cuatro municipios PDET de Arauca. <https://portalparalapaz.gov.co/2022/07/13/inversion-superior-a-los-400-mil-millones-esta-transformando-los-cuatro-municipios-pdet-de-arauca/>

Unidad Solidaria. (2024). ESAL renovadas por departamento según organización jurídica. Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS). <https://www.unidadsolidaria.gov.co/>

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias – Fondo de Organizaciones Solidarias (UAEOS-FO). (2014). Informe de seguimiento a la planeación del sector solidario 2014. Unidad Solidaria. <https://www.unidadsolidaria.gov.co/>

UNICEF. (2024, agosto). Colombia | Análisis de protección: Arauca. Global Protection Clúster. <https://www.unicef.org>