



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### LISTA CLINTON – Carácter no vinculante

Al respecto, conforme al anexo de la Circular Conjunta 034 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y la Contraloría General de Santander, cabe destacar que la Orden Ejecutiva 12.798 del Gobierno de Estados Unidos no rige en Colombia. Dado que carece de fuerza vinculante en nuestro ordenamiento jurídico, esta Agencia ha sostenido que la inclusión en dicha lista *no genera inhabilidad o incompatibilidad para contratar con el Estado ni puede ser considerada como una causal de terminación unilateral*.

### RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Reserva legal

Por un lado, es necesario tener en cuenta que el carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de *régimen de inhabilidades* obedece a la necesidad de salvaguardar el interés general inherente en la contratación pública, de forma que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y de reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado. Bajo estas circunstancias, las entidades públicas no pueden establecer en el pliego de condiciones causales de inhabilidad o incompatibilidad no previstas en la Constitución o en la ley. En consecuencia, al tratarse de una materia que tiene reserva legal, no es posible que una entidad pública establezca nuevas causales que afecten la capacidad para contratar con el Estado, ni siquiera haciéndolas pasar como causa para rechazar los ofrecimientos realizados.

### SARLAFT – Marco jurídico – Definición

[...] el SARLAFT es un sistema de prevención y control para la adecuada gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo. Para esto, se deberán adoptar unas políticas, procedimientos y herramientas mínimas que contemplen todas las actividades que realizan en desarrollo de su objeto social y que se ajusten a su tamaño, actividad económica, forma de comercialización y demás características particulares de cada agente sujeto a vigilancia. En el caso de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, se requiere que implementen el SARLAFT con el fin de prevenir que sean utilizadas para (i) dar apariencia de legalidad a activos provenientes de actividades delictivas y/o (ii) canalizar recursos hacia la realización de actividades terroristas. Con este fin, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 102 y subsiguientes del Decreto Ley 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así como lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 964 de 2005, la Superintendencia determina los criterios y parámetros mínimos que las entidades vigiladas deben atender en el diseño, implementación y funcionamiento del mencionado sistema.

Bajo dicho marco, las entidades deben implementar sistemas para prevenir el riesgo de que se introduzcan al sistema financiero recursos provenientes de actividades relacionadas con el lavado de activos y/o financiación del terrorismo (LA/FT), así como detectar y reportar las operaciones cuyo propósito sea dar apariencia de legalidad a operaciones vinculadas al LA/FT.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### TERMINACIÓN UNILATERAL – Causales – Interpretación estricta

Por otra parte, el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, así como los numerales 1, 2, y 4 del artículo 44 en concordancia el inciso segundo de artículo 45 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) establece expresamente los eventos en los cuales procede la *terminación unilateral* del contrato. Adicionalmente, el inciso primero del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 dispone que “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”. En consecuencia, dado que la terminación unilateral tiene regulación especial en los artículos 17 y 45 del EGCAP, las causales aplicables son de interpretación restrictiva. Ya que ninguna de las causales de terminación unilateral establecidas en la Ley 80 de 1993 se relaciona con los controles derivados del SARLAFT y que las potestades exorbitantes de las entidades públicas se rigen por el principio de legalidad, el ejercicio de la autonomía de la voluntad no les permite adicionar causales que den lugar a la terminación unilateral como resultado de que el contratista sea incluido en la Lista Clinton.

[...] Ninguna de las causales de terminación unilateral mencionadas en el párrafo precedente se relaciona con los controles derivados del SARLAFT o la inclusión en la denominada Lista Clinton. Dado que las potestades exorbitantes de las entidades públicas se rigen por el principio de legalidad, el ejercicio de la autonomía de la voluntad no permite adicionar los supuestos planteados con el supuesto objeto de consulta. Lo anterior teniendo en cuenta que el artículo 13, inciso primero, de la Ley 80 de 1993 dispone que “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”. En consecuencia, dado que la terminación unilateral tiene regulación especial en los artículos 17 y 45 del EGCAP, las causales aplicables son de interpretación restrictiva.

### ACTOS DE CORRUPCIÓN – Medidas de mitigación

[...] las entidades deben implementar sistemas para prevenir el riesgo de que se introduzcan al sistema financiero recursos provenientes de actividades relacionadas con el lavado de activos y/o financiación del terrorismo (LA/FT), así como detectar y reportar las operaciones cuyo propósito sea dar apariencia de legalidad a operaciones vinculadas al LA/FT.

En particular, para prevenir el riesgo de corrupción y de delitos derivados de la celebración de contratos estatales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado explica que las entidades –tanto las sometidas como exceptuadas de la Ley 80 de 1993– tienen las siguientes opciones: “(i) En los estudios previos que sustentan la contratación: a) tipificar, estimar y asignar los riesgos para prevenir actos de corrupción; b) contemplar las medidas tendientes a verificar las calidades de los proponentes o futuros contratistas; (ii) En los pliegos de condiciones y como parte integrante de la



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

oferta: a) exigir la suscripción de “pactos o compromisos de integridad” y de la “declaración de origen de fondos”; b) identificar plenamente al proponente y verificar los datos pertinentes, de acuerdo con la prerrogativa de la entidad, y c) señalar expresamente que uno de los riesgos asociados al contrato es el de corrupción, el cual se relaciona directamente con el riesgo financiero y, en consecuencia, exigir garantías suficientes que permitan mantener cubierta a la entidad en relación con este riesgo; (iii) En las cláusulas contractuales: a) incorporar la obligación a cargo del contratista de reportar periódicamente su información societaria, financiera y comercial, así como la modificación del estado de los mencionados riesgos; b) con el fin de proteger los intereses de la administración, incluir condiciones resolutorias expresas por hechos u omisiones que, aunque no estén tipificadas como causales de inhabilidad o incompatibilidad impliquen por parte del contratista o de las personas vinculadas a él actos de corrupción u otras circunstancias de las cuales se derive el aumento considerable de los riesgos para la entidad contratante o que vulneren los principios de la contratación estatal; c) estipular multas en los términos expuestos en este concepto”.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 19 de noviembre de 2025

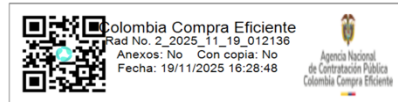
Señor

**Hernán David Henao Castrillón**

Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA

[hernanhc@idea.gov.co](mailto:hernanhc@idea.gov.co)

Medellín, Antioquia



### Concepto C-1449 de 2025

#### Temas:

LISTA CLINTON – Carácter no vinculante / RÉGIMEN DE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES – Reserva legal / SARLAFT – Marco jurídico – Definición / TERMINACIÓN UNILATERAL – Causales – Interpretación estricta / ACTOS DE CORRUPCIÓN – Medidas de mitigación

#### Radicación:

Respuesta a consultas con radicados No. 1\_2025\_10\_06\_011101

Estimado señor Henao:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de concepto del 06 de octubre de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

- “[...]1.¿Cuál es el procedimiento que debe adelantar una entidad sometida a contratación estatal cuando, en el marco de un proceso de selección o durante la ejecución de un contrato, identifica que un oferente o contratista se encuentra reportado en una lista restrictiva internacional (ejemplo: OFAC / Lista Clinton), considerando que jurídicamente no lo puede excluir del proceso?
2. ¿En tales casos, la entidad debe realizar únicamente el reporte de operación sospechosa a la UIAF y continuar con el trámite del proceso de



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

selección y/o ejecución del contrato, o se requieren otras acciones adicionales?

3. ¿Dada la vigilancia especial de la Superintendencia Financiera de Colombia sobre los Institutos de Fomento Territorial – Infi, y su obligación de implementar un Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT), puede establecerse como causal de rechazo dentro del pliego de condiciones o como causal de terminación del contrato, el encontrarse el oferente y/o contratista reportado en una lista restrictiva internacional?

4. ¿Qué lineamientos recomienda Colombia Compra Eficiente como órgano rector del Sistema de Compras Públicas para mitigar los riesgos de LA/FT que pueden surgir de la contratación con oferentes o contratistas en listas restrictivas, sin vulnerar el principio de legalidad en materia de inhabilidades e incompatibilidades?”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿cuáles son las implicaciones de la lucha contra el lavado de



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

activos y financiación del terrorismo en el sistema de compras y contratación públicas?

### 2. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras y contratación pública, la debida diligencia o verificación en listas vinculantes, restrictivas y no restrictivas es una acción fundamental al interior de todos los sistemas de gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, pues se configura en la etapa de conocimiento del proveedor, así como en la vinculación del extremo contractual, satisfaciendo la necesidad de salvaguardar el interés general inherente en la contratación pública, de forma que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y al reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado. Sin embargo, la Lista Clinton es un acto de un gobierno extranjero y, por ende, carece de efectos vinculantes para Colombia. Por ello, la Agencia ha sostenido que la inclusión en esta lista no genera inhabilidad o incompatibilidad para contratar con el Estado, ni puede dar lugar a la terminación unilateral del contrato.

El carácter reconocidamente taxativo y restrictivo supone que las entidades no pueden establecer en el pliego de condiciones causales de inhabilidad o incompatibilidad no previstas en la Constitución o en la ley, ni siquiera haciéndolas pasar como causa para rechazar los ofrecimientos realizados. De forma similar, dado que la terminación unilateral tiene regulación especial en los artículos 17 y 45 del EGCAP, estas causales aplicables son de interpretación restrictiva. Ya que ninguna de las causales de terminación unilateral establecidas en la Ley 80 de 1993 se relaciona con los controles derivados del SARLAFT o la inclusión en la Lista Clinton, el ejercicio de la autonomía de la voluntad no permite a las entidades adicionar causales que den lugar a la terminación unilateral en estos supuestos.

Sin embargo, para prevenir el riesgo de corrupción y de delitos derivados de la celebración de contratos estatales, es recomendable que las entidades adopten las medidas y condiciones referidas por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto del 27 de agosto de 2015. Respecto al riesgo de corrupción, sumado a las medidas previstas en el artículo 9 del EGCAP y de



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la Ley 1150 de 2007, siempre que se configure el supuesto de la inhabilidad del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, podrá aplicarse la causal de terminación unilateral del artículo 44.1 *ibidem*.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i) La Lista Clinton fue creada a través de la Orden Ejecutiva 12.978 del 21 de octubre de 1995. Su objetivo es obstaculizar las actividades de empresas en las que el narcotráfico tengan algún interés económico. Es elaborada por la Oficina de Control de Bienes Extranjeros –Office of Foreign Assets Control (OFAC)– del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, y hace parte de las medidas tomadas por este país en la guerra contra los carteles de la droga y el lavado de activos. En efecto, quien se encuentre dentro de la Lista se encuentra vetado de tener relaciones comerciales con cualquier empresa de ese país.

De hecho, pese a que las personas colombianas incluidas en la lista no incurrir en un delito dentro del territorio nacional, tendrán vetada toda transacción y relación con el sistema financiero. Esto es congruente con lo dispuesto en el artículo 102 del Decreto Ley 663 de 1993, modificado por la Ley 1121 de 2006, según el cual:

“Las instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera, o quien haga sus veces, estarán obligadas a adoptar medidas de control apropiadas y suficientes, orientadas a evitar que en la realización de sus operaciones puedan ser utilizadas como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

aprovechamiento en cualquier forma de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación, o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas”.

Sobre la aplicación de la orden ejecutiva emitida por los EE.UU que da lugar a la creación de la Lista Clinton, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“[...] la Orden Ejecutiva No. 12.978, no constituye una decisión judicial o administrativa propia de alguna autoridad del orden nacional sino que, por el contrario, es una decisión autónoma de un gobierno extranjero (EE.UU).

Por esta razón, dicha orden en sí misma considerada no tiene efectos vinculantes en el Estado Colombiano y no puede aplicarse coercitivamente como una norma jurídica al interior del país. Sin embargo, para la Corte es claro que las consecuencias de su incumplimiento por parte de la banca nacional, dada las relaciones comerciales ineludibles que ésta mantiene con la banca norteamericana, puede acarrear una grave alteración en la solidez del mercado financiero colombiano, por lo cual la decisión de las instituciones financieras de negar el acceso a este sistema de la(s) persona(s) que aparezcan incluidas en la Lista Clinton, constituye en realidad una causal objetiva justificada.

Dentro de este contexto, en aplicación a las políticas de prevención del lavado de activos a que hacen referencia la Ley 526 de 1999, el Decreto 1497 de 2002 y la Circular Externa 046 de 2002 (Superintendencia Bancaria), la Lista Clinton debe considerarse como un elemento de valoración probatoria que puede ser tenido en cuenta por las instituciones financieras al momento de evaluar el acceso de los particulares a la prestación de los servicios financieros. Máxime si dichas instituciones están directamente comprometidas a nivel nacional e internacional en las políticas de control y erradicación al lavado de activos”<sup>1</sup>.

Al respecto, conforme al anexo de la Circular Conjunta 034 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y la Contraloría General de Santander, cabe destacar que la Orden Ejecutiva 12.798 del Gobierno de Estados Unidos no rige en Colombia. Dado que carece de fuerza vinculante en nuestro ordenamiento jurídico, esta Agencia ha sostenido que la

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-468 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

inclusión en dicha lista *no genera inhabilidad o incompatibilidad para contratar con el Estado ni puede ser considerada como una causal de terminación unilateral.*

Por un lado, es necesario tener en cuenta que el carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de *régimen de inhabilidades* obedece a la necesidad de salvaguardar el interés general inherente en la contratación pública, de forma que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y de reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado. Bajo estas circunstancias, las entidades públicas no pueden establecer en el pliego de condiciones causales de inhabilidad o incompatibilidad no previstas en la Constitución o en la ley. En consecuencia, al tratarse de una materia que tiene reserva legal, no es posible que una entidad pública establezca nuevas causales que afecten la capacidad para contratar con el Estado, ni siquiera haciéndolas pasar como causa para rechazar los ofrecimientos realizados.

Por otra parte, el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, así como los numerales 1, 2, y 4 del artículo 44 en concordancia el inciso segundo de artículo 45 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) establece expresamente los eventos en los cuales procede la *terminación unilateral* del contrato<sup>2</sup>. Adicionalmente, el inciso primero del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 dispone que “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”. En consecuencia, dado que la terminación unilateral tiene regulación especial en los artículos 17 y 45 del EGCAP, las causales aplicables son de interpretación restrictiva. Ya que ninguna de las causales de terminación unilateral establecidas en la Ley 80 de 1993 se relaciona con los controles derivados del SARLAFT y que las potestades exorbitantes de las entidades públicas se rigen por el principio de legalidad, el ejercicio de la autonomía de la voluntad no les permite adicionar

---

<sup>2</sup> El artículo 17 de la Ley 80 de 1993 establece las siguientes causales: i) cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga; ii) por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista; iii) por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista; y iv) por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato. Adicionalmente, conforme a los numerales 1, 2, y 4 del artículo 44 y el inciso segundo de artículo 45 del EGCAP, el jefe o representante legal de la entidad debe dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre cuando: i) se celebre con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, ii) se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal y iii) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

causales que den lugar a la terminación unilateral como resultado de que el contratista sea incluido en la Lista Clinton.

En lo relacionado con las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, el numeral 2 del mencionado artículo 14 regula su ejercicio en atención al tipo de contrato de que se trate. La exposición de motivos de la Ley 80 de 1993 establece que la administración debe estar dotada de mecanismos eficaces, así fueren excepcionales, que contribuyan a la adecuada realización de la finalidad contractual y de los fines estatales<sup>3</sup>. Es por eso que cuando se presenten circunstancias que amenacen la paralización de los servicios, las entidades públicas pueden tomar medidas que conduzcan a garantizar la continua y adecuada prestación del servicio, con fundamento en la prevalencia del interés público sobre el particular. En este sentido, los motivos aducidos por la entidad estatal para ejercer las cláusulas excepcionales deben ser graves, ya que no cualquier hecho puede provocarla pues son inescindibles al interés general, sin que se pueda desconocer las compensaciones e indemnizaciones a que tendrán derecho las personas objeto de tales medidas, traducida en la contraprestación necesaria para mantener la igualdad contractual.

En lo atinente a la terminación unilateral del contrato, si bien la ley otorga a las entidades públicas la potestad de actuar en ejercicio de una facultad exorbitante, les impone el cumplimiento de presupuestos de forzosa aplicación y a la vez restringe la medida a los eventos previstos en la misma. Efectivamente, para declarar la terminación unilateral se requiere i) que la manifestación de la voluntad de la administración se materialice en un acto administrativo, ii) que dicho acto debe ser el resultado de un análisis soportado en la realidad del contrato, es decir, debe estar debidamente motivado y iii) que la causal que se alegue en la decisión se encuentre enmarcada en los eventos que la ley ha dispuesto.

El artículo 17 de la Ley 80 de 1993 establece expresamente en que eventos procede la terminación unilateral del contrato. Al efecto, la norma establece las siguientes causales: i) cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga; ii) por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista; iii) por interdicción judicial o

<sup>3</sup> Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

declaración de quiebra del contratista; y iv) por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato. Adicionalmente, conforme a los numerales 1, 2, y 4 del artículo 44 y el inciso segundo de artículo 45 del EGCAP, el jefe o representante legal de la entidad debe dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre cuando: i) se celebre con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, ii) se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal y iii) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten.

Ninguna de las causales de terminación unilateral mencionadas en el párrafo precedente se relaciona con los controles derivados del SARLAFT o la inclusión en la denominada Lista Clinton. Dado que las potestades exorbitantes de las entidades públicas se rigen por el principio de legalidad, el ejercicio de la autonomía de la voluntad no permite adicionar los supuestos planteados con el supuesto objeto de consulta. Lo anterior teniendo en cuenta que el artículo 13, inciso primero, de la Ley 80 de 1993 dispone que "Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 20. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley". En consecuencia, dado que la terminación unilateral tiene regulación especial en los artículos 17 y 45 del EGCAP, las causales aplicables son de interpretación restrictiva.

ii) Con respecto *al riesgo de lavado de activos en los procesos de contratación*, la Ley 526 de 1999, modificada por las Leyes 1121 de 2006, 1621 de 2012 y 1762 de 2015, creó la Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF– adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito detectar prácticas asociadas con el lavado de activos, financiación del terrorismo y las conductas relacionadas con la defraudación en materia aduanera. Adicionalmente, el artículo 2 del Decreto 1497 de 2002, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 del sector Hacienda y Crédito Público, dispuso que las entidades públicas y privadas, incluso, las pertenecientes a sectores diferentes al financiero, asegurador y bursátil, están obligadas reportar operaciones sospechosas a la UIAF.

Dentro de este contexto, el SARLAFT es un sistema de prevención y control para la adecuada gestión del riesgo de lavado de activos y financiación



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del terrorismo. Para esto, se deberán adoptar unas políticas, procedimientos y herramientas mínimas que contemplen todas las actividades que realizan en desarrollo de su objeto social y que se ajusten a su tamaño, actividad económica, forma de comercialización y demás características particulares de cada agente sujeto a vigilancia. En el caso de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, se requiere que implementen el SARLAFT con el fin de prevenir que sean utilizadas para (i) dar apariencia de legalidad a activos provenientes de actividades delictivas y/o (ii) canalizar recursos hacia la realización de actividades terroristas. Con este fin, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 102 y subsiguientes del Decreto Ley 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así como lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 964 de 2005, la Superintendencia determina los criterios y parámetros mínimos que las entidades vigiladas deben atender en el diseño, implementación y funcionamiento del mencionado sistema<sup>4</sup>.

Bajo dicho marco, las entidades deben implementar sistemas para prevenir el riesgo de que se introduzcan al sistema financiero recursos provenientes de actividades relacionadas con el lavado de activos y/o financiación del terrorismo (LA/FT), así como detectar y reportar las operaciones cuyo propósito sea dar apariencia de legalidad a operaciones vinculadas al LA/FT.

En particular, para prevenir el riesgo de corrupción y de delitos derivados de la celebración de contratos estatales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado explica que las entidades –tanto las sometidas como exceptuadas de la Ley 80 de 1993– tienen las siguientes opciones:

“(i) En los estudios previos que sustentan la contratación: a) tipificar, estimar y asignar los riesgos para prevenir actos de corrupción; b) contemplar las medidas tendientes a verificar las calidades de los proponentes o futuros contratistas;

(ii) En los pliegos de condiciones y como parte integrante de la oferta: a) exigir la suscripción de “pactos o compromisos de integridad” y de la “declaración de origen de fondos”; b) identificar plenamente al proponente y verificar los datos pertinentes, de acuerdo con la prerrogativa de la entidad, y c) señalar expresamente que uno de los riesgos asociados al contrato es el de corrupción, el cual se relaciona directamente con el riesgo financiero y, en consecuencia, exigir

---

<sup>4</sup> Superintendencia Financiera, Capítulo IV, Título IV, Parte I de la Circular Básica Jurídica, Instrucciones relativas a la Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

garantías suficientes que permitan mantener cubierta a la entidad en relación con este riesgo;

(iii) En las cláusulas contractuales: a) incorporar la obligación a cargo del contratista de reportar periódicamente su información societaria, financiera y comercial, así como la modificación del estado de los mencionados riesgos; b) con el fin de proteger los intereses de la administración, incluir condiciones resolutorias expresas por hechos u omisiones que, aunque no estén tipificadas como causales de inhabilidad o incompatibilidad impliquen por parte del contratista o de las personas vinculadas a él actos de corrupción u otras circunstancias de las cuales se derive el aumento considerable de los riesgos para la entidad contratante o que vulneren los principios de la contratación estatal; c) estipular multas en los términos expuestos en este concepto”<sup>5</sup>.

En virtud de lo anterior, puede concluirse que el SARLAFT constituye una política de manejo del riesgo, configurando la teoría de la debida diligencia, la cual hace referencia a una validación establecida en la gestión interna del riesgo crítico de la organización, donde se busca el aseguramiento en las relaciones contractuales con sus contrapartes. Dicho aseguramiento se busca en materia de prevención de los riesgos asociados al lavado de activos, financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, donde las compañías están expuestas a los riesgos de reputación, legales, operacionales y de contagio que afectarían ostensiblemente cualquier organización y la continuidad en la ejecución de una actividad contractual.

La debida diligencia o verificación en listas vinculantes, restrictivas y no restrictivas es una acción fundamental al interior de todos los sistemas de gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, pues se configura en la etapa de conocimiento del proveedor, así como en la vinculación del extremo contractual, satisfaciendo la necesidad de salvaguardar el interés general inherente en la contratación pública, de forma que implique el menor sacrificio posible al derecho de igualdad y al reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes aspiran a contratar con el Estado.

Sin perjuicio de otras medidas que adopte la entidad que adelanta el proceso de selección, el riesgo de lavado de activos y de la financiación del

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de agosto de 2015. Rad. 2.264. C.P. Álvaro Namén Vargas.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

terrorismo puede controlarse en las condiciones antes referidas por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto del 27 de agosto de 2015. Como se observa, ninguna de las medidas que sugiere el Consejo de Estado incluye la consagración de causales de rechazo con tintes habilitantes ni la posibilidad de terminar unilateralmente los contratos. Respecto al riesgo de corrupción, sumado a las medidas previstas en el artículo 9 del EGCAP y de la Ley 1150 de 2007, siempre que se configure el supuesto de la inhabilidad del literal j) del artículo 8.1 de la Ley 80 de 1993, podrá aplicarse la causal de terminación unilateral del artículo 44.1 *ibidem*.

En cualquier caso, el carácter reconocidamente taxativo y restrictivo de régimen de inhabilidades implica que las entidades públicas no pueden establecer en el pliego de condiciones causales de inhabilidad o incompatibilidad no previstas en la Constitución o en la ley. En consecuencia, al tratarse de una materia que tiene reserva legal, no es posible que una entidad establezca nuevas causales que afecten la capacidad para contratar con el Estado que se encuentren relacionadas con el tema objeto de consulta, ni siquiera haciéndolas pasar como causa para rechazar los ofrecimientos realizados. Tampoco podrán proceder a la terminación unilateral del contrato con ocasión a la inclusión del contratista en las señaladas listas restrictivas, teniendo en cuenta que este supuesto no fue contemplado en los artículos 17 y 45 del EGCAP.

Lo anterior también es aplicable en el caso de las entidades que se encuentren vigiladas por la Superintendencia Financiera, en el sentido que no podrán determinar causales de inhabilidad o rechazo relacionadas con el tema objeto de consulta, sin que el supuesto haya sido contemplado por la ley. Corresponderá a cada una de estas entidades analizar el marco jurídico aplicable al caso concreto y determinar si existe alguna causal o restricción que pueda dar lugar a limitar la participación de proponentes que hayan sido incluidos en las listas referidas. Por otra parte, las entidades deberán determinar si la inclusión en este tipo de listas supone el incumplimiento de otros requisitos, por ejemplo, relacionados con la capacidad financiera o jurídica de los proponentes, caso en el cual podría ocasionar el rechazo de sus ofertas con base en el incumplimiento de los requisitos habilitantes exigidos.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello,



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993, artículos 8, 13, 17, 44 y 45.
- Decreto Ley 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículos 102 y subsiguientes.
- Ley 964 de 2005, artículo 22.
- Ley 526 de 1999, modificada por las Leyes 1121 de 2006, 1621 de 2012 y 1762 de 2015.
- Decreto 1497 de 2002, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 del sector Hacienda y Crédito Público, artículo 2.
- Consejo De Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 27 de agosto de 2015. Rad. 2.264. C.P. Álvaro Namén Vargas.
- Corte Constitucional. Sentencia T-468 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- Superintendencia Financiera, Capítulo IV, Título IV, Parte I de la



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Circular Básica Jurídica, Instrucciones relativas a la Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo.

- Orden Ejecutiva 12.798 del Gobierno de Estados Unidos.

### 5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente señaló en los Conceptos 415140001639 del 17 de junio de 2019, C-001 del 15 de enero de 2020, C-230 del 16 de abril de 2020, C-684 del 24 de noviembre de 2020, C-958 del 13 de febrero de 2023 y C-279 del 27 de marzo de 2025 que la inclusión en la Lista Clinton o los controles del SARLAFT no derivan inhabilidades o incompatibilidades, y que éstas no pueden camuflarse como causales de rechazo en los pliegos de condiciones o documentos equivalentes. Asimismo, se ha pronunciado sobre las causales de rechazo y la terminación unilateral frente al riesgo de lavado de activos en los Conceptos C-419 del 27 de octubre de 2023 y C-494 del 12 de noviembre de 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Original firmado  
Ana Maria Tolosa Rico

**ANA MARIA TOLOSA RICO**  
Subdirectora de Gestión Contractual (E) ANCP -CCE

Elaboró: Anamaría Bonilla Prieto  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Ana María Tolosa Rico  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE (E)