



La justicia
es de todos

Minjusticia

Supervisión basada en riesgos en materia de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva



Universidad del
Rosario



El futuro digital
es de todos

MinTIC



La justicia
es de todos

Minjusticia

Supervisión basada en riesgos en materia de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

Ministerio de Tecnologías
de la Información y las
Comunicaciones –MINTIC–


Universidad del
Rosario



El futuro digital
es de todos

MinTIC

Wilson Ruiz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Eduardo Varela Gutiérrez
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa (e)

Andrés Orlando Peña Andrade
Director de Política de Drogas y Actividades Relacionadas

Universidad del Rosario

Wilson Alejandro Martínez Sánchez

María Paula Alvarado Barreto

Luis Edurado Daza

Investigación y Redacción

AltaVoz Editores

www.altavoz.com.co

[Coordinación editorial](#)

María del Pilar López Patiño

Corrección de estilo

Alexandra Rincón

Diseño y diagramación

ISBN: 978-958-784-841-0

Noviembre 2021

Este documento corresponde al segundo producto del Convenio de Asociación suscrito entre el Ministerio de Justicia y el Derecho y la Universidad del Rosario, que tiene entre sus componentes la elaboración de un estudio de caracterización y estimación económica de la cadena de valor del narcotráfico en la República de Colombia, con enfoque territorial.

Tabla de contenido

Acrónimos y Siglas	5
Introducción	6
1. Objetivos	8
Objetivo general	8
Objetivos específicos	8
2. Marco Conceptual	8
2.1. Resumen de las Recomendaciones del GAFI sobre SBR	9
2.2. Aproximación al concepto de Supervisión Basada en Riesgos	10
2.3. Comprensión de los riesgos	11
2.4. Conocimiento del ecosistema empresarial y de supervisión	12
2.5. Requisitos generales de la Supervisión Basada en Riesgos	14
2.5.1. Coordinación y cooperación nacional	15
2.5.2. Cooperación internacional	15
2.5.3. Sanciones	15
3. Contexto	16
3.1. Evaluación de los Estándares Internacionales	16
3.1.1. Resultados Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas en la región	17
3.1.2. IEM Colombia - Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas	20
3.2. Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) e Informe de Amenazas Regionales de GAFILAT	23
4. MinTIC y los Operadores Postales de Pago	24
4.1. Destinatarios del Manual	25
4.2. Modelo actual del MinTIC para la supervisión del riesgo de LA/FT	25
4.3. Modelo de vigilancia y control	26
4.3.1. Pasos de la Vigilancia Preventiva	27

4.3.2. Verificación Integral de los Operadores Postales de Pago	28
4.4. Evaluación de riesgos de los Operadores Postales de Pago	29

5. Metodología para una Supervisión con Enfoque

Basado en Riesgo para los OPP	31
5.1. Identificación de los OPP como Sujetos Obligados	31
5.2. Caracterización de los OPP como Sujetos Obligados	32
5.3. Identificación y medición de riesgos (sectorial o intersectorial)	33
5.4. Definición de categorías para la segmentación	36
5.4.1. Tipos de variables	36
5.4.2. Preparación de la información	37
5.4.3. Análisis descriptivo y exploratorio	39
5.4.4. Elección del algoritmo	39
5.4.5. Evaluación de los modelos	40
5.4.6. Análisis de los resultados	40
5.5. Estrategia de Supervisión	41
5.6. Priorización	42
5.7. Matriz de riesgo para los Operadores Postales de Pago (OPP)	42
5.8. Indicadores de efectividad del sistema para los OPP	43
5.9. Sanciones por incumplimiento del SARLAFT	44
5.10. Información disponible sobre los Operadores Postales de Pago (OPP)	45
5.10.1. Número de giros mensuales	45
5.10.2. Montos de giros mensuales por OPP	47
5.10.3. Jurisdicciones del origen y destino de los giros nacionales	48
5.10.4. Montos y jurisdicciones del origen - destino de los giros nacionales.	50
5.10.5. Montos y giros enviados por habitante (jurisdicciones)	50
5.10.6. Montos y giros recibidos por habitante (jurisdicciones)	51

Acrónimos y Siglas

ALA/CFT	Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo
APNFD	Actividades y Profesiones No Financieras Designadas
CAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CFT	Contra el Financiamiento del Terrorismo
CT	Cumplimiento Técnico
EBR	Enfoque Basado en Riesgos
EM	Evaluación Mutua
ENR	Evaluación Nacional de Riesgo
FPADM	Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
FT	Financiación del Terrorismo
GAFI/FAFT	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
IEM	Informe de Evaluación Mutua
IF	Instituciones Financieras
LA	Lavado de Activos
LA/FT	Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
NI	Nota Interpretativa
OP	Operadores Postales
OPP	Operadores Postales de Pago
OSFL	Organizaciones Sin Fines de Lucro
PADM	Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
PEP	Personas Expuestas Políticamente
PRST	Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones
R	Recomendación
RCSNU	Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
RI	Resultado Inmediato
ROS	Reporte de Operación Sospechosa
SBR	Supervisión Basada en Riesgo
SO	Sujetos Obligados
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

Introducción

Con el fin de contrarrestar los fenómenos de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (LA/FT/FPADM), el Estado ha incorporado en la agenda nacional, estrategias encaminadas a detectar y sancionar estas prácticas a través de regulaciones sólidas y efectivas que mitiguen las repercusiones negativas en la economía. Para ello, durante los últimos años se han replicado reglas y estándares internacionales en la normativa interna, relacionadas con mejores prácticas de supervisión.

Los supervisores desempeñan un papel fundamental en la protección del sistema económico y financiero del uso indebido por parte de delincuentes y terroristas, ayudan a hacer cumplir la aplicación de un enfoque basado en el riesgo de las obligaciones ALA/CFT por parte de las instituciones financieras (IF) y otras empresas (incluidas las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) y los proveedores de servicios de activos virtuales (VASP, por sus siglas en inglés).

Los procesos de supervisión, a su vez, han sido objeto de una transformación que responde a los cambios, crecimiento y desarrollo de los sectores económicos. Existe una correlación permanente entre el avance de los sectores económicos con la exposición a nuevas metodologías de lavado de activos, financiación de terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva que cada vez son más difíciles de detectar.

Por lo tanto, el proceso de supervisión impone desafíos relacionados con la identificación de estrategias y mecanismos que se adapten a la evolución permanente del mundo moderno, de los negocios y que respondan a las necesidades de eficiencia y efectividad requerida de los actuales ecosistemas empresariales. La capacidad de los supervisores para implementar un enfoque de supervisión eficaz basado en riesgos depende de su capacidad para evaluar, monitorear y comprender los riesgos, y para desarrollar y aplicar herramientas de supervisión adecuadas al riesgo.

Es conocido que un régimen de prevención de LA/FT/FPADM efectivo requiere cooperación y participación de los diferentes actores del sector público del país, sin embargo, es también

decisiva la colaboración de los actores del sector privado, sujetos a obligaciones de cumplimiento normativo. La implementación de sistemas de supervisión impone entonces, grandes desafíos relacionados con el desarrollo de regímenes apropiados, el otorgamiento de facultades adecuadas a organismos o ministerios y la asignación de recursos suficientes.

Para esos propósitos, el Sistema de Supervisión Basado en Riesgos responde a las exigencias para combatir el fenómeno de LA/FT/FPADM y tiene como objetivo principal el de identificar los riesgos propios de cada entidad, para favorecer un ambiente de detección y prevención oportuno que, a su vez, permita evitar o mitigar eventos adversos para el Estado.

Este documento presenta un modelo de metodología general de supervisión con enfoque de riesgo para la prevención del LA/FT/FPADM con el objetivo de fortalecer las capacidades de los supervisores en Colombia, en especial del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).



1. Objetivos

1.1. Objetivo general

Establecer una guía metodológica que le brinde al MinTIC las bases para desarrollar la revisión de las actividades más relevantes y de mayor riesgo de los Operadores Postales de Pago, con un enfoque de supervisión basado en riesgo de LA/FT/FPADM. Lo anterior, bajo los principios fundamentales de supervisión eficaz, eficiente, transparente y prospectiva.

1.2. Objetivos específicos

- Resumir los elementos esenciales para la aplicación de un sistema de SBR para el LA/FT/FPADM, con el fin de fortalecer las capacidades del MinTIC como autoridad con función de supervisión en Colombia.
- Servir como una guía o marco orientador en el diseño del sistema de SBR de LA/FT/FPADM, al proveer pautas y un modelo metodológico para su implementación.
- Favorecer la implementación de ecosistemas de supervisión eficientes y eficaces, que incluyan medidas acordes con el entorno, organización y dinámicas de los Operadores Postales de Pago como sujetos obligados.
- Desarrollar una metodología de inspección de los sistemas ALA/CFT/CFPAD de los sujetos obligados.
- Mejorar las capacidades del MinTIC para evaluar, monitorear y comprender los riesgos, así como para desarrollar y aplicar herramientas de supervisión adecuadas al riesgo.

2. Marco conceptual

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)–*Financial Action Task Force (FATF)*, órgano intergubernamental que tiene por objetivo el establecimiento de recomendaciones y promover

la aplicación efectiva de medidas legales, normativas, reglamentarias y operacionales para la lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y otras amenazas conexas a la integridad del sistema financiero internacional, expide las 40 Recomendaciones que son reconocidas a nivel internacional como el estándar para combatir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

El primer compendio de las 40 Recomendaciones apuntó estrictamente a la protección del sector financiero. Con posterioridad a los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, se incorporaron las 9 Recomendaciones especiales para enfrentar el peligro del financiamiento del terrorismo. En 2012, el GAFI actualizó sus recomendaciones para seguir el ritmo de la evolución de los riesgos y fortalecer las salvaguardias globales. Con esta última revisión, se integraron estas recomendaciones especiales a las 40 vigentes contra el lavado de activos. De esta forma, se introdujeron nuevas medidas para combatir el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, se detectó mejor el problema del lavado de activos derivado de corrupción y delitos tributarios, y se reforzaron las pautas para situaciones de alto riesgo permitiendo a los países aplicar un enfoque basado en riesgo. Sus propósitos siguen siendo proteger la integridad del sistema financiero, proporcionando a los gobiernos las herramientas actualizadas necesarias para tomar medidas contra el delito financiero¹.

2.1. Resumen de las Recomendaciones del GAFI sobre SBR

Los requisitos en relación con la supervisión basada en riesgos se establecen en las Recomendaciones del GAFI y se evalúa la eficacia de la supervisión ALA/CFT bajo el Resultado Inmediato 3 de la Metodología del GAFI. De acuerdo con la Recomendación 1 (R1) del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de LA/FT/FPADM; además, tomar medidas e incluir la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo para asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva sean proporcionales a los riesgos identificados.

La Recomendación 2 (R2) destaca la importancia de la coordinación nacional, incluso con y entre los supervisores. La Recomendación 26 (R26) requiere la supervisión basada en el riesgo de las instituciones financieras y la Recomendación 28 (R28) requiere la supervisión basada en el riesgo de las APNFD. Las notas interpretativas 26 y 28 recomiendan que los supervisores asignen sus recursos de supervisión de una manera basada en el riesgo. Esto requiere que los supervisores comprendan el riesgo de LA/FT/FPADM en su sector y tengan acceso a toda la información relevante para determinar el perfil de riesgo de una entidad. Además, las

.....
1. www.gafilat.org

Recomendaciones 27 y 28 requiere que los supervisores impongan una serie de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias (en línea con la Recomendación 35) para abordar las fallas en el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT.

Los Estándares del GAFI se refieren tanto a la “supervisión” como al “monitoreo” de las entidades reguladas (ver R14, R15, R26 y R28). Las instituciones financieras deben estar sujetas a licencias y supervisión de conformidad con la R26. Todas las demás instituciones financieras, deben tener licencia o estar registradas y deben ser supervisadas o monitoreadas según los riesgos de LA/FT/FPADM de acuerdo con las R26, R14 y R15.

Al implementar un Sistema Basado en Riesgos (SBR), las entidades deben tener establecidos procesos para identificar, evaluar, monitorear, administrar y mitigar los

riesgos de LA/FT/FPADM. El principio general de una SBR es que, cuando existan riesgos mayores, los supervisores deben exigir a los sujetos obligados la ejecución de medidas intensificadas para administrar y mitigar esos riesgos; y que, por su parte, cuando los riesgos sean menores, puede permitirse la aplicación de medidas simplificadas. Del mismo modo, si los supervisores determinan mediante sus evaluaciones del riesgo que existen tipos de instituciones, actividades, negocios o profesiones que corren el riesgo de ser utilizadas indebidamente para el LA/FT/FPADM, y que no caen dentro de la definición de institución financiera o Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD), estos deben considerar la aplicación de requisitos LA/FT/FPADM a dichos sectores. (GAFI, Las 40 recomendaciones del GAFI, 2013)

A la luz de esa disposición no se trata de una supervisión que se limite a la evaluación de entidades financieras o a las APNFD, sino que puede abarcar incluso, la evaluación de cualquier otra institución o entidad que sea susceptible de ser utilizada para actividades de LA/FT/FPADM. Por otro lado, la supervisión no se limita a la expedición de normativa, circulares o regulación sobre la evaluación de riesgos, sino que debe abarcar un análisis sobre condiciones como el ecosistema empresarial y la caracterización de los sujetos obligados.

2.2. Aproximación al concepto de Supervisión Basada en Riesgos (SBR)

La Supervisión Basada en Riesgos (en adelante SBR) se entiende como el proceso para identificar, monitorear, evaluar, comprender, controlar y mitigar los riesgos que enfrentan las entidades. En un sistema de supervisión por riesgos se evalúan tanto la probabilidad y la severidad de los riesgos significativos a que están expuestos los vigilados, como la eficacia de los controles en la reducción de la probabilidad de ocurrencia de los eventos de riesgo o de la gravedad si estos llegan a materializarse. Esto, a su vez, permite al supervisor priorizar y centrar su atención y esfuerzos en los vigilados con el mayor riesgo y focalizarse en las áreas o temas que requieran una mayor priorización por su impacto dentro del sistema (Randle, 2019).

Así las cosas, la administración de riesgos consiste en la adaptación de estrategias dirigidas a la reducción o mitigación de la posibilidad de que se presenten eventos adversos que impidan a las entidades el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

Es importante indicar que no se trata de un sistema íntegramente novedoso, sino que constituye un esquema mejorado y que complementa las técnicas anteriores, con un contenido dirigido a enfrentar con mayor eficiencia los avances del mercado. Se trata de un enfoque en el que se prioriza la atención proactiva y prudencial, para dar relevancia a “la detección temprana y la evaluación de riesgos a los que se exponen las entidades para generar medidas correctivas oportunas” (Barrios-Figueroa, 2011).

La SBR permite al supervisor evaluar el nivel de exposición a los riesgos de LA/FT/FPADM por cada producto, servicio, cliente, área geográfica, canales de distribución, entre otros; medir la eficiencia y efectividad de los controles internos establecidos para mitigar tales riesgos; y, finalmente, identificar oportunidades de mejora en los procesos y controles internos.

2.3. Comprensión de los riesgos

El proceso de supervisión basado en riesgos consta de dos componentes principales: a) comprender los riesgos y b) abordar esos riesgos. Los supervisores deben contar con un proceso para obtener y mantener un conocimiento actualizado del panorama macro de riesgo de LA/FT/FPADM, e identificar y evaluar sistemáticamente el nivel de riesgo en entidades individuales de manera periódica, tomando en consideración sus riesgos inherentes y factores de control.

Fuentes de información para fundamentar la comprensión del riesgo:

- Evaluación Nacional de Riesgo, incluida la retroalimentación de otras partes interesadas.
- Hallazgos de la actividad de supervisión (ya sea a nivel de entidad u revisiones horizontales/temáticas).
- Retroalimentación de otros supervisores (nacionales e internacionales).
- Información de las entidades reguladas (Evaluación de riesgo sectorial y económica).
- Comentarios de la UIF sobre informes de transacciones sospechosas presentados por entidades, por ejemplo, sobre su puntualidad y calidad de presentación, las tipologías pueden sugerir exposiciones de riesgo específicas o deficiencias de las medidas de mitigación implementadas en una entidad.
- Hallazgos de fuentes públicas (medios de comunicación, informes adversos, etc.).



- Hallazgos de asuntos denunciados.
- Aportes de otras autoridades competentes (policía, fiscales, agencias de inteligencia, autoridades tributarias, aduaneras, anticorrupción y agencias). Esto incluye tipologías de LA/FT y sus observaciones y percepciones de riesgo sobre el sector.
- Aportes de grupos y organizaciones internacionales (Informes del GAFI, información estadística y procesos de analítica propios de entidades supervisadas, análisis y documentos técnicos publicados por instituciones educativas, técnicas, agremiaciones, etc.).

2.4. Conocimiento del ecosistema empresarial y de supervisión

El concepto ecosistema empresarial o de negocios hace referencia un espacio de interconexión y dependencia entre agentes económicos que deben funcionar de manera saludable como condición para que las organizaciones tengan éxito y continuidad (Moore, 1993).

Se puede definir como la interacción o red que toma lugar entre actores individuales e institucionales para fomentar el espíritu empresarial, la innovación y el crecimiento de pequeñas y medianas empresas. Al respecto, algunos de los componentes de un ecosistema empresarial son las políticas de gobierno, marco regulatorio e infraestructura, fuentes de financiación, cultura, mentores, asesores y sistemas de soporte. De otro lado, educación y formación, capital humano, fuerza de trabajo y mercados locales y globales (Mazzarol, 2014).

Se trata de un escenario que favorece la aparición de empresas a través de la promoción de un ambiente en el que concurren emprendedores, universidades, conocimiento, redes, capitales de riesgo, infraestructura, fuerza laboral, entre otros.

Hay que recordar, que las condiciones del país tienen que ver con un marco legal que define aspectos como por ejemplo, el límite de precios, los intereses permitidos sobre préstamos del mercado financiero, los impuestos de diferente índole, los asuntos políticos de crecimiento y seguridad y las disposiciones que enmarcan el manejo laboral de las empresas, entre otros.

De lo anterior se desprende que la competencia y la regulación son elementos claves en un ecosistema empresarial, por lo cual, los entes que supervisan y controlan la dinámica empresarial tienen el desafío de prepararse al más alto nivel para asumir las funciones con objetividad y tomar decisiones que verdaderamente favorezcan los buenos resultados empresariales en su conjunto (Lozano, 2015).

Para esos propósitos, el análisis inicial de la metodología debe centrarse en identificar cómo se establece y cuáles son las características de ese ecosistema de supervisión tanto en las entidades supervisadas como en el sector económico en conjunto. Este proceso debe superar

las evaluaciones de riesgo tradicionales, que se encuentran fuertemente “*bancarizadas*”, y abarcar asuntos y componentes propios de las entidades.

Así mismo resulta imperativo que las entidades conozcan a profundidad el sector económico que supervisan, sus variables y en espacial, el funcionamiento *in situ* de cada actividad que desarrollan.

Para la ejecución de esta fase, se propone la implementación de formularios y sistemas de autodiagnóstico en los que las entidades adelanten un ejercicio de valoración objetiva de los procesos para la identificación de riesgos asociados con LA/FT propios de su ecosistema. Lo anterior, con el fin de conocer el estado y madurez de los sistemas de prevención de LA/FT internos, e identificar fortalezas y necesidades del sector supervisado.

Al respecto, modelo de autodiagnóstico, puede comprender las siguientes etapas y componentes:

- El autodiagnóstico debe incluir los lineamientos para la implementación de un sistema de prevención de riesgos de LA/FT, así como las guías y manuales de la entidad sobre el asunto.
- Se deben identificar los componentes que constituyen los grandes temas que enmarcan los sistemas de prevención de riesgos de LA/FT de las entidades. Algunos componentes pueden ser: –Sistema de administración de riesgos Políticas y procedimientos diseñados para identificar, medir, controlar, mitigar y monitorear los riesgos de LA/FT (Manual de Cumplimiento) –Políticas y procedimientos para garantizar altos estándares de contratación y capacitación permanente de sus funcionarios, empleados y directores. –Política de comunicación interna y seguimiento al cumplimiento de prevención LA/FT. –Código de ética y buena conducta Régimen de sanciones disciplinarias. –Responsabilidades de oficial de cumplimiento. –Auditoría externa. –Responsable de verificar la efectividad del programa de cumplimiento.
- Dentro de cada componente se deben detallar las actividades de gestión propias del componente.
- La entidad que adelante el autodiagnóstico deberá asignar un puntaje objetivo para autocalificar su desempeño en la actividad de gestión descrita.
- Una vez se asignen los puntajes, se arrojará como resultado una calificación para cada componente y una calificación general.



COMPONENTES	CALIFICACIÓN	ACTIVIDADES DE GESTIÓN	PUNTAJE
Grandes temas que enmarca la implementación del programa de cumplimiento de prevención de LA/FT.	Puntaje automático obtenido como resultado de la autocalificación que haga la entidad la implementación del programa de cumplimiento de prevención de LA/FT.	Son las actividades puntuales que la entidad debe estar implementando para considerar el avance en la implementación del programa de prevención de riesgos de LA/FT en la entidad.	Casilla en la que la entidad se autocalificará de acuerdo con las actividades descritas, en la escala prevista por el supervisor.

Esta calificación –resultado de una *autocalificación* a su vez, permitirá al supervisor identificar los componentes en que exista un riesgo mayor y exigir a los sujetos obligados ejecutar medidas intensificadas para administrar y mitigar esos riesgos.

2.5. Requisitos generales de la Supervisión Basada en Riesgos

Los principios y requisitos básicos de una supervisión con enfoque basado en riesgo son:

- a. Entendimiento de los riesgos LA/FT: a nivel país, sector, organización vigilada.
- b. Basarse en el riesgo, tanto para la asignación de recursos, como en la estrategia de supervisión.
- c. Conocer su sector: tanto en materia de riesgos prudenciales y LA/FT, como en sus políticas, controles internos.
- d. Tener acceso a la información relevante de sus organizaciones, libros y registros de cada institución financiera supervisada, suficiente para recopilar la más amplia gama de información.
- e. Combinar estratégicamente la supervisión *in situ* y *extra situ*.
- f. Contar con personal capacitado con conocimientos actualizados en materia ALA/CFT, para que ejerzan inspecciones, guía y retroalimentación adecuada a las entidades vigiladas.
- g. Contar con metodologías y procedimientos claros y adecuados para supervisión *extra situ* (incluido el monitoreo), y supervisión o inspecciones *in situ*.
- h. Contar con mecanismos de cooperación a nivel nacional e internacional.
- i. Adaptar o actualizar sus metodologías con base evolucionan o se presentan los riesgos LA/FT, tipologías, nuevos productos y especialmente adaptables

a las nuevas tecnologías y cambios tecnológicos en productos, servicios, métodos de evaluación de riesgos.

j. Evaluar los resultados de su supervisión

2.5.1. Coordinación y cooperación nacional. Cuando más de una autoridad competente sea responsable de supervisar y hacer cumplir el Sistema de Gestión de Riesgos de LA/FT de una organización vigilada, la acción de supervisión debe ser coordinada. Las autoridades nacionales con las que el supervisor puede coordinar y cooperar pueden incluir:

- a. Unidad de Inteligencia Financiera: para retroalimentación en materia, tipologías, señales de alerta, revisar cumplimiento y calidad de reportes e información sobre entidades; individuos y sus transacciones.
- b. Ministerio de Hacienda, Justicia y del Derecho, y otros ministerios pertinentes, por ejemplo, para colaborar en cuestiones de política pública, preparación de leyes, normas, decretos, reglamentos y orientaciones, no exclusivamente dirigidas a las IF.
- c. Otras autoridades de supervisión relevantes para el ALA/CFT o sanciones financieras, otras autoridades de supervisión prudencial, organismos de autorregulación, o los responsables de administrar la legislación de protección de datos.
- d. Fiscalía General de la Nación.
- e. Las fuerzas del orden: Policía Nacional, Ejército Nacional.

2.5.2. Cooperación internacional. Igualmente, cuando las organizaciones vigiladas operan en múltiples jurisdicciones y están sujetas a la supervisión de autoridades competentes de diferentes países, dicha coordinación y cooperación debe ocurrir internacionalmente. Los supervisores deben establecer acuerdos formales de acuerdo con la Recomendación 40 (R.40), para facilitar y estructurar el intercambio de información, y la cooperación con otros supervisores y autoridades relevantes a nivel nacional e internacional. La NI de la R.40, establece los tipos de información que los supervisores financieros deben poder compartir: a) información normativa, b) información prudencial y c) Información ALA/CFT: como procedimientos y políticas internas ALA/CFT de las instituciones financieras, información sobre debida diligencia, expediente de clientes, muestreo de cuentas e información sobre transacciones.

2.5.3. Sanciones. Finalmente, los supervisores deben tener una gama amplia o suficiente de sanciones disponibles que pueden aplicarse proporcionalmente a mayores o menores infracciones de los requisitos. Este rango debe extenderse desde la adopción de medidas correctivas, administrativas, hasta la adopción de sanciones, multas, cancelación de licencias, entre otros. Las sanciones aplicadas en la práctica deben abordar las deficiencias específicas identificadas,

para asegurar el cumplimiento futuro por parte de la institución sancionada, y disuasivas para buscar el cumplimiento de las otras entidades supervisadas.

Las acciones correctivas deben buscar: a) corregir las debilidades o hallazgos identificados en los procesos, procedimientos, sistemas o controles, b) fomentar una cultura que contribuya a la gestión eficaz del riesgo y al cumplimiento. Deben ser proporcionales a la gravedad de la deficiencia identificada. El Supervisor debe escalar adecuadamente los problemas a la Alta Dirección y/o al Órgano Superior en los casos en que las acciones correctivas requeridas responden a problemas importantes, de alto impacto o donde la intervención supervisora previa no haya sido eficaz.

3. Contexto

3.1. Evaluación de los Estándares Internacionales

Con base en la Metodología de Evaluación del GAFI, se revisa y evalúa el cumplimiento técnico y la efectividad de los Sistemas ALA/CFT. El GAFI se apoya en organismos multilaterales de alcance regional, para determinar qué tan cooperante es cada país en la lucha contra el LA/FT/FPADM. En el caso particular, Colombia está suscrito y es miembro del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), organismo que verifica el grado de cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones y su aplicación efectiva.

Como se mencionó anteriormente, en términos de efectividad, los requisitos en relación con la supervisión basada en riesgo se establecen en las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y se evalúa la eficacia de la supervisión ALA/CFT bajo el Resultado Inmediato 3 de la metodología del GAFI. El Resultado Inmediato 3, supervisión, evalúa si los supervisores monitorean, supervisan, y regulan adecuadamente a las instituciones financieras y a las APNFD, en cuanto al cumplimiento de los requisitos ALA/CFT en proporción a sus riesgos. Este RI evalúa:

- Si se realiza supervisión y monitoreo constante en materia de LA y FT a todos los sujetos obligados (financieros y APNFDs).
- Para los supervisores financieros, si la supervisión se realiza de acuerdo con los principios esenciales de la supervisión según los comités de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.
- Si se realiza una supervisión y monitoreo con un enfoque basado en riesgo.
- Si las multas y sanciones son proporcionales y disuasivas.

- Si existe una retroalimentación entre lo supervisados y los sujetos obligados.

El equipo evaluador se centra en revisar:

- La existencia de un régimen de licencias y registro, y de fit/proper: protocolos, autoridades competentes, informes.
- Mayor supervisión a los sectores de mayor riesgo.
- Facultades disponibles y adecuación de sus recursos al número, tamaño y complejidad de las entidades a supervisar.
- Coordinación entre supervisores ALA/CFT y prudenciales.
- Sistema de sanciones aplicables: procedimiento, número de expedientes con sanción, cuantías, proporcionalidad.
- Impacto de la supervisión: evolución del sector.

3.1.1. Resultados Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas en la región. A continuación, se presentan los resultados generales de la región para este Resultado Inmediato (RI.3) en el marco de la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas y algunos aspectos relevantes identificados en los Informe de Evaluación Mutua (IEM).

RI	Cuba	Costa Rica	Honduras	Guatemala	Nicaragua	México	Panamá	Perú	Colombia	República Dominicana	Uruguay
RI3	S	M	M	M	B	M	M	M	M	B	M
Rec	Cuba	Costa Rica	Honduras	Guatemala	Nicaragua	México	Panamá	Perú	Colombia	República Dominicana	Uruguay
R1	MC	PC	PC	MC	PC	MC	MC	MC	MC	MC	MC
R2	C	PC	MC	C	MC	MC	MC	C	MC	C	c
R26	MC	MC	MC	C	MC	MC	MC	MC	MC	PC	C
R27	MC	MC	C	MC	MC	MC	MC	C	MC	C	C
R28	PC	NC	PC	PC	C	PC	MC	MC	PC	MC	MC
R35	PC	PC	PC	PC	PC	MC	MC	PC	PC	C	MC
R40	MC	C	MC	MC	MC	MC	MC	MC	MC	MC	MC

Este RI obtuvo una calificación promedio de “Moderado” en los países de la región, entre las cuales se describen los siguientes hallazgos más relevantes:



- La supervisión con un EBR se encuentra en diferentes fases de desarrollo e implementación, generalmente con un mayor avance en las IF y en menor grado en las APNFD.
- En algunos casos se evidencia supervisión, pero las sanciones no son consecuentes o proporcionales.

Como referencia, a continuación, se relacionan algunos hallazgos identificados en los IEM con relación a la supervisión de las IF, en especial los hallazgos de jurisdicciones en donde se evidencian mejores prácticas replicables en SBR:

- **Cuba.** Obtuvo una calificación “Sustancial” debido a que: el sector financiero, además de no tener una conexión con mercados internacionales, al igual que las APNFD existentes, tienen un buen conocimiento y aplicación de las medidas ALA/CFT y su supervisión se realiza con un EBR. Se destacó la labor del Banco Central de Cuba (BBC) en sus tareas de supervisión. Un punto para mejorar es la supervisión realizada por el Ministerio de Comunicaciones al sector de giros postales.
- **Costa Rica.** No contaba en el momento de la visita in situ con una autoridad que regulara y supervisara medidas ALA/CFT para APNFD (compra y venta de inmuebles, joyas y metales preciosos, abogados, contadores, y casinos físicos y *online*), solo se cuenta con un registro ante la UIF. Las IF son supervisadas con un EBR. Sin embargo, solo Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) demostró nivel de riesgos para sus supervisados.
- **Honduras.** A la fecha de la visita, no había supervisado y no había impuesto ninguna sanción a las APNFD. Solo los casinos deben realizar registro ante la Secretaría de Cultura, Turismo e Información. Las sanciones impuestas en el sistema financiero son proporcionales y cuentan con multas pecuniarias.
- **Guatemala.** No cuenta a las siguientes instituciones como sujetos obligados: microfinancieras, notarios, abogados, casinos y video loterías. Las sanciones aplicadas por la Intendencia de Verificación Especial (IVE) no son proporcionales ni disuasivas. La IVE es la entidad encargada de realizar la supervisión en materia de LA/FT a los sujetos obligados. A la fecha todavía no existe ninguna iniciativa concreta para introducir una supervisión de las CAC.
- **Nicaragua.** La supervisión del sector financiero no se realiza con un EBR y solo los casinos y salas de juego son APNFD. Adicionalmente, en la práctica no se efectúan sanciones pecuniarias o multas por incumplimiento de LA/FT.
- **México.** Los supervisores del sector financiero tienen una buena comprensión de los riesgos de LA dentro de los sectores por los cuales son responsables y

desarrollaron modelos sólidos que les permite diferenciar los riesgos entre las diferentes instituciones. La comprensión de los riesgos de FT está menos desarrollada y desarrollaron un enfoque basado en riesgo razonable para enmarcar su programa anual de inspecciones *in situ* y los procedimientos de inspección están cada vez más basados en el riesgo.

- **Panamá.** Los sujetos obligados del sector bancario, señalado como de mayor riesgo en la ENR, han demostrado un nivel bastante uniforme de conocimiento de sus riesgos y obligaciones. Los otros integrantes del sector financiero (valores, seguros y cooperativas), también han demostrado un buen nivel de entendimiento de los riesgos y conocimiento de sus obligaciones.
 - Las instituciones financieras (sectores de bancos, valores, seguros y las cooperativas) aplican medidas de mitigación proporcionales a sus riesgos, cuentan con sistemas informáticos de monitoreo capaces de emitir alertas para detectar operaciones inusuales, tales como, verificaciones relacionadas al movimiento transaccional del cliente que no guarden relación con su perfil, vinculación entre clientes, fraccionamiento de operaciones o movimiento de montos significativos, relacionamiento con territorios de mayor riesgo.
 - Respecto de la facultad de la Superintendencia Mercados de Valores (SMV), Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP) y el Instituto Panameño Cooperativo (IPACOOOP, no queda claro que pueda exigirse la información pertinente al monitoreo del cumplimiento de los requisitos de ALA/CFT.
 - El IPACOOOP elaboró el Manual de Supervisión para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Contra el FT y Financiamiento de Proliferación de Armas de Destrucción Masiva con un enfoque de gestión de riesgo. El mismo, proporciona una guía para la identificación, medición y control de los niveles de exposición al riesgo de LA/FT a los que pueden estar expuestos los productos y servicios ofrecidos por las cooperativas, así como los riesgos de clientes, ubicación geográfica y canales de distribución. El manual contiene un esquema de los requisitos de un programa de cumplimiento, la gestión de riesgos y los procedimientos de inspección que permiten, inclusive, calificar si los sujetos obligados y declarantes conocen y entienden los riesgos que enfrentan, con especial atención a validar la eficiencia y efectividad de los controles que se aplican como mitigantes.
- **Perú.** Al momento de la EM, las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), cuentan con mecanismos de afiliación, pero no existen mecanismos para la regulación, otorgamiento de licencia y autorización de operaciones, lo cual

facilita que los delincuentes o sus asociados sean beneficiarios finales de una participación significativa en una CAC. En junio de 2018 se aprobó la Ley 30822 que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y Otras Normas Concordantes, respecto a la regulación y supervisión de las CAC, que otorga a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el mandato de supervisar a las CAC no autorizadas a captar recursos del público.

- **República Dominicana.** La supervisión de las cooperativas de ahorros, créditos y servicios múltiples se encuentra a cargo del Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP). La entidad cuenta con un manual de supervisión basado en el riesgo de LA/FT, que contiene pautas claras para la gestión de riesgos de LA/FT, determina las funciones y áreas responsables, y prevé una metodología específica y detallada para la supervisión basada en el riesgo del sector, entre otros aspectos relevantes. No obstante, debe señalarse que el manual fue expedido en enero de 2018, por lo cual, su implementación se encuentra en etapa preliminar. Entre agosto y diciembre de 2017, el IDECOOP llevó a cabo 105 supervisiones ALA/CFT *in situ*. Debe notarse que las 105 entidades supervisadas fueron seleccionadas en función de su tamaño, complejidad, calificación y perfil de riesgo. Del total de entidades seleccionadas, 11 fueron identificadas como de mayor vulnerabilidad, por lo cual, el IDECOOP dedicó mayores esfuerzos a su supervisión. Como se puede apreciar, las metodologías de supervisión aplicadas son *extra situ* e *in situ*. Para determinar la entidad que debe realizar la supervisión, los organismos de control utilizan matrices de riesgo por sector. Quienes tienen mayor experiencia en la elaboración y utilización de estas matrices son la Superintendencia de Bancos (SIB) y la Superintendencia de Valores (SIV). En el caso de cooperativas, la matriz es reciente y las supervisiones se han realizado a las entidades de mayor tamaño.

3.1.2. IEM Colombia - Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas. En el contexto nacional, Colombia ha sido evaluada en cuatro oportunidades desde el 2000, para evaluar el nivel de implementación de los estándares.

La última revisión fue llevada a cabo por el Fondo Monetario Internacional (FMI), como miembro de Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), en junio de 2017, a fin de verificar el grado de cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones y su aplicación efectiva. Como resultado de esta evaluación se identificaron aspectos en los que el país debe modificar o mejorar sus normas y/o implementación técnica en su Sistema ALA/CFT, con el fin de dar un mejor cumplimiento técnico a las recomendaciones internacionales y de esta manera alcanzar una mayor efectividad en la lucha contra el LA/FT.

En relación con los resultados del país en la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas, a continuación, se relacionan los aspectos identificados dentro del IEM directamente relacionados con la supervisión de los Operadores Postales de Pago por parte del MinTIC:

Según el último Informe de Evaluación Mutua (IEM) del 2018 de Colombia², “El MINTIC es responsable de supervisar cinco operadores de pago nacionales, dos de los cuales pueden participar en negocios transfronterizos. Los ocho operadores realizan negocios a través de 112 agentes y 27.800 centros de servicios al cliente”.

De conformidad con lo establecido en la Resolución 2564 de 2016, los OPP deben implementar y desarrollar el SARLAFT. Además, las actividades de giros nacionales e internacionales que desarrolle el Operador Postal Oficial (OPO) también están sujetas al SARLAFT de la resolución mencionada.

En cuanto a la supervisión, (resultado inmediato 3 del IEM del GAFILAT), tanto el MINTIC como la DIAN tienen limitaciones en los recursos, particularmente en relación con la supervisión, lo que restringe una supervisión efectiva.

En este mismo aparte del Informe, se hace referencia a los operadores de transferencias de dinero nacionales, supervisadas por el MINTIC, así:

“Hay cinco proveedores de pagos postales autorizados que operan a través de 12 agentes (colaboradores) y cerca de 27.700 centros de servicio al cliente (subagentes). Un solo operador grande puede tener hasta cerca de 7.000-8.000 centros de servicio al cliente. Los agentes no están autorizados y MINTIC tampoco ha establecido sistemas de verificación de competencia y probidad para los subagentes. La falta de sistemas de verificación de competencia y probidad para agentes y subagentes es una deficiencia significativa del sistema. MINTIC indicó que los operadores de pago realizan su propia diligencia con sus agentes y que revisan los acuerdos de contratación durante las visitas in situ.

Dos de estos operadores están autorizados para realizar negocios de remesas transfronterizas, generalmente en relación con otras empresas de remesas reguladas. Las inspecciones in situ son tercerizadas a consultores. De acuerdo con MINTIC, la información reciente indica que el volumen de transferencias de fondos ha crecido cerca del 15% anual. MINTIC realiza debida diligencia a los accionistas que tienen 5% o más del capital social, y a los altos ejecutivos y directores. También analiza sus declaraciones fiscales, políticas y otros registros de antecedentes. Sin embargo, no hay un sistema para el monitoreo posterior al otorgamiento de licencias en relación con asuntos de competencia y probidad, excepto la observación de noticias adversas.” [Subrayado propio]

.....
2. El informe de evaluación mutua de Colombia, de noviembre de 2018 correspondiente a la cuarta ronda, presenta el resultado sobre el nivel de cumplimiento con las 40 recomendaciones del GAFI que hizo GAFILAT y el FMI.

En cuanto a la entidad como supervisor de los OPP, el Informe señala:

“MINTIC 323. La comprensión de los riesgos de LA/FT de MINTIC acerca de los operadores de sistemas de pago nacionales todavía está evolucionando y se basa principalmente en el análisis de flujos financieros mensuales hacia y desde regiones geográficas nacionales consideradas de alto riesgo, como por ejemplo en materia de minería ilegal, extorsión y secuestros. Los informes de inspección in situ desde 2016 generan matrices de riesgo en relación con los riesgos inherentes y residuales sobre la base de los riesgos del cliente/operación y de las obligaciones de remisión de reportes. El análisis extra situ de los riesgos es adecuado, particularmente respecto del riesgo del cliente, por ejemplo, no residentes y PEP. Tampoco hay una comprensión clara de los riesgos que surgen de los vínculos transfronterizos con las transferencias domésticas, los cambistas de divisas de alto riesgo y los prestamistas no regulados.” [Subrayado propio]

En relación con el Enfoque Basado en Riesgos (EBR), el informe señala que el MinTIC todavía está en proceso de desarrollar e integrar un EBR a la supervisión ALA/CFT (numeral 342). Recibe datos sobre volúmenes de pago nacionales y la dirección de los flujos hacia/desde varias regiones geográficas. El informe indica que la entidad cuenta con “un marco analítico rudimentario que evalúa el riesgo inherente y residual y la probabilidad de LA/FT en base la ubicación geográfica de los operadores de pago”.

En el mismo sentido, se afirma que el marco basado en el riesgo anterior no toma en cuenta suficientemente los factores de riesgo del cliente y del canal de entrega (por ejemplo, el uso de agentes y de centros de servicio al cliente). No hay una evaluación de riesgos de FT específica. Aunque en el informe se reconoce que las estadísticas del flujo de transferencias mensuales son monitoreadas en relación con actividades inusuales y advertencias tempranas por parte del MinTIC, este análisis es muy rudimentario y se realiza a partir del examen de una muestra. Los flujos geográficos tampoco mostraron correlación con, por ejemplo, las actividades económicas y las características de la población.

Sobre las inspecciones *in situ* se dijo que generalmente son tercerizadas a consultores. Por su parte, el MinTIC manifestó que realiza visitas semestrales para fines prudenciales y ALA/CFT a cada uno de los cinco operadores y que, en cada visita, que dura cerca de seis días, hay uno de cuatro agentes dedicados a revisar el cumplimiento con el SARLAFT. El informe indica que, según un modelo de informe de inspección, los objetivos generales y específicos no cubrían explícitamente el cumplimiento ALA/CFT y que no se basaba en un análisis de riesgo previo a la inspección.

De otra parte, las sanciones e incumplimientos, las estadísticas del MinTIC muestran cinco incumplimientos –entre 2016 y 2017– de identificación biométrica del cliente, por parte de tres operadores; se solicitaron acciones remediales.

En resumen, el IEM de 2018 de Colombia señala frente a la supervisión de los Operadores Postales de Pago que:

1. No se realiza una supervisión basada en riesgo (R1) por parte de MinTIC (tan sólo SFC). MinTIC todavía está en proceso de desarrollar e integrar un EBR a la supervisión ALA/CFT.
2. MinTIC es responsable de supervisar a cinco (5) operadores de pago nacionales, los cuales realizan negocios a través de 112 agentes y 27.800 centros de servicios al cliente.
3. MinTIC no ha establecido sistemas de verificación de competencia y probidad para los subagentes.
4. Hay limitaciones en los recursos, especialmente con la supervisión, lo que restringe una supervisión efectiva.
5. No hay un sistema para el monitoreo posterior al otorgamiento de licencias en cuanto a asuntos de competencia y probidad.
6. Las inspecciones *in situ* son tercerizadas a consultores.
7. El análisis *extra situ* de los riesgos es adecuado, particularmente respecto del riesgo del cliente.
8. MINTIC realiza debida diligencia a los accionistas que tienen 5% o más del capital social, y a los altos ejecutivos y directores.
9. No hay una evaluación de riesgos de FT específica.
10. Hay hallazgos mínimos en cuanto a sanciones e incumplimientos.

3.2. Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) e Informe de Amenazas Regionales de GAFILAT

Colombia ha realizado tres ejercicios de valoración de riesgos de LA/FT a nivel nacional, en 2013, 2016 y 2019.

La Evaluación Nacional de Riesgo para Colombia, se basó inicialmente en una metodología diseñada para identificar, analizar y comprender los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo. Además, para servir como elemento fundamental en focalizar las acciones del Estado y de los distintos sectores de la economía para enfrentarlos de manera articulada³, mediante ejercicios de estimación semicualitativo de riesgos asociados al LA/FT. En dicha evaluación primó el criterio de experto y se basó en información requerida a entidades y sectores, desarrollada bajo la metodología del Banco Mundial que calcula los riesgos de LA/FT como una combinación de amenazas y vulnerabilidades.

.....
3. Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado De Activos y Financiación del Terrorismo para Colombia 2013. https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/evaluaciones_nacionales_riesgo/evaluacion_nacional_riesgo_2013,

El informe ejecutivo de la ENR del 2019 evalúa las amenazas y las vulnerabilidades ante el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, sin embargo, no presenta resultados en una calificación agregada del riesgo a nivel de país o por sector. En la ENR 2019, Colombia obtuvo una calificación entre los esquemas de vulnerabilidad y amenaza media-alta⁴.

Por otra parte, en la región Latinoamérica y el Caribe dentro del Análisis Regional de Amenazas 2017–2018 se presentan como mayor amenaza el tráfico ilícito de estupefacientes, el transporte ilícito por fronteras, la corrupción, el soborno y el contrabando, y que finalmente estos fenómenos debido a la pandemia a nivel mundial presentan un aumento considerable principalmente en relación con el tráfico de estupefacientes y los delitos contra la administración Pública.

Por otra parte, el documento de amenazas regionales en 2017–2018 del GAFILAT, establece que los delitos determinantes fueron delitos fiscales, corrupción, soborno y tráfico ilícito de estupefacientes, lo cual es comparable con la ENR 2019 de Colombia, donde los delitos contra la administración pública se consideraron la mayor amenaza. En términos de las amenazas por delito fuente de LA, se determinó que los delitos contra la administración pública, enriquecimiento ilícito, tráfico de estupefacientes, testaferrato, contrabando y favorecimiento de contrabando, representan la mayor amenaza, seguidos por los delitos contra el sistema financiero, (media- baja), mientras que el tráfico de hidrocarburos, tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión y secuestro, constituyen una amenaza baja.

En este sentido, MinTIC debe considerar dentro de sus factores de riesgo, aquellas zonas geográficas y sectores económicos en los cuales se presentan los delitos identificados como mayor amenaza, tales como las zonas de frontera (contrabando), zonas de tráfico ilícito de estupefacientes y presencia de grupos insurgentes. Lo anterior, con base en los reportes e informes de las autoridades (Policía Nacional, observatorios de delitos, etc.).

4. MinTIC y los Operadores Postales de Pago

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) regula y supervisa a los Operadores de Servicios Postales en relación con las transferencias postales nacionales, de acuerdo con la Ley 1369 de 2009. Para tal fin, ha establecido reglas para la adopción del Sistema de Administración de Riesgos de LA/FT mediante la Resolución No. 2564 del 6 de diciembre de 2016.

.....
 4. Evaluación Nacional de Riesgo de Lavado De Activos y Financiación del Terrorismo para Colombia 2019
https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/evaluaciones_nacionales_riesgo/evaluacion_nacional_riesgo_2019/informe_ejecutivo_enr_2019

4.1. Destinatarios del Manual

Son destinatarios de este manual las dependencias del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que funge como entidad encargada de la regulación, vigilancia y control de los Operadores Postales de Pago (OPP) en el cumplimiento de las normas y disposiciones nacionales contra el riesgo de LA/FT/FPADM.

4.2. Modelo actual del MinTIC para la supervisión del riesgo de LA/FT

Mediante la Ley 1341 de 2009 (Ley TIC) se modificó la estructura legal del sector de las “telecomunicaciones” y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC- se convirtió en la autoridad para el diseño de la política pública del sector, así como de vigilancia y control para la materialización de dichas políticas. Dicha ley TIC propuso, entre otros aspectos, un marco de política y regulación focalizado en la “prevención”.

En relación con los servicios postales, la Ley 1369 de 2009 desarrolló todos los principios y políticas aplicables a este sector. Además, estableció los tipos de servicios en materia postal, los agentes que pueden ser concesionarios o licenciatarios del mismo, el régimen de habilitación y definió las infracciones del régimen postal y las competencias sancionatorias. Por lo tanto, le corresponde al Ministerio TIC actuar como autoridad de Inspección, Control y Vigilancia frente a todos los Operadores Postales, adelantar las investigaciones para establecer posibles infracciones al régimen de los servicios postales e imponer las sanciones previstas en dicha ley, con excepción de la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas relacionadas con la protección de la competencia y la protección del consumidor.

A su turno, el artículo 17 del Decreto 1414 de 2017, mediante el cual se modificó la estructura del Ministerio TIC (actualmente derogado), establecía a cargo de la Dirección de Vigilancia y Control las funciones relativas a todos los procesos y procedimientos de vigilancia y control de los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión sonora y postales.

Recientemente, el Decreto 1064 del 23 de julio de 2020 modificó la estructura del Ministerio TIC, derogó el Decreto 1414 de 2017, y bajo el Viceministerio de Conectividad se estableció la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control con dos (2) subdirecciones: Subdirección de Vigilancia e Inspección y la Subdirección de Investigaciones Administrativas. El artículo 21 establece las funciones de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control, mientras que los artículos 22 y 23 definen las funciones de las dos subdirecciones mencionadas.

En términos generales, la Subdirección de Vigilancia e Inspección es la responsable de verificar el cumplimiento legal de los prestadores de servicios de telecomunicaciones y servicios postales, así como de realizar las visitas de inspección y vigilancia –directamente o con apoyo de un tercero–, recaudar las evidencias, adelantar averiguaciones preliminares y divulgar la matriz de obligaciones, entre otras.

A su vez, la Subdirección de Investigaciones Administrativas tendrá, entre otras funciones, adelantar las investigaciones administrativas ante presuntas infracciones, proyectar actos administrativos sancionatorios, llevar a cabo e instruir la primera instancia de los procesos, e informar a las autoridades competentes las posibles conductas delictivas derivadas de su proceso administrativo sancionatorio.

4.3. Modelo de vigilancia y control

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través de la Dirección de Vigilancia y Control (DVC) –hoy Dirección de Inspección, Vigilancia y Control (DIVC)–, cuenta con un “Modelo de Vigilancia y Control” fundamentado en acciones de vigilancia preventiva y de control estratégico⁵. Este modelo está destinado para el ejercicio de las funciones de vigilancia y control del ministerio hacia los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST) y los operadores postales (OP).

La vigilancia preventiva, conforme a la política PrevenTic, plantea las siguientes actividades:

- a. Divulgación y capacitación: consiste en jornadas de divulgación y capacitación con cobertura nacional, presenciales o virtuales, en las cuales se promueve de manera permanente el conocimiento de la normatividad, las obligaciones a cargo de los Prestadores –PRST– (Móviles, No Móviles y Radiodifusión Sonora) y Operadores Postales -OP-, así como de las Herramientas TI con las que cuenta el MinTIC (Registro TIC, Registro POSTAL, SER - Sistema Electrónico de Recaudo, Colombia TIC, entre otros) para el acceso a la información por parte de los prestadores.
- b. Revisión y diagnóstico: consiste en la revisión de la información disponible en el MinTIC, para determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones técnicas, económicas, jurídicas y administrativas a cargo de los PRST u OP.
- c. Visitas de acompañamiento: se realiza una planeación estratégica para el desarrollo, programación y realización de visitas de acompañamiento, en las cuales se puede identificar las dificultades o dudas que han tenido los PRST y OP frente al cumplimiento de sus obligaciones. Como resultado de la visita se deja un acta y se elabora un informe de las actividades realizadas.
- d. Acuerdos de mejora: se trata de un documento suscrito voluntariamente entre un PRST u OP y la DVC –hoy DIVC–, que contiene Acciones de Normalización para que de manera planeada, organizada y sistemática se realicen

.....
 5. Información tomada del documento “VYC-TIC-MA-001- MODELO DE VIGILANCIA Y CONTROL” suministrado por la entidad. Pág. 1.

gestiones que permitan superar las dificultades frente al cumplimiento de las obligaciones que impliquen un riesgo de incumplimiento. Esta actividad puede ser resultado de: (i) una recomendación realizada por el MinTIC; (ii) visita de acompañamiento; o, (iii) voluntad propia del PRST u OP.

- e. Verificación: se realiza la verificación del cumplimiento del acuerdo de mejora a través de las siguientes acciones: (i) Revisión de la información y evidencias aportadas por el PRST u OP; (ii) Revisión de la información que se obtiene de las diferentes fuentes, sistemas de información y Herramientas TI que tiene el MinTIC; y/o, (iii) Realización de una Visita de Verificación.

El control estratégico se refiere al conjunto de actividades para ejercer la facultad sancionatoria que se desarrollan luego de agotar las alternativas de prevención desarrolladas para el cumplimiento de las obligaciones por parte de los prestadores de servicios PRST u OP, descritas anteriormente como Vigilancia Preventiva.

De conformidad con la normatividad y el procedimiento que se debe aplicar a cada caso en concreto, según los sujetos y/o servicios vigilados, se adelantan las siguientes actividades de las etapas procesales:

- a. Apertura de investigación
- b. Descargos
- c. Pruebas
- d. Alegatos de Conclusión
- e. Decisión
- f. Recursos

El control estratégico culmina con la firmeza de los actos administrativos sancionatorios o de archivo, de acuerdo con el procedimiento administrativo sancionatorio y con plena observancia de las garantías constitucionales y legales.

4.3.1. Pasos de la Vigilancia Preventiva. De acuerdo con el procedimiento de vigilancia preventiva (VYC-TIC-PR-007- VIGILANCIA PREVENTIVA), el primer paso consiste en identificar las obligaciones que deben cumplir los prestadores, de conformidad con la matriz de obligaciones⁶ por servicio: mensajería expresa, postales de pago y operador postal oficial (OPO).

.....
6. Archivo en Excel que contiene las obligaciones de los prestadores de servicios, disponible en: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Ministerio/Direccion-de-Vigilancia-Inspeccion-y-Control/Subdireccion-de-Vigilancia-E-Inspeccion/>

La “matriz de obligaciones” contiene la información relativa a los aspectos técnicos, financieros, legales, administrativos y de **riesgos** que deben cumplir los prestadores de servicios de telecomunicaciones y servicios postales.

El segundo paso, denominado “Anillo I” consiste en el análisis previo entre la información de la matriz de obligaciones y la información consignada en el Sistema Integral de Alertas Tempranas (SIAT) del ministerio, con el fin de detectar presuntos incumplimientos.

Con base en los reportes de los PRST y/u OP con presunto incumplimiento de obligaciones, se **prioriza** aquellos que presentan mayores incumplimientos en los reportes del SIAT y que tengan un mayor impacto para el sector.

En el tercer paso se elabora un Plan de Trabajo para llevar a cabo verificaciones y/o auditorías a cada operador a visitar del respectivo sector. Lo anterior, de acuerdo con las necesidades y disponibilidad de recursos.

Según la planeación, se puede tratar de:

- a. Una verificación *in situ*, denominada “Anillo II”, la cual consiste en una inspección en el sitio del PRST u OP para verificar el cumplimiento de sus obligaciones en un solo aspecto.
- b. Una auditoría integral, denominada “Anillo III”, que consiste en la verificación en todos los sentidos (jurídico, técnico o financiero), del presunto incumplimiento por parte de un PRST u OP de gran impacto en el sector.

El cuarto paso es el trabajo de campo mediante la realización de la verificación *in situ* (Anillo II) o auditoría integral (Anillo III) en el que se verifican los presuntos incumplimientos con evidencias entregadas por los PRST u OP. La actividad se cierra con un acta firmada entre los profesionales de la Subdirección y el representante legal del operador.

Si los hallazgos se enmarcan dentro de la competencia de la Dirección, se suscriben planes de mejoramiento por parte del PRST u OP.

4.3.2. Verificación Integral de los Operadores Postales de Pago. Según el documento que describe la metodología para la planeación y ejecución de las verificaciones integrales de los operadores postales –mensajería expresa, operadores postales de pago y operador postal oficial– (SP-MFC Método formal de Consultoría V2), las visitas se programan con base en los siguientes criterios:

- La cantidad de alarmas generadas en el Sistema de Información SIAT.
- La fecha de la última verificación a cada Operador.
- Requerimientos de MINTIC

Una vez seleccionados los operadores postales a verificar, el equipo asignado programa la visita, recolecta la información necesaria y prepara los documentos de trabajo (listas de chequeo) respectivos.

La metodología contempla las siguientes actividades, entre ellas la verificación de riesgos y capacitación de SARLAFT:

1. SP-MFC: Método Formal de Consultoría
2. SP-M01-01: Metodología verificación Mensajería Expresa - Aspecto Jurídico.
3. SP-M01-02: Metodología verificación Mensajería Expresa–Aspecto Financiero.
4. SP-M01-03: Metodología verificación Mensajería Expresa–Aspecto Administrativo.
5. SP-M01-04: Metodología verificación Mensajería Expresa–Aspecto Técnico.
6. SP-M02-01: Metodología verificación Operador Postal de Pago–Aspecto Jurídico.
7. SP-M02-02: Metodología verificación Operador Postal de Pago–Aspecto Financiero.
8. SP-M02-03: Metodología verificación Operador Postal de Pago–Aspecto Administrativo
9. SP-M02-04: Metodología verificación Operador Postal de Pago–Aspecto Técnico.
10. SP-M02-05: Metodología verificación Operador Postal de Pago–Aspecto Riesgos.
11. SP-M02-06: Metodología actividades capacitación SARLAFT.
12. SP-M03-01: Metodología verificación puntos y/o agencias de la red postal de Colombia.

4.4. Evaluación de riesgos de los Operadores Postales de Pago

En cuanto a la evaluación de riesgos de los operadores postales de pago, establecida en el documento “METODOLOGÍA DE VERIFICACIÓN–POSTAL DE PAGO–ASPECTO RIESGOS–CÓDIGO SP-M02-05”⁷, el alcance de las obligaciones legales contempla los siguientes aspectos:

.....
7. Información tomada del documento “SP-M02-05 Metodología OPP Aspecto Riesgos V.2” suministrado por la entidad.

1. Política de Riesgos SARLAFT
2. Política de Riesgos SARO
3. Política de Riesgos SARL
4. Políticas en materia de límites
5. Políticas en materia de mitigación del riesgo de liquidez y planes de contingencia
6. Sistema de Control Interno
7. Procedimientos y mecanismos SARLAFT
8. Procedimientos SARO
9. Procedimientos SARL
10. Etapas SARLAFT
11. Etapas SARO
12. Etapas SARL
13. Identificación de riesgos SARL
14. Matriz y Perfil de Riesgo SARLAFT
15. Matriz y Perfil de Riesgo SARO
16. Conocimiento de cliente / Usuario SARLAFT
17. Medidas intensificadas para las personas expuestas políticamente
18. Conocimiento del colaborador
19. Conocimiento del mercado
20. Detección y análisis de operaciones sospechosas
21. Implementación de instrumentos para SARLAFT
22. Reporte de operaciones sospechosas
23. Reporte de ausencia de operaciones sospechosas
24. Reporte de transacciones en efectivo
25. Reporte de ausencia de transacciones en efectivo
26. Registro de incidentes de Riesgo Operativo
27. Reportes de Riesgo - Revisoría Fiscal SARLAFT
28. Capacitaciones SARLAFT

29. Capacitaciones SARO
30. Formularios de envío y reclamo del giro

Tal como se describe anteriormente, se tiene previsto la verificación del **SARLAFT** en los siguientes aspectos: política; procedimientos y mecanismos; etapas; matriz y perfil de riesgo; conocimiento del cliente/usuario; PEP; conocimiento del colaborador y del mercado; instrumentos; detección, análisis y reporte de operaciones sospechosas; reporte de transacciones en efectivo; reportes de la revisoría fiscal; y capacitaciones.

Según el documento de metodología, en términos generales, la verificación de cada uno de los aspectos se enfoca principalmente en tres aspectos:

- a. Revisar la existencia del documento.
- b. Revisar que el documento o aspecto contenga todos los elementos exigidos por la normativa vigente.
- c. Revisar la aprobación del documento por parte de la junta directiva o el órgano de control correspondiente.

5. Metodología para una Supervisión con Enfoque Basado en Riesgo para los OPP

La metodología para una SBR dirigida a los OPP debe considerar, en primer lugar, la identificación de los sujetos obligados; en segundo lugar, su caracterización e identificación de riesgos; en tercer lugar, la evaluación del riesgo sectorial; en cuarto lugar, la segmentación; en quinto lugar, la estrategia de supervisión; y, en sexto lugar, la priorización.

5.1. Identificación de los OPP como Sujetos Obligados

El primer componente para la implementación de la SBR es la identificación de los OPP como Sujetos Obligados (SO).

En relación con los Sujetos Obligados, el GAFI ha identificado, entre otros, a los Operadores Postales de Pago (OPP) al considerar en las definiciones que, también son instituciones financieras: toda aquella persona natural o jurídica que realiza como negocio, entre otras actividades u operaciones, la de emisión y administración de medios de pago -ej.: tarjetas de crédito y débito, cheques, cheques de viajero, giros postales y giros bancarios, dinero electrónico- (GAFI, 2020).



Además, las recomendaciones del GAFI incluye a los giros postales como uno de los instrumentos negociables al portador (INP), así como en la categoría de fondos u otros activos.

Sin perjuicio de lo anterior, son obligadas todas las entidades o instituciones que sean susceptibles de ser utilizadas para actividades de LA/FT/FPADM. Es por ello, que se exige al supervisor conocer previamente las entidades a cargo, la naturaleza, objeto, actividades y desarrollos de esas entidades, así como las gestiones propias de cada una. Para esos efectos, se sugiere, reunir la información suficiente y necesaria para identificar si se trata o no de un SO.

5.2. Caracterización de los OPP como Sujetos Obligados

Una vez se han identificado las entidades, es necesario caracterizar y clasificar a los OPP como Sujetos Obligados para delimitar el campo de supervisión. Esta clasificación puede responder a asuntos como actividad, tamaño, cobertura de operaciones, sectores, entre otros.

A través de la caracterización de los SO se pueden verificar factores estructurales como el tamaño del sujeto obligado en su industria, si la actividad presencial es o no presencial, y la composición accionaria, entre otros.

En este caso, a la fecha, se trata de cinco (5) Operadores Postales de Pago (OPP) de acuerdo con la información disponible en la página web del MINTIC⁸, actualizada a septiembre de 2020, así:

Razón social	Nit	Municipio	Página web
EFFECTIVO LTDA.	830131993-1	Bogotá	www.efecty.com.co
SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.	900062917-9	Bogotá	www.4-72.com.co
RED EMPRESARIAL DE SERVICIOS S.A.	900084777-9	Cali	www.supergiros.com.co
MATRIX GIROS Y SERVICIOS S.A.S	900327256-8	Bogotá	www.sured.com.co
MOVIRED S.A.S.	900392611-6	Bogotá	www.moviired.co

En cuanto a las principales cifras de los estados financieros, los cinco (5) operadores presentan la siguiente situación al corte del 31 de diciembre de 2019⁹, cifras en miles de pesos:

.....

8. Información de las empresas operadores postales habilitadas (189 de mensajería expresa y 5 postales de pago), la cual se encuentra disponible en: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sistemas-MINTIC/Sector-Postal/Informacion-General/5541:Empresas-postales-habilitadas>. Recuperado: el 7 de febrero de 2021. Los datos de Servicios Postales Nacionales S.A. (4-72) fueron tomados de la copia de los estados financieros, suministrados por el MinTIC.

9. Información consultada en el Sistema Integrado de Información Societaria (SIIS) de la Superintendencia de Sociedades, disponible en: www.siis.ia.supersociedades.gov.co

Operador postal	Constitución	Ingresos	Utilidad	Activos	Pasivos	Patrimonio
EFFECTIVO LTDA.	10/ Oct/2003	\$543.155.959	\$52.539.277	\$351.179.129	\$195.148.888	\$156.030.241
RED MPRESARIAL DE SERVICIOS S.A.	16/ May/2006	\$49.079.207	\$4.540.607	\$83.259.929	\$54.523.300	\$28.736.629
MATRIX GIROS Y SERVICIOS S.A.S.	10/ Jun/2014	\$38.174.451	\$5.720.965	\$49.881.218	\$33.656.868	\$16.224.350
MOVIRED S.A.S.	3/Ene/2010	\$448.997.963	-\$13.057.720	\$61.489.794	\$47.356.773	\$14.133.021
SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.	25/ Nov/2005	\$287.727.100	\$16.503.686	\$289.723.761	\$177.518.928	\$112.204.833

5.3. Identificación y medición de riesgos (sectorial o intersectorial)

Esta etapa tiene como objetivo principal el de identificar las amenazas y vulnerabilidades para el sector de los OPP, así como clasificar los riesgos e identificar la probabilidad de ocurrencia y su impacto en cada SO.

Al respecto, el MinTIC puede optar por adelantar una evaluación a través de matrices de riesgo, así:

Matriz de riesgo sectorial

- Análisis de riesgo interno, operacional y geográfico de los OPP (variables y mitigadores de riesgo).
- Análisis de bases de datos interna de la UIF, estudios de análisis de riesgo, estudios estratégicos, estadísticas generales, estadísticas de supervisión relacionado con los OPP.
- Análisis de información externa sobre los OPP: datos macroeconómicos, tributarios y seguridad nacional.

Matriz de riesgo intersectorial

- Análisis de sectores económicos de riesgo relacionados directa o indirectamente con los Operadores Postales de Pago para delimitar el campo de supervisión.
- Análisis de sectores relacionados con algún tipo de APNFD o sujetos obligados que tengan relación con los OPP. Por ejemplo, algunos agentes delegados de los OPP realizan, a su vez, actividades relacionadas con juegos de suerte y azar o actividades de corresponsalía bancaria.

- Factores estructurales como el tamaño de la actividad de los OPP en la economía nacional, actividad presencial o no presencial, composición accionaria, entre otros.
- Factores de riesgo residual e indicadores del riesgo inherente del sector asociados a la ubicación geográfica, volumen de operaciones de mediano y alto riesgo y volúmenes de operaciones reportadas.
- Solicitudes de información y mecanismos de verificación para los mayores actores del sector OPP para confrontar el comportamiento y tamaño de sus operaciones.

Para el caso de los Operadores Postales de Pago, se sugiere tener en cuenta, principalmente, las amenazas y vulnerabilidades consideradas en las Evaluaciones Nacionales de Riesgo (ENR) de LA/FT, correspondiente a 2013, 2016 y 2019 de Colombia¹⁰.

En términos generales, las amenazas y vulnerabilidades de lavado de activos (LA) en la **ENR de 2013** son:

Amenazas	Vulnerabilidades
El valor estimado de los activos y montos financieros que se consideraba en poder de organizaciones criminales y grupos terroristas, podrían representar el 5,4% del PIB de 2012.	El lavado de activos representa grandes costos sociales y económicos que las distorsiones en distintos sectores de la economía pueden desestabilizar.
Falta de análisis financiero y económico de las organizaciones criminales y subversivas y su relación con el entorno o la economía de cada departamento, municipio, etc., así como su estructura organizacional y el perfil económico de cada una de ellas en las investigaciones judiciales.	Escasez de jueces especializados en lavado de activos y en financiación del terrorismo.
Inexistencia de una definición clara y universal frente al delito de “terrorismo”, que implica que el nexo entre éste y la financiación sea difícil de probar.	Los delincuentes optan por la innovación (convergencia criminal) como estrategia para evadir las acciones legales de las autoridades.
Falta de capacitación sobre Financiación del Terrorismo a los fiscales encargados de orientar las investigaciones sobre estos delitos.	El Estado no cuenta con toda la capacidad técnica y operativa para la administración de los bienes producto de la extinción del dominio, lo que genera graves problemas en la lucha contra el LA/FT.

.....
 10. Información disponible en la página web de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF (www.uiaf.gov.co). Recuperado en: https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/evaluaciones_nacionales_riesgo

El resultado de la **ENR de 2016** fue que Colombia tiene un nivel de riesgo país de lavado de activos y financiación del terrorismo de 0,57 (MEDIO). Esta calificación es el producto de un nivel de amenaza nacional de 0,73 (ALTO) y un nivel de vulnerabilidad nacional de 0,42 (MEDIO).

En la amenaza se consideraron los aspectos: Narcotráfico, Contrabando, Tráfico de migrantes, Minería ilegal, Corrupción y Extorsión. Además, la financiación del terrorismo.

En la vulnerabilidad se consideraron variables como: Política de implementación; Criminalización del lavado de activos; Capacidad de los investigadores de delitos financieros; Integridad e independencia de los investigadores de delitos financieros; Cooperación internacional en materia penal; Integridad e independencia de los fiscales de delitos financieros; Capacidad de los fiscales de delitos financieros; Cooperación doméstica; Integridad e independencia de los funcionarios que presiden; Capacidad de los funcionarios que presiden; Sanciones penales; Leyes de incautación de activos; Capacidad de los investigadores de incautación de activos; Integridad e independencia de los funcionarios de incautación de activos; Órdenes de incautación de activos; Cooperación internacional en la incautación de activos; Normas y prácticas de auditoría y contabilidad; Infraestructura de la identificación del cliente; Disponibilidad de fuentes de información independientes; Transparencia corporativa y fiduciaria; Divulgación tributaria; Integridad financiera; Formalización de la economía; Marco regulatorio de la financiación del terrorismo; Marco institucional para la represión de la financiación del terrorismo; Coordinación y cooperación interinstitucional para combatir la financiación del terrorismo; y Coordinación y cooperación internacional para combatir la financiación del terrorismo.

Para la **ENR de 2019**, el riesgo de LA para Colombia fue MEDIO-ALTO, la calificación de las amenazas fue MEDIO-ALTO y las vulnerabilidades fue de MEDIO. El riesgo de FT fue MEDIO, las amenazas fueron MEDIO-BAJO y las vulnerabilidades MEDIO-ALTO.

En resumen, la identificación y medición de los riesgos de LA/FT/FPADM para el sector de los OPP están directamente relacionados con las amenazas y vulnerabilidades identificadas en las ENR debido a la actividad de pagos postales en todo el territorio nacional.

A manera de ejemplo, para los OPP se puede estructurar una matriz de riesgos LA/FT/FPADM en la que se consideren factores de riesgo y variables como:

- Tamaño del OPP como sujeto obligado.
- Resultado de las evaluaciones, visitas y auditorías del OPP.
- Número y tipo (persona natural o jurídica) de agentes con los que el OPP desarrolla el negocio.
- Número de oficinas y cobertura nacional del OPP y/o sus agentes.
- Número, cantidad y promedio de los giros postales pagados directamente o a través de sus agentes.

- Cantidad y monto de giros pagados a jurisdicciones nacionales de alto riesgo (medio y bajo).

Cantidad y monto de giros recibidos en jurisdicciones nacionales de alto riesgo (medio y bajo).

5.4. Definición de categorías para la segmentación

Segmentar es agrupar. Para poder segmentar los factores de riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva es necesario identificar previamente la caracterización de los SO y criterios que los diferencien.

En esta etapa, se considera de vital importancia conocer algunos modelos de segmentación relacionados con los factores de riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (Superintendencia Financiera de Colombia, 2020)

Antes de aplicar el análisis de los datos es importante tener en cuenta el contexto interno y externo del sujeto obligado, es decir, el alcance del nicho del mercado, así como las particularidades de los productos, de los canales, agencias u oficinas y todos los posibles factores internos y externos que puedan influir en los objetivos del negocio.

Para el caso de los Operadores Postales de Pago, vigilados por el MinTIC, es preciso señalar que técnicamente no resulta práctico realizar un proceso de segmentación estadística para los cinco (5) OPP. En este caso se podría diseñar un proceso de segmentación basada en la opinión de experto o segmentación experta.

Sin embargo, es válido considerar la posibilidad de realizar un proceso de segmentación estadística para los agentes o centros de servicio al cliente de dichos operadores, los cuales según el IEM ascienden a casi 28.000. De esta forma, se obtendría un resultado más técnico para la SBR de los OPP, quienes desarrollan su negocio a través de tales agentes en todo el país.

5.4.1. Tipos de variables

- **Cuantitativas:** estas variables se dividen en dos tipos: continuas y discretas. Las primeras pueden tomar valores decimales no exactos como los ingresos de una persona, mientras las segundas toman valores enteros exactos, como la cantidad de productos que tiene un cliente.
- **Cualitativas:** son variables categóricas de tipo nominal que se refieren a características sin un orden específico, como la jurisdicción. Por otra parte, están las ordinales que tienen un orden jerárquico, tales como las variables que cuentan con niveles de riesgo alto, medio y bajo.

Para el caso de los OPP o sus agentes, se presentan variables tanto cualitativas como cuantitativas.

5.4.2. Preparación de la información. La preparación de la información implica realizar las siguientes actividades:

- Incorporar información de diferentes fuentes internas y externas para garantizar las características de calidad de los datos.
- Analizar información histórica que refleje la estacionalidad del negocio a nivel transaccional para cada uno de los factores de riesgo.
- Construir variables de riesgo para cada factor (buscando resultados en función del riesgo LA/FT/FPADM).
- Establecer y documentar una estrategia para garantizar la calidad de los datos, mediante el tratamiento de inconsistentes, desactualizados, etc.

Incluir las variables que se consideren necesarias de acuerdo con la dinámica del negocio, garantizando que cuenten con las características de calidad de datos.

Luego, se consideran los factores o variables de riesgo en la matriz, con la finalidad de que la combinación de estos arroje el riesgo de cada SO en particular. De esta manera, se procede a una selección con un enfoque basado en los riesgos identificados.

En ese sentido, se sugieren los siguientes factores o variables para la asignación de riesgo de cada SO dentro de cada sector:

- **Zona Geográfica.** Se considera como ubicación geográfica el domicilio o desarrollo de actividades del SO o sus agentes. Definido ello, se le asigna un valor de riesgo a cada zona (de 1 a 5). Por ejemplo, una valoración de cinco (5) para aquellas zonas geográficas en las que existe presencia de grupos armados al margen de la ley o realización de actividades ilícitas como narcotráfico o minería ilegal.

La información estadística del MinTIC, a través del Boletín Trimestral, ya considera las siguientes zonas geográficas en las que se analiza el comportamiento de los giros postales:

- Zona Bogotá, D.C.
- Pacífico
- Caribe
- Eje Cafetero
- Centro Oriente
- Centro Sur
- Llanos

Además de considerar el número y monto de los giros postales por zonas, tanto para enviados como para recibidos, se cuenta con cifras promedio de habitantes por municipio que puede ser muy útil para el análisis y gestión del riesgo LA/FT/FPADM.

- **Ambiente de control.** Este factor realiza una distinción de riesgo entre aquellos SO registrados que ya fueron supervisados y aquellos que aún no lo han sido. Asimismo, permite realizar una valoración de riesgo sobre el sistema de prevención de riesgo LA/FT/FPADM de los SO, mediante el cual se determina aquellos que presentan mayores vulnerabilidades a ser utilizados como canales para el LA, debido a las falencias detectadas durante las supervisiones realizadas. La información incorporada se obtiene de las estadísticas internas, tomando como referencia los parámetros de riesgo asignados en la matriz. Así, los SO que fueron supervisados tienen un valor de riesgo que surge del resultado obtenido en la supervisión, y los que no lo fueron, tienen asignado un valor de riesgo “medio-alto” siguiendo la lógica de la Matriz.

Es importante destacar que el MinTIC realiza únicamente verificación del cumplimiento de las normas anti LA/FT a los cinco OPP, pero no realiza verificación alguna a los agentes de estos.

- **Reportes Objetivos.** El riesgo asociado a este factor es considerado únicamente en los casos en los que el regulado se encuentra obligado a realizar reportes sistemáticos mensuales. En este sentido, el riesgo es determinado según el nivel de cumplimiento en la presentación de los reportes objetivos y el tipo de reporte efectuado. En el caso de giros postales, los OPP deben reportar sus operaciones al MinTIC y con base en esta información se preparan las estadísticas del sector. Esta información puede ser usada para análisis de riesgo LA/FT/FPADM.
- **Indicador ROS/Reportes Objetivos.** En línea con el factor de riesgo descrito anteriormente, este indicador surge de la división que se realiza entre los volúmenes de ROS efectuados por el sujeto obligado sobre la cantidad de reportes objetivos efectuados por el mismo. Esto permite evaluar el riesgo operacional del sujeto obligado, el cual arroja un nivel de riesgo mayor si la cantidad de ROS es elevada en relación con el volumen de operaciones reportadas y menor en el caso contrario. En este momento el MinTIC no tiene establecido este tipo de indicadores.
- **Reporte de Operaciones Sospechosas.** Es un factor de riesgo que evalúa la eficiencia en el control de las operaciones para aquellos SO que no se encuentran obligados a realizar reportes objetivos, teniendo en cuenta la cantidad de ROS efectuados. De esta forma se asigna un valor de riesgo mayor a aquellos que no han realizado reportes y menor a los que reportan una

cantidad superior. El MinTIC no considera un indicador basado en el número de ROS que presentan los OPP ante la UIAF.

- **Participación en causas penales.** Registros de personas físicas y jurídicas que se encuentran imputadas y/o son sujetos obligados con vinculación directa en causas penales relacionadas con LA/FT/FPADM.
- **Aplicación de sanciones administrativas.** Conforme a los registros de sanciones administrativas, se realiza un cruce de datos con los registros de cada sector, a efectos de determinar cuáles fueron aquellos sujetos obligados respecto de los cuales se abrieron actuaciones administrativas sancionatorias. Asimismo, el factor toma también como indicador de riesgo el resultado del procedimiento, ya sea por imposición de una multa, sobreseimiento y prescripción. En este sentido, aquel SO que no haya tenido una apertura sumarial tendrá la puntuación de riesgo más baja; el que haya sido pasible de sumario, pero fue sobreseído o prescripto una puntuación de riesgo medio y aquel que fue sancionado con una multa tendrá una puntuación de riesgo mayor.

Tal como lo indica el IEM de Colombia, según las estadísticas del MinTIC, apenas se han presentado cinco (5) incumplimientos –entre 2016 y 2017– de identificación biométrica del cliente por parte de tres operadores; se solicitaron acciones remediales.

5.4.3. Análisis descriptivo y exploratorio. Con el fin de entender el comportamiento de las variables y detectar problemas para aplicar las estrategias establecidas previamente, respecto de cada uno de los factores de riesgo, se recomienda explorar sus datos a través de los siguientes análisis.

- Construir tablas e interpretar gráficos.
- Calcular medidas de tendencia.
- Identificar y analizar los datos atípicos, su origen y posibles soluciones.
- Aplicar análisis univariados o multivariados, con el fin de determinar las variables a utilizar en los modelos de segmentación.

5.4.4. Elección del algoritmo. Este es un proceso que implica tener en cuenta el alcance de las herramientas tecnológicas que se usan para la ejecución y diseño de los modelos de segmentación. Es importante entonces, considerar que:

- Existen algoritmos que presentan mejores resultados para variables de tipo cuantitativo o cualitativo y mixto.
- Es un proceso iterativo, es decir, es necesario verificar los resultados de varios modelos desde el punto de vista estadístico y práctico, antes de decidir los que mejor se ajusten a los datos.



- En la selección de los algoritmos es fundamental garantizar el conocimiento de la dinámica del negocio y el aspecto técnico de los mismos.

5.4.5. Evaluación de los modelos. En esta etapa se determina si el modelo cumple con los objetivos específicos del negocio de los OPP y las características de sus datos, para lo cual se sugiere comparar los modelos en diferentes escenarios o diseñar pruebas de validación.

5.4.6. Análisis de los resultados. A partir de los resultados obtenidos, se pueden identificar las características del negocio de los OPP en cada segmento identificado. Para esto se recomienda tener en cuenta lo siguiente:

- Que la caracterización de los segmentos esté explicada por las estadísticas descriptivas de cada una de las variables que los conforman.
- Como complemento a lo anterior, se podrían identificar las formas a través de las cuales se puede presentar el riesgo LA/FT/FPADM e incluirlas en la matriz de riesgos de LA/FT/FPADM.

La suma de todos los valores asignados a los indicadores ajustados por un porcentaje de ponderación arroja como producto final un ordenamiento de los OPP o sus agentes conforme a la puntuación de riesgo obtenida, asignándole un nivel de riesgo según la escala “alto, medio o bajo”.

Algunas de las acciones sugeridas para la supervisión de los OPP como SO, según el riesgo, son las siguientes:

Modelo 1	Modelo 2
<p>Riesgo alto. Se realiza supervisión <i>in-situ</i>. Se evalúan áreas como: involucramiento de la administración, política conozca a su cliente, política conozca a su empleado, monitoreo, auditoría interna y externa, capacitación, gestión del oficial de cumplimiento y administración de riesgos.</p> <p>Riesgo medio y bajo. Se realiza supervisión <i>extra-situ</i>. En esta supervisión básicamente se evalúa el cumplimiento de las obligaciones legales: presentación del programa de cumplimiento, comunicación del nombramiento de oficiales de cumplimiento, envío (plazo) a la UIAF de los reportes respectivos y en algunos casos de riesgo medio, se evalúa el contenido de las transacciones reportadas por los sujetos obligados al supervisor.</p>	<p>Riesgo alto. Se realiza supervisión <i>in situ</i>. Se procede a preparar un plan de trabajo que incluye los siguientes métodos: entrevistas al personal, inspección de documentación física y electrónica, selección y análisis de muestras de expedientes, análisis de procesos.</p> <p>Riesgo medio. Se realiza supervisión <i>extra situ</i>, se solicita toda la documentación de su programa de prevención de LA/FT/FPADM según la normativa vigente, en caso de determinar hallazgos importantes, se procede a realizar procedimientos <i>in situ</i> aplicando método de inspección documental, selección y análisis de muestras de expedientes.</p> <p>Riesgo bajo. En caso de riesgo bajo se realizan procedimientos <i>extra situ</i> con el requerimiento de las informaciones definidas o monitoreo del comportamiento comercial de los sujetos obligados conforme a los reportes periódicos remitidos al supervisor.</p>

5.5. Estrategia de supervisión

El EBR en la supervisión permite a los supervisores asignar sus recursos y atención en función de los riesgos identificados. Los supervisores deben desarrollar e implementar estrategias de supervisión basadas en el riesgo y graduadas con base en la información obtenida como parte del proceso de evaluación de riesgos y en el desarrollo de perfiles de riesgo.

La estrategia de supervisión debe proporcionar un nexo claro entre los riesgos de LA/FT/FPADM (incluidos los riesgos a nivel de entidad y los riesgos específicos del país y del sector) y cómo la estrategia propuesta y el uso de herramientas de supervisión abordan estos riesgos.

Las entidades de mayor riesgo pueden requerir revisiones más frecuentes (*in situ* o *extra situ*) y posiblemente la aplicación de una variedad de herramientas de supervisión. Las estrategias de supervisión también deben cubrir entidades y sectores de menor riesgo que puedan ser supervisados adecuadamente mediante una combinación de enfoques muestrales. Las entidades con perfiles de menor riesgo pueden permitir una aplicación limitada de herramientas.

La estrategia no debe enfocarse solo en empresas o sectores de mayor riesgo. También debe establecer una cobertura de supervisión adecuada (incluido el monitoreo cuando sea relevante) de todas las entidades o sectores, incluidos aquellos asociados con menores riesgos de LA/FT/FPADM. Una estrategia de supervisión cubriría típicamente más de un año calendario.

Según el documento sobre supervisión basada en riesgos de GAFILAT, la estrategia se puede definir en función del alcance, del lugar o de la programación, o una combinación de estos criterios (GAFILAT, 2020), así:

Supervisión	Descripción
En función del alcance	Supervisión integral. Tiene por objeto supervisar el funcionamiento del sistema de ALA/CFT implementado por el sujeto obligado.
	Supervisión específica. Tiene por objeto supervisar el cumplimiento de uno o varios de los procesos y procedimientos específicos que componen el sistema de ALA/CFT implementado por el sujeto obligado.
En función del lugar	Supervisión In Situ. Aquellos procedimientos que se llevan a cabo en el domicilio del sujeto obligado con la presencia de los supervisores.
	Supervisión Extra Situ. Aquellos procedimientos que se llevan a cabo de forma remota a través de requerimientos de información al sujeto obligado o con información de bases de datos internas.
En función de la programación	Supervisión Regular. Aquella que se realiza de acuerdo con una planeación previa o un plan operativo.
	Supervisión Especial o específica. Aquella que se lleva a cabo en casos de alertas o requerimientos Especiales.

En el caso de MinTIC, la estrategia de supervisión puede estar definida como una combinación de los anteriores criterios (alcance, lugar o programación) y basada en un proceso de

segmentación experta para los cinco (5) OPP que se complementa con una segmentación estadística para sus agentes o centros de servicios a través de los cuales se desarrolla el negocio.

5.6. Priorización

Como resultado del anterior análisis se obtiene una clasificación de los OPP con un enfoque basado en riesgo de tal manera que le permite al supervisor seleccionar y realizar la planificación del cronograma de supervisión en función del nivel de riesgo asociado a cada uno de ellos o para su respectivo segmento. Por supuesto, la prioridad de la supervisión estará centrada en los sujetos obligados clasificados como de alto riesgo.

Es importante señalar que la Supervisión con Enfoque Basado en Riesgo (SEBR), considera la asignación de recursos del supervisor en función de los sujetos obligados (OPP) de mayor riesgo y complementando la forma *in situ* o *extra situ*.

Sin perjuicio de lo detallado anteriormente, cabe destacar que el estudio de los riesgos de los regulados es un proceso dinámico, que requiere de una evaluación permanentemente y de una adaptación a las circunstancias, por lo que podrán ejecutarse verificaciones adicionales, en virtud de nuevos elementos de riesgo que ameriten la adopción de medidas de manera efectiva.

Por último, es importante mencionar que la SBR es un proceso dinámico que contempla la incorporación de más información para evaluar los riesgos tanto a nivel sectorial como a nivel entidad.

5.7. Matriz de riesgo para los Operadores Postales de Pago (OPP)

La matriz de riesgos es la herramienta que permite la gestión adecuada del riesgo de los sujetos obligados y presenta cada una de las etapas: identificación, medición, control y monitoreo.

Este enfoque de gestión de riesgos, también conocido como IMMM (Identificación, Medición, Mitigación y Monitoreo), permite la administración del riesgo con una estructura genérica formal, ordenada y lógica (BID, 2011).

En el caso del MinTIC, la matriz de riesgos LA/FT/FPADM para los OPP deberá considerar, como mínimo, los siguientes aspectos:

- **Identificar** los eventos de riesgo LA/FT/FPADM para el conjunto de los sujetos obligados en el sentido amplio; es decir, los cinco (5) Operadores Postales de Pago, así como los agentes mediante los cuales se desarrolla el negocio (27.800 personas y empresas).
- **Medir** el riesgo inherente de LA/FT/FPADM para la actividad que desarrollan los OPP; es decir, calcular la probabilidad de ocurrencia de los eventos de riesgo y el impacto que puedan generar si se materializan dichos riesgos.

- **Mitigar** la probabilidad o el impacto de los riesgos LA/FT/FPADM mediante controles que sean evaluados en cuanto a su efectividad, nivel de experiencia del responsable, tipo (manuales o automáticos), documentación y divulgación, entre otros factores.
- **Medir** el riesgo residual de LA/FT/FPADM; es decir, calcular el nivel de probabilidad de ocurrencia e impacto de los riesgos, pero teniendo en cuenta la mitigación de los respectivos controles.
- **Monitorear** la gestión integral del riesgo LA/FT/FPADM mediante revisiones periódicas de la matriz, como mínimo una vez al año.

5.8. Indicadores de efectividad del sistema para los OPP

En todo caso, el MinTIC establecerá unos indicadores que permitan medir, no solamente el nivel de cumplimiento técnico de las medidas establecidas para los sujetos obligados, sino el grado en que se está obteniendo (o no) el resultado esperado.

La efectividad se evalúa de una manera fundamentalmente diferente al cumplimiento técnico (GAFI, 2020). En este contexto, la efectividad es el grado en que los sujetos obligados (OPP) mitigan los riesgos y amenazas de LA/FT/FPADM.

Las conclusiones sobre el nivel de efectividad deben ser principalmente descriptivas. Una forma de establecer la calificación o resultado de la efectividad puede ser la metodología adoptada por el GAFI.

Para medir la efectividad existen cuatro calificaciones posibles, basadas en la medida en que se abordan las cuestiones fundamentales de la SBR y sus características: Nivel alto, sustancial, moderado y bajo.

- **Nivel alto de efectividad.** El resultado se ha logrado en gran medida. Son necesarias pocas mejoras.
- **Nivel sustancial de efectividad.** El resultado se ha logrado. Se requieren unas mejoras moderadas.
- **Nivel moderado de efectividad.** El resultado se logra hasta cierto grado. Se requieren unas mejoras considerables.
- **Nivel bajo de efectividad.** El resultado no se logra o se logra en un grado insignificante. Se requieren unas mejoras fundamentales.

Para el MinTIC, los indicadores de efectividad deben estar orientados a:



- Establecer si se están logrando los objetivos fundamentales de la supervisión (otorgamiento de licencias, controles implementados, violaciones a las normas, sanciones eficaces y disuasivas, etc.).
- Fundamentar las conclusiones con información o documentos relevantes (manuales, guías, publicaciones, circulares, informes, estudios, reuniones, etc.).
- Identificar aspectos específicos que fundamenten el resultado (acciones frente a la actividad clandestina o ilegal de los OPP, revisión de perfiles de riesgo, herramientas de supervisión, frecuencia y cantidad de inspecciones in situ, nivel de cooperación entre supervisores u otras autoridades, medidas para otorgar o cancelar licencias, recursos adecuados para la supervisión, independencia operativa para la supervisión, etc.).

5.9. Sanciones por incumplimiento del SARLAFT

De conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1369 de 2009, el MinTIC tendrá, entre otras funciones, en relación con los servicios postales, las de:

“1. Actuar como Autoridad de Inspección, Control y Vigilancia frente a todos los Operadores Postales, con excepción de la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas relacionadas con la protección de la Competencia, la protección del consumidor y el lavado de activos. 2. Adelantar las investigaciones para establecer posibles infracciones al régimen de los servicios postales e imponer las sanciones previstas en la presente Ley.” [Subrayado propio]

Por otra parte, en el artículo 37 de la misma Ley, el cual se refiere a las infracciones postales, para efectos de imponer las sanciones, no existe alguna relacionada específicamente con el incumplimiento de las obligaciones con la gestión del riesgo LA/FT/FPADM por parte de los OPP que se considere muy grave, grave o leve.

A su turno, el artículo 20 del Decreto 1414 de 2017, mediante el cual se establecen las funciones de la Subdirección de Vigilancia y Control de Servicios Postales, estableció en el numeral 4 la de “Proyectar actos administrativos e implementar procesos para sancionar a los operadores de servicios postales, cuando se han presentado fallas en la prestación de los servicios o incumplimientos frente a la normatividad vigente”.

Con motivo de la última reestructuración del MinTIC, mediante el Decreto 1064 de 2020, una de las funciones de la Dirección de Vigilancia, Inspección y Control, establecida en el artículo 21, es la de “Decidir en primera instancia los procesos administrativos que se adelanten por la Subdirección de Investigaciones e imponer las sanciones que la ley y las normas autorizan”.

En el mismo Decreto, la Subdirección de Investigaciones Administrativas puede “Adelantar e instruir la primera instancia los procesos administrativos sancionatorios, proferidos por la

Dirección, para imponer las sanciones que correspondan de conformidad con la ley, a los prestadores de redes y servicios de telecomunicaciones, televisión, radiodifusión sonora y servicios postales.”, según el artículo 23.

Por último, según la información conocida y el informe de evaluación mutua del GAFILAT, el MinTIC realiza unas verificaciones (auditorías) sobre el cumplimiento de las obligaciones técnicas, administrativas, financieras, jurídicas y de riesgos de los operadores postales (Mensajería expresa, Operadores postales de pago y Operador Postal Oficial) a través de un tercero –Consorcio Red Postal Colombia– otorgado a través de un contrato estatal de consultoría.

En conclusión, el MinTIC debe revisar las facultades legales y la estructura operativa que tiene frente a la supervisión de los OPP con el fin de fortalecer y dar cumplimiento a lo establecido en las recomendaciones 27 y 35 del GAFI, en el sentido de que “los supervisores deben tener la facultad para imponer una gama de sanciones disciplinarias y financieras, y potestad para retirar, restringir o suspender la licencia...”, así como “asegurar que exista una gama de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, sean penales, civiles o administrativas”... para aquellas personas naturales o jurídicas que incumplan con los requisitos ALA/CFT. Las sanciones deben ser aplicables no sólo a las instituciones financieras y a las APNFD, sino también a sus directores y la alta gerencia.

5.10. Información disponible sobre los Operadores Postales de Pago (OPP)

Según la información divulgada a través del boletín trimestral de las TIC¹¹, los operadores postales reportan trimestralmente la información de su actividad a través del Sistema de Información Único del Sector de Telecomunicaciones (SIUST) - Colombia TIC, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Resolución CRC 2959 de 2010 y sus modificaciones y en la Resolución CRC 5076 de 2016 (Compiladas en la Resolución CRC 5050 de 2017).

En cada edición del boletín se divulgan los datos más relevantes, cifras y tendencias de cada sector.

En este caso, el informe del sector postal presenta los siguientes datos -pertinentes para este manual de supervisión con enfoque basado en riesgo- al corte del tercer trimestre de 2020, publicado en diciembre del mismo año:

5.10.1. Número de giros mensuales. Se cuenta con la información consolidada sobre el número de giros mensuales nacionales e internacionales, efectuados por cada uno de los cinco (5) operadores postales de pago, desde abril de 2017.

.....
11. Información publicada a través de la página del Ministerio TIC en mintic/publicaciones/informes del sector: www.colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-multipropertyvalues-36410-133259.html

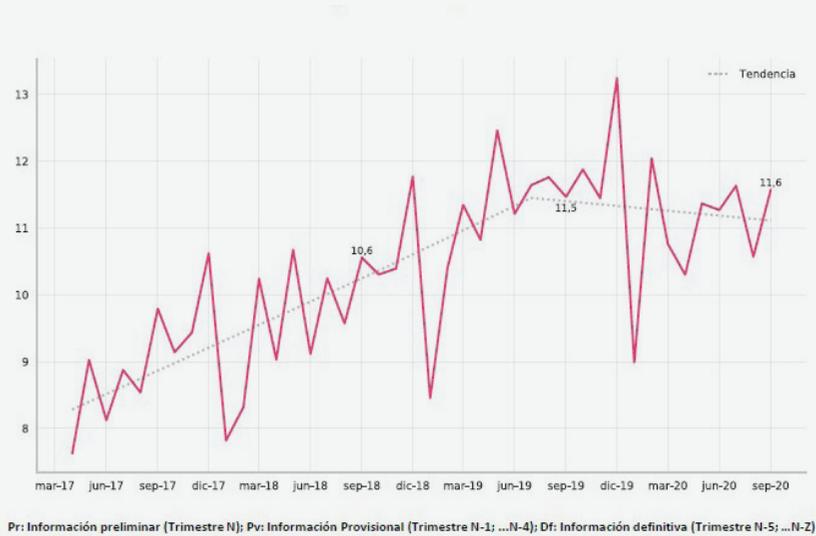


Figura 1. Número de giros mensuales, tomado del Boletín Trimestral del Sector Postal, 3er trimestre de 2020.

En el boletín trimestral se presentan las cifras y además la gráfica de tendencia del número de giros mensuales desde 2017 hasta septiembre de 2020.

Adicionalmente, se presenta una gráfica con el comportamiento del número de giros mensuales por cada uno de los operadores de pago postal, para el mismo periodo 2017 a septiembre de 2020:

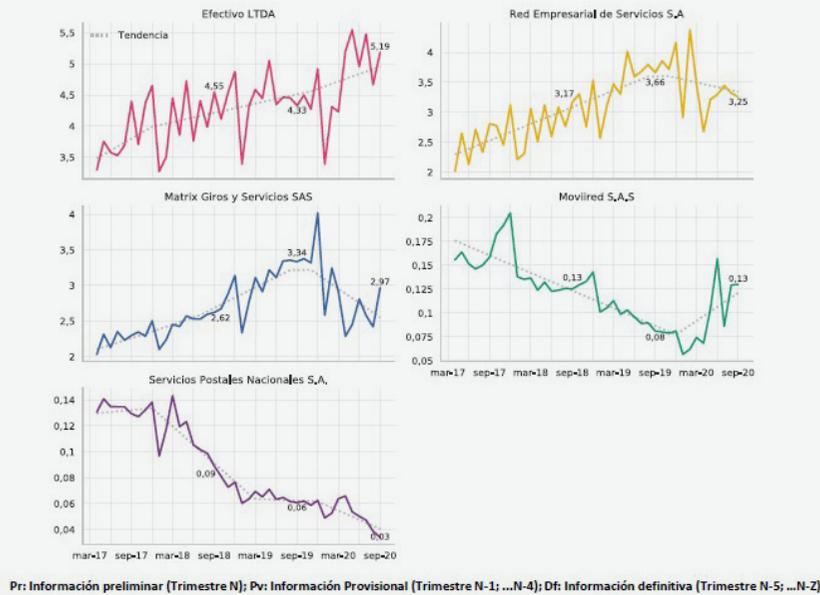


Figura 2. Número de giros mensuales por OPP, tomado del Boletín Trimestral del Sector Postal, 3er trimestre de 2020.

5.10.2. Montos de giros mensuales por OPP. Además, se cuenta con la información consolidada sobre el monto de giros mensuales nacionales e internacionales, efectuados por cada uno de los cinco (5) operadores postales de pago, desde el mes de abril de 2017.

En el boletín trimestral se presentan las cifras y además la gráfica de tendencia del monto de giros mensuales, nacionales e internacionales, tramitados.

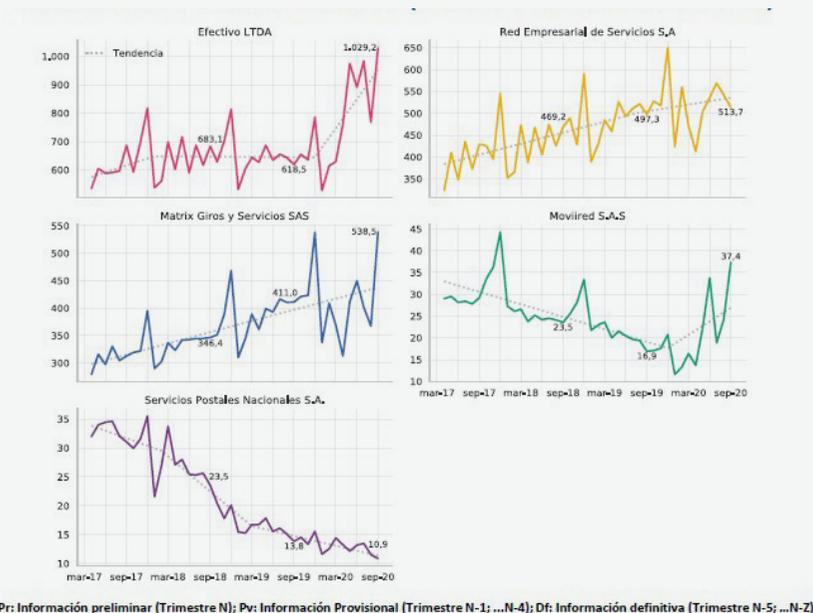


Figura 3. Montos de giros mensuales por OPP, tomado del Boletín Trimestral del Sector Postal, 3er trimestre de 2020.

Con base en la información disponible, durante los tres primeros trimestres de 2020, la actividad de cada operador postal de pago fue la siguiente:

Operador postal de pago (ene. – sep. 2020)	Total giros	% total giros	Valor total giros	% valor total giros
Efectivo LTDA.	42.957.198	43,61%	\$7.177.573.469.582	45,98%
Red Empresarial de Servicios S.A.	29.961.671	30,42%	\$4.531.366.202.942	29,03%
Matrix Giros y Servicios S.A.S.	24.255.739	24,63%	\$3.596.529.702.508	23,04%
Movired S.A.S.	867.728	0,88%	\$191.324.791.129	1,23%
Servicios Postales Nacionales S.A.	455.259	0,46%	\$113.022.331.579	0,72%
TOTAL	433.816.398	100,00%	\$65.375.271.069.574	100,00%

Fuente: Elaboración propia, con base en la información obtenida del archivo Excel publicado junto con el Boletín Trimestral del Sector Postal, 3er trimestre de 2020.

5.10.3. Jurisdicciones del origen y destino de los giros nacionales. Con fundamento en la misma información disponible en el boletín trimestral del sector postal, se cuenta con los datos consolidados por municipios de origen y destino de los giros nacionales.

Según el último boletín del sector postal, para el tercer trimestre de 2020, Bogotá fue la región del país que mayor número de giros movilizó, en la que tuvo como principal destino la región Caribe (2,9 millones). Le siguieron la región Pacífico y Caribe, con giros enviados a nivel nacional, pero con mayor concentración de movimientos dentro de la misma región, con 5,1 y 4,2 millones. La representación gráfica de estos movimientos de giros entre jurisdicciones es la siguiente:

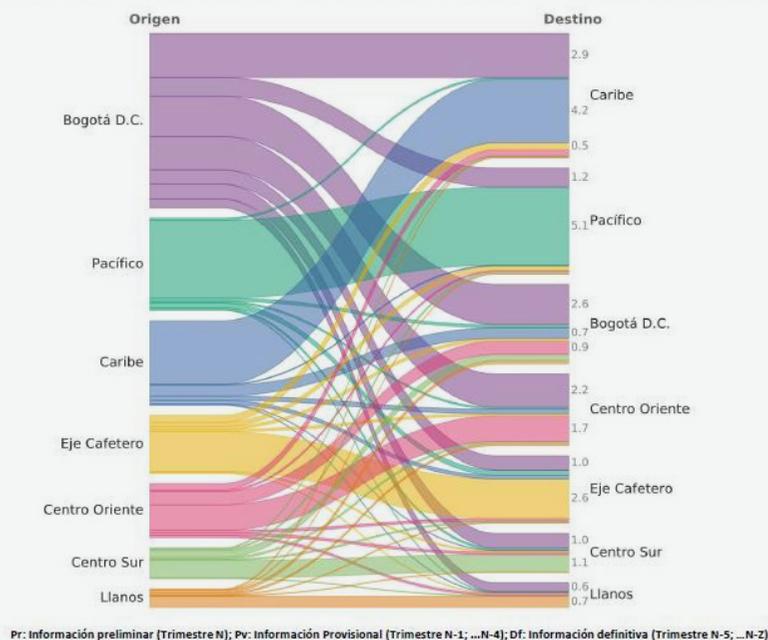


Figura 4. Movimientos de giros por regiones, tomado del Boletín Trimestral del Sector Postal, 3er trimestre de 2020.

Con base en la información disponible, durante el tercer trimestre de 2020, las cifras de origen y destino de los giros nacionales fue la siguiente:

Jurisdicción	Total giros Origen	% Origen	Total giros Destino	% Destino
Bogotá D.C.	\$2.202.222.589.649	37,78%	\$895.323.743.061	15,36%
Valle del Cauca	\$688.676.395.788	11,82%	\$846.234.816.805	14,52%
Antioquia	\$384.691.900.072	6,60%	\$475.803.393.391	8,16%
Cundinamarca	\$248.170.238.425	4,26%	\$268.455.046.530	4,61%

Jurisdicción	Total giros Origen	% Origen	Total giros Destino	% Destino
Nariño	\$221.052.328.281	3,79%	\$227.153.976.162	3,90%
Atlántico	\$176.695.316.476	3,03%	\$249.186.351.199	4,28%
Cauca	\$172.973.940.744	2,97%	\$195.594.276.678	3,36%
Bolívar	\$170.524.900.672	2,93%	\$243.504.440.729	4,18%
Tolima	\$154.125.229.914	2,64%	\$195.508.973.643	3,35%
Santander	\$135.774.521.651	2,33%	\$239.703.449.003	4,11%
Norte de Santander	\$112.305.397.522	1,93%	\$207.793.315.136	3,57%
Meta	\$110.978.392.526	1,90%	\$169.933.170.472	2,92%
Huila	\$102.698.348.403	1,76%	\$145.763.943.252	2,50%
Cesar	\$95.987.548.982	1,65%	\$160.044.171.971	2,75%
Magdalena	\$92.222.699.054	1,58%	\$145.138.638.071	2,49%
Boyacá	\$83.002.673.296	1,42%	\$138.004.522.611	2,37%
Chocó	\$82.166.269.725	1,41%	\$87.184.351.363	1,50%
Córdoba	\$75.962.269.389	1,30%	\$199.674.795.872	3,43%
Risaralda	\$72.695.431.200	1,25%	\$92.199.523.859	1,58%
Caldas	\$59.706.323.709	1,02%	\$87.840.836.746	1,51%
La Guajira	\$56.638.632.825	0,97%	\$96.624.714.404	1,66%
Putumayo	\$53.494.515.569	0,92%	\$68.492.515.247	1,18%
Sucre	\$51.629.362.105	0,89%	\$118.562.214.157	2,03%
Caquetá	\$50.287.748.589	0,86%	\$74.891.033.068	1,28%
Casanare	\$46.033.634.784	0,79%	\$52.387.108.131	0,90%
Quindío	\$37.971.364.316	0,65%	\$51.379.272.236	0,88%
Arauca	\$29.758.760.598	0,51%	\$44.861.627.803	0,77%
Guaviare	\$17.592.074.302	0,30%	\$18.014.717.667	0,31%
San Andrés	\$14.455.774.073	0,25%	\$8.822.684.146	0,15%
Vichada	\$9.675.614.743	0,17%	\$8.556.107.626	0,15%
Amazonas	\$8.885.812.450	0,15%	\$8.661.407.894	0,15%
Guainía	\$5.239.691.721	0,09%	\$4.045.957.781	0,07%
Vaupés	\$4.208.305.384	0,07%	\$3.158.910.223	0,05%
TOTALES	\$5.828.504.006.937	100,00%	\$5.828.504.006.937	100,00%

Fuente: Elaboración propia, con base en la información obtenida del archivo Excel publicado junto con el Boletín Trimestral del Sector Postal, 3er trimestre de 2020.

5.10.4. Montos y jurisdicciones del origen - destino de los giros nacionales. De acuerdo con la información disponible en el boletín trimestral del sector postal, además se cuenta con las cifras consolidadas por montos y regiones de los giros nacionales, en relación con las jurisdicciones de origen y destino.

De conformidad con el boletín trimestral, para el tercer trimestre de 2020, se evidenció que el mayor monto (en miles de millones) de los giros por región de origen y destino se realizó principalmente dentro de la misma jurisdicción, y se destacó la región **Pacífico** con \$977 mil millones. En el caso de **Bogotá D.C.**, fue la única jurisdicción que movilizó más giros fuera de su propia región, la cual dirigió un valor de \$521 miles de millones hacia la región **Caribe**, tal como se aprecia en la siguiente gráfica:

		Destino						
		Caribe	Centro Oriente	Centro Sur	Eje Cafetero	Llanos	Pacífico	Bogotá D.C.
Origen	Caribe	536	49	6	36	6	11	90
	Centro Oriente	61	280	27	24	26	18	143
	Centro Sur	11	21	205	17	8	30	78
	Eje Cafetero	64	24	16	364	7	51	30
	Llanos	9	23	7	7	135	6	37
	Pacífico	21	20	34	67	7	977	39
	Bogotá D.C.	521	437	198	192	113	264	477

Pr: Información preliminar (Trimestre N); Pv: Información Provisional (Trimestre N-1; ...N-4); Df: Información definitiva (Trimestre N-5; ...N-2)

Figura 5. Montos y regiones de giros nacionales por origen-destino, tomado del Boletín Trimestral del Sector Postal, 3er trimestre de 2020.

5.10.5. Montos y giros enviados por habitante (jurisdicciones). De acuerdo con la información disponible en el boletín trimestral del sector postal, se cuenta con los datos de montos y número de giros enviados, clasificado por municipios según el número de habitantes.

Para el tercer trimestre de 2020, la región **Llanos** se destacó por estar ubicada, en su mayoría, entre el tercer y el último cuartil para el valor de los giros por habitante, con un valor de

\$67.365,2 –\$100.037,1 y \$100.037,1–\$922.440,7, respectivamente. En cuanto al número de giros por habitante, esta región se ubicó en el primer y tercer cuartil, es decir entre 0 – 0,28 y 0,41– 0,57, respectivamente. La región **Caribe** estuvo en el tercer y último cuartil para el valor de giros por habitante, mientras que la región **Pacífico** se ubicó en el último cuartil en este mismo aspecto y entre el tercer y último cuartil en número de giros. A su vez, la región **Eje Cafetero** se movió en su mayoría en el primer cuartil para el valor de giros por habitante.

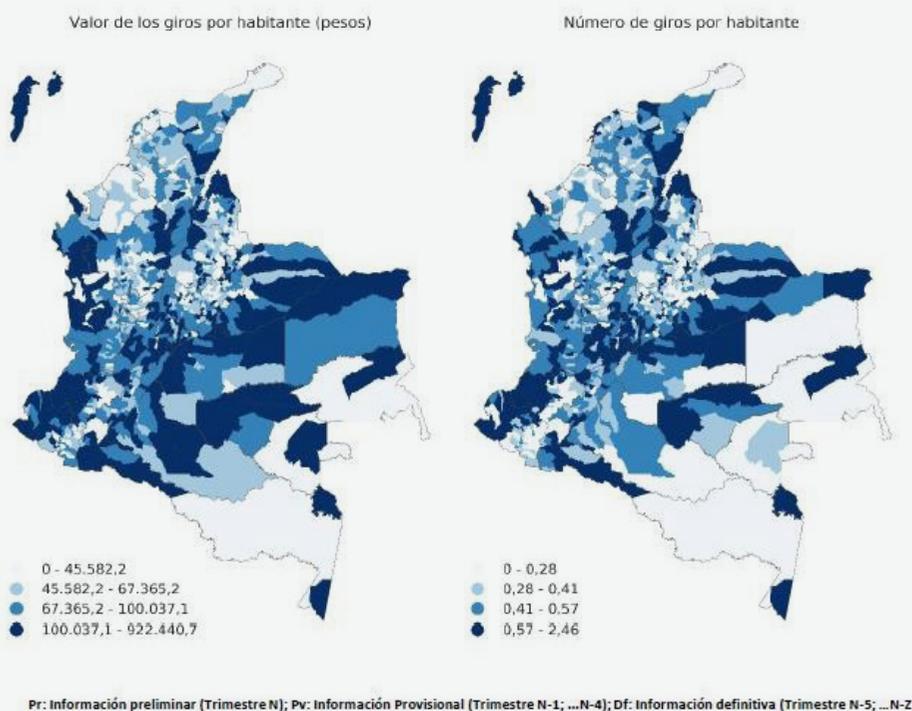


Figura 6. Montos y giros enviados por habitante (jurisdicciones), tomado del Boletín Trimestral del Sector Postal, 3er trimestre año 2020.

5.10.6. Montos y giros recibidos por habitante (jurisdicciones). De igual forma, según la información disponible en el boletín trimestral del sector postal, se cuenta con los datos de montos y número de giros recibidos, clasificado por municipios según el número de habitantes.

Para el tercer trimestre de 2020, la región **Llanos** evidenció una participación de sus municipios en los diferentes cuartiles tanto para el número de giros recibidos por habitante como en el valor de estos. La región **Caribe** en cuanto al número de giros recibidos mostró un movimiento homogéneo entre el segundo y tercer cuartil, mientras que en el valor de los giros por habitante se presentó una participación dominante ubicada entre el tercer y último cuartil. La región **Pacífico** se ubicó en el primer cuartil en cuanto al número de giros por habitante; sin embargo, en lo que respecta al valor por habitante, estos municipios se ubicaron en su mayoría entre el tercer y último cuartil. Las regiones **Eje Cafetero** y **Centro Oriente** se ubicaron

en su mayoría entre el primer y segundo cuartil, en cuanto al número de giros y el valor de estos por habitante.

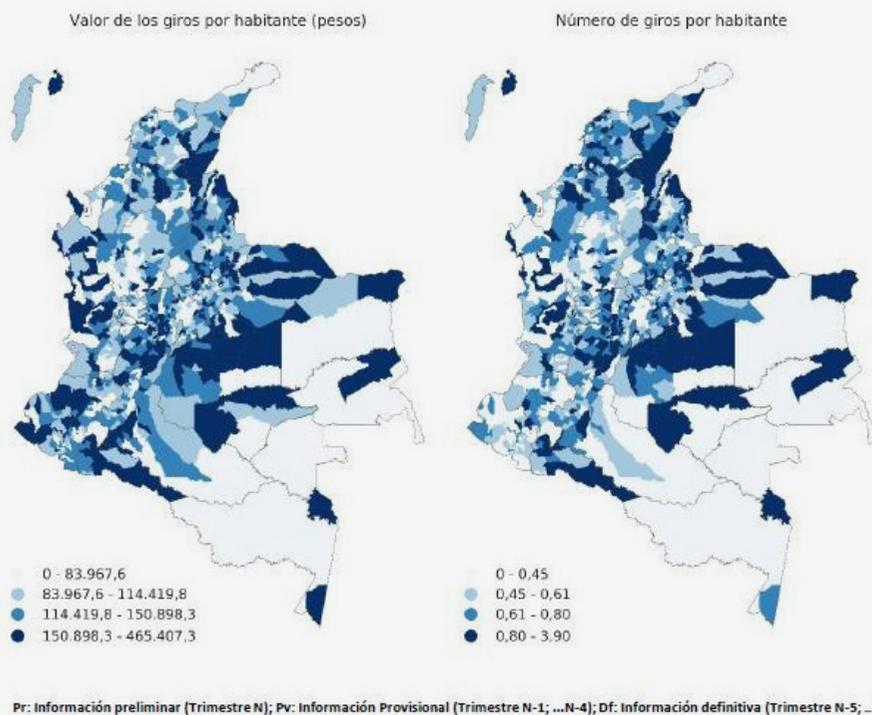


Figura 7. Montos y giros recibidos por habitante (jurisdicciones), tomado del Boletín Trimestral del Sector Postal, 3er trimestre de 2020.

En resumen, de acuerdo con la información disponible a través del boletín trimestral del sector postal, se cuenta por lo menos con los siguientes datos que pueden ser utilizados en el proceso de segmentación de los sujetos obligados y puede fortalecer la metodología de supervisión basada con enfoque en riesgo:

1. Caracterización de cada uno de los cinco (5) operadores postales de pago
2. Número de giros (mensual y acumulado por cada uno de los OPP)
3. Monto de los giros (mensual y acumulado por cada uno de los OPP)
4. Jurisdicciones de origen y destino de los giros nacionales
5. Montos y jurisdicciones del origen - destino de los giros nacionales
6. Montos y número de giros enviados por habitante (jurisdicciones)
7. Montos y número de giros recibidos por habitante (jurisdicciones)

Referencias

- Asobancaria; Instituto de Finanzas Internacionales. (2018). *Regulación y gestión de riesgos financieros: Una visión comparada*. Bogotá.
- Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas-ASBA. (2014). *Mejores prácticas de Regulación y Supervisión Financiera en Materia de Prevención de LA y FT*. México.
- Barrios-Figueroa, E. R. (2011). *Presentación retos en materia de supervisión e integridad e integridad del mercado*. Colombia.
- BID. (2011). *Supervisión con base en riesgos: precisión del marco conceptual*.
- Chatain, P. L., Mc Dowell, J., Mousset, C., Schott, P., y Van der Does de Willebois, E. (2009). *Prevención del Lavado de Dinero y del Financiamiento del Terrorismo*. Washington: Ediciones Gondo. The World Bank.
- Clavijo, A., y Malagón, A. (2012). *Basilea III y el Sistema Bancario de Colombia: Simulaciones Sobre sus Efectos Regulatorios*. ANIF.
- FATF. (2019). *Methodology for assessing technical compliance with the FATF*. Obtenido de <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>
- GAFI. (2003). *40 Recomendaciones del GAFI*. GAFI. (2013). *Las 40 recomendaciones del GAFI*.
- GAFI. (2020). *Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Actualización a diciembre de 2020*.
- GAFI. (2014). *Guía para el enfoque basado en el riesgo. Sector Bancario*. Francia. GAFILAFI. (s.f.). *Supervisión con enfoque basado en riesgo de las APNFD sin regulador prudencial*.
- GAFILAT. (2020). *Supervisión con enfoque basado en Riesgo de las APFND sin regulador prudencia*.
- Giraldo Mora, J. J., y Galvis Ciro, J. (noviembre de 2019). *Descripción y análisis de los Acuerdos de Basilea y su relación con el sistema financiero Colombia*. Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.

- Gómez-Rivadenerira, A. (2014). Marco conceptual y legal sobre la gestión de riesgo en Colombia: Aportes para su implementación. *Monitor estratégico*, 11.
- Guerrero, R. M., Focke, K., y De Pereira, A. C. (2011). Supervisión con base en riesgo: precisión del marco conceptual. New York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hernández Avendaño, E. (2003). Esquema de supervisión por riesgos: El caso colombiano. Bogotá, Colombia: Superintendencia Bancaria de Colombia.
- Jaramillo-Correa, X., y Mejía Lancheros, Y. (Enero-diciembre de 2010). Modelo de segmentación basada en Riesgo: Una aproximación práctica al caso de las Sociedades Comisionistas de Bolsa de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Lozano, M. (2015). Ecosistema empresarial. *Estudios de la Gestión. Revista Internacional de Administración*, p. 26.
- Mazzarol, T. (2014). Growing and Sustaining Entrepreneurial Ecosystems: What They Are and the Role of Government Policy. Small Enterprise Association of Australia and New Zealand, Fremantle.
- Moore, J. E. (1993). Predators and Prey: A New Ecology of Competition. *Harvard Business Review*, pp. 73-86.
- Randle, T. (2019). Risk Based Supervision. Primer Series on insurance. Washington, Estados Unidos.
- Superintendencia de Bancos Guatemala. (2018). *Enfoque de Supervisión Basada en Riesgos*. Guatemala.
- The Wolfsber Group. (2006). Guía para un Planteamiento Basado en el Riesgo en la Gestión del Riesgo de Blanqueo de Capitales.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). Guía de Mejores Prácticas para la Construcción de modelos de segmentación relacionados con los factores de riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo. Colombia.
- Ustáriz, G. L. (9 de marzo de 2003). El Comité de Basilea y la Supervisión Bancaria. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Zea Gómez, C. (2009). Balance y perspectivas de la administración de riesgos en Colombia. Colombia.

