



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



República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Supersolidaria
Superintendencia de la Economía Solidaria



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

Superintendencia
de Economía Solidaria



República de Colombia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Supersolidaria
Superintendencia de la Economía Solidaria

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
Claudia Andrea Soraca Yepes
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: 978-958-784-842-7

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. Recomendaciones relacionadas	9
2.2. Supervisión con enfoque basado en riesgo	11
2.2.1. Requisitos generales	12
2.2.2. Coordinación y cooperación nacional	13
2.2.3. Cooperación internacional	13
2.2.4. Sanciones	13
3. Contexto	14
3.1. Evaluación de los Estándares Internacionales	14
3.1.1. Resultados 4ta Ronda de Evaluaciones Mutuas en la región	15
3.1.2. IEM Colombia - 4ta Ronda de Evaluaciones Mutuas	18
3.2. ENR e informe de amenazas regionales	20
3.2.1. Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) e Informe de Amenazas Regionales GAFILAT	20
3.3. Superintendencia de Economía Solidaria	21
3.3.1. Marco normativo	21
3.3.2. Mapa de Procesos	22
3.3.3. Estructura	23

4. Metodología para una supervisión con enfoque basado en riesgo	24
4.1. identificación de los sujetos obligados	25
4.2. Identificación de riesgos	30
4.2.1. Comprensión de los riesgos de LA/FT	30
4.2.2. Autodiagnóstico	31
4.3. Evaluación del Riesgo Inherente	33
4.3.1. Factores de riesgo	34
4.3.2. Caracterización de los sujetos obligados	37
4.4. Evaluación del riesgo residual	41
4.4.1. Medición o evaluación de riesgo sectorial o intersectorial	44
4.5. Segmentación	45
4.5.1. Definición de categorías de segmentación	45
4.5.2. Análisis descriptivo y exploratorio	45
4.5.3. Elegir el algoritmo	45
4.5.4. Evaluar los modelos	46
4.5.5. Analizar los resultados	46
4.6. Estrategia de supervisión	46
4.6.1. Priorización	47
4.6.2. Niveles de supervisión	47
4.6.3. Tipos de visitas <i>in situ</i> y <i>extra situ</i>	48
4.7. Evaluación de la supervisión	49
5. Otras recomendaciones	50
6. Estadísticas	51
Referencias	58

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 Riesgo
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
NI	Nota Interpretativa
OSFL	Organizaciones Sin Fines de Lucro
PADM	Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
PEP	Personas Expuestas Políticamente
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

El fenómeno del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo ejerce un efecto negativo para todos los países, en su estabilidad económica, política y social, así como en su institucionalidad, afectando la seguridad pública, el desarrollo económico y la solidez del sistema financiero. En este sentido, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) emitió los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo (LA/FT) y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FPADM) o “las 40 Recomendaciones”, las cuales han sido revisadas y modificadas en cuatro ocasiones desde su expedición en 1996.

Como parte integral de estas actualizaciones de los estándares internacionales, en 2012 se incluyó el enfoque basado en riesgo (EBR), que se convierte en una medida fundamental para la aplicación efectiva de las recomendaciones del GAFI, el cual implica que supervisores, instituciones financieras e intermediarios, identifiquen, evalúen y comprendan los riesgos de LA/FT a los cuales están expuestos, así apliquen medidas de mitigación apropiadas en razón del riesgo identificado; de esta manera les permitirá concentrar sus recursos donde los riesgos son mayores.

Las Recomendaciones deben ser acatadas por los países que realizan, desde hace varios años, esfuerzos para implementarlas de manera efectiva, mediante la expedición de normas, generación de procesos y acciones coordinadas, que constituyen los Sistemas Nacionales de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (Sistema ALA/CFT), los cuales son revisados y evaluados periódicamente, en búsqueda de sistemas efectivos y coordinados en la lucha contra estos delitos.

En este sentido, Colombia ha sido evaluada en cuatro oportunidades desde el 2000 en la implementación de estos estándares. La última revisión fue llevada a cabo por el Fondo Monetario Internacional (FMI), como miembro del 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 mejorar tanto normativa como técnicamente, y en la implementación 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.

Los supervisores desempeñan un rol fundamental en la implementación y efectividad de los Sistemas ALA/CFT y en la protección del sistema económico y financiero del uso indebido por parte de delincuentes y terroristas.

La Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria –SES) ejerce la regulación y supervisión del sector solidario, perteneciente a las instituciones financieras de acuerdo con los estándares internacionales. La Supersolidaria es la entidad que tiene como propósito trabajar por la sostenibilidad de las organizaciones, la protección de los derechos de los asociados y de la comunidad en general, anticipándose a los desafíos para el posicionamiento y avance de la economía solidaria. Para esos propósitos, el Sistema de Supervisión Basada en Riesgo de la Supersolidaria responde a las exigencias para combatir el fenómeno de LA/FT y tiene como objetivo principal identificar los riesgos de cada entidad, para favorecer un ambiente de detección y prevención que permita mitigarlos.

En este sentido, la Supersolidaria, con el fin de fortalecer los controles para evitar que las entidades supervisadas puedan ser usadas o se puedan prestar como medio en actividades relacionadas con el LA/FT/FPADM, modificó el capítulo XVII del título V de la Circular Básica Jurídica, y conjuntamente implementa una supervisión con enfoque basado en riesgo (SBR) eficaz, eficiente, transparente y prospectiva, que permite la identificación oportuna de eventos actuales y potenciales, que puedan afectar el perfil de riesgos de las instituciones supervisadas, para favorecer la adopción de medidas apropiadas y proporcionales en el momento oportuno.

El presente documento presenta una guía de supervisión con enfoque basado en riesgo para la prevención del LA/FT del sector solidario, el cual está proyectado con base en los requisitos establecidos en los estándares intencionales y en los diferentes documentos técnicos y guías expedidas por GAFI en la materia. Debe ser tomado como una guía de las obligaciones en materia de SBR y contiene ejemplos y recomendaciones de cómo realizar la implementación de la metodología de SBR. Fue desarrollado con base en la información pública compartida por la Superintendencia de Economía Solidaria.



El Manual está proyectado en cinco capítulos. El primero contiene la descripción de las obligaciones y marco teórico de la SBR; el segundo presenta el contexto internacional y nacional que sirve como punto de partida para el análisis de riesgo por parte de la SES; el tercero contiene en núcleo de este documento, mediante la descripción de las etapas de implementación de la metodología de supervisión con EBR, cuarto: recomendaciones adicionales a las descritas en la metodología para ser consideradas por la SES y, por último, algunas estadísticas representativas, generadas con base en la información compartida por Supersolidaria.

1. Objetivos

1.1. Objetivo general

Establecer una guía metodológica que le brinde a la Supersolidaria las bases para desarrollar la revisión de las actividades más relevantes y de mayor riesgo del sistema solidario, con un enfoque de supervisión basado en riesgo, centrado en la evaluación de riesgos de lavado de activo y financiación del terrorismo, bajo los principios fundamentales de supervisión eficaz, eficiente, transparente y prospectiva.

1.2. Objetivos específicos

- Sintetizar los elementos esenciales para la aplicación de un sistema de SBR para el LA/FT, con el fin de fortalecer las capacidades de la Supersolidaria.
- Servir como guía o marco orientador en el diseño del sistema de SBR de LA/FT, al proveer pautas para la implementación y mejoramiento del sistema.
- Desarrollar una metodología de inspección de los sistemas ALA/CFT/CFPAD de los sujetos obligados.
- Mejorar las capacidades para evaluar, monitorear y comprender los riesgos, y para desarrollar y aplicar herramientas de supervisión adecuadas al riesgo, para implementar un enfoque de supervisión basado en riesgos.

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, reglamentarios 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 salvaguardas globales. Con esta última revisión, se integraron estas 9 Recomendaciones especiales a las 40 Recomendaciones 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 financiero.¹

2.1. Recomendaciones relacionadas

Los requisitos técnicos que los países deben cumplir en materia de supervisión con el enfoque basado en riesgo, están descritos en las recomendaciones así:

- Recomendación 1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo.
- Recomendación 2. Cooperación y coordinación nacional.
- Recomendación 26. Regulación y supervisión de las instituciones financieras.
- Recomendación 27. Facultades de los supervisores.
- Recomendación 28. Regulación y supervisión de las APNFD.
- Recomendación 34. Guía y Retroalimentación.
- Recomendación 35. Sanciones.
- Recomendación 40. Otras formas de cooperación internacional.

En relación con el cumplimiento técnico, de acuerdo con la Recomendación 1 (R.1), los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de LA/FT, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos,

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

deben aplicar un enfoque basado en riesgos (EBR), para asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados y realizar una asignación de recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los mismos.

La Recomendación 2 (R.2) destaca la importancia de la Cooperación y coordinación nacional, entre las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), autoridades de orden público, supervisores y otras autoridades. Implica que la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) y las evaluaciones desarrolladas por los supervisores deben ser coordinadas y compartidas. Por un lado, la comprensión de los supervisores de sus sectores y entidades bajo su ámbito debe alimentar la ENR, y debe ser informada y coherente con la ENR y viceversa.

La Recomendación 26 (R.26) requiere la supervisión basada en riesgo (SBR) de las instituciones financieras, y la Recomendación 28 (R.28) requiere la SBR de las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD), es decir, la adopción de medidas legales o normativas, para evitar que las IF y APNFD sean utilizadas por los criminales o sus cómplices sean beneficiarios finales o tengan participación en sus entidades. Las notas interpretativas 26 y 28 recomiendan que los supervisores asignen sus recursos de supervisión con enfoque basado en riesgo. Esto implica que los supervisores comprendan el riesgo de LA/FT de su sector y tengan acceso a toda la información relevante para determinar el perfil de riesgo de una entidad. Igualmente, las instituciones financieras deben estar sujetas a licencias y supervisión de conformidad con la R.26. Todas las demás instituciones financieras, deben tener licencia o estar registradas y deben ser supervisadas o monitoreadas según los riesgos de LA/FT, de acuerdo con las R.26, R.14 y R.15.

Por otra parte, las Recomendaciones 27 (R.27) establece que los supervisores deben contar con facultades para supervisar, monitorear sus entidades en el cumplimiento e implementación de las medidas para combatir el LA/FT y deben tener una gama de sanciones disciplinarias y financieras. Y potestad para restringir, suspender o retirar la licencia, donde corresponda.

La Recomendación 34 (R.34) establece que el supervisor establezca directrices y ofrezca retroalimentación para la aplicación de las medidas ALA/CT y en particular para la detección-reporte de operaciones sospechosas.

La Recomendación 35 (R.35) requieren que los supervisores de las Instituciones Financieras (IF) y de las Actividades y Profesiones no Financieras Designadas (APNFD) impongan una serie de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, sean penales, civiles o administrativas para abordar las fallas en el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT, que pueden ser aplicables no solo a las IF o APNFD, también a sus directores y alta gerencia.

En términos de efectividad, los requisitos en relación con la supervisión con enfoque basado en riesgo, se establecen en las 40 Recomendaciones y se evalúa la eficacia de la supervisión

ALA/CFT bajo el Resultado Inmediato 3 (RI.3) de la metodología del GAFI. Los temas centrales más relevantes, bajo la metodología de efectividad en el RI.3, son:

- **Cuestión fundamental 3.1.** ¿Cuán bien los controles sobre el otorgamiento de licencias y registro u otros controles implementados por los supervisores u otras autoridades, impiden a los criminales y sus asociados poseer, o ser el beneficiario real de una participación significativa o mayoritaria en las instituciones financieras o APNFD, o que desempeñen una función administrativa e las instituciones financieras o APNFD?, ¿Cuán bien se detectan las violaciones de estos requisitos para el otorgamiento de licencias o el registro?
- **Cuestión fundamental 3.2.** ¿Cuán bien los supervisores identifican y mantienen la comprensión de los riesgos LA/FT en el sector financiero y otros sectores como un todo, entre diferentes sectores y tipos de institución, así como de instituciones individuales?
- **Cuestión fundamental 3.3.** Con la finalidad de mitigar los riesgos, ¿Cuán bien los supervisores, sobre la base del riesgo, supervisan o monitorean la medida en que las instituciones financieras y APNFD están cumpliendo con sus requisitos ALA/CFT?
- **Cuestión fundamental 3.4.** ¿En qué medida se aplican en la práctica acciones remediales y/o sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas?
- **Cuestión fundamental 3.5.** ¿En qué medida los supervisores son capaces de demostrar que sus acciones tienen un efecto en el cumplimiento por parte de las instituciones financieras y APNFD?
- **Cuestión fundamental 3.6.** ¿Cuán bien los supervisores promueven una comprensión clara por parte de las instituciones financieras y APNFD, de sus obligaciones ALA/CFT y de los riesgos de LA/FT?²

2.2. Supervisión con enfoque basado en riesgo

El enfoque basado en riesgo es una medida fundamental para la aplicación efectiva de las recomendaciones de la GAFI. Para el sistema financiero implica que los supervisores, sus organizaciones vigiladas e intermediarios, identifiquen, evalúen y comprendan que el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo son riesgos a los cuales están expuestos, y apliquen

.....
2. 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. GAFI 2012. <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/3997-recomendaciones-metodologia-actdic20-1/file>

las medidas de mitigación más apropiadas. Este enfoque permite concentrar los recursos donde los riesgos son mayores.

El principio general de una SBR es que, cuando existan riesgos mayores, los supervisores deben exigir a los sujetos obligados ejecutar medidas intensificadas para administrar y mitigar esos riesgos; y que, por su parte, cuando los riesgos sean menores, se puede permitir la aplicación de medidas simplificadas. 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.

La SBR permite al supervisor evaluar el nivel de exposición a los riesgos de LA/FT 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.

2.2.1. Requisitos generales. 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 y 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

2.2.2. 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, articular 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, Ministerio de 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.

2.2.3. 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 con base en 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.

2.2.4. Sanciones. 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 se debe extender desde la adopción de medidas correctivas, administrativas, hasta 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 que se van 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 4ta 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 4ta 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 en relación con la supervisión de las IF, señalando especialmente los hallazgos de jurisdicciones en donde se evidencian mejores prácticas replicables en SBT para las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC):

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 a 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 con el 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 unos 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 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 - 4ta 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 4ta Ronda de Evaluaciones Mutuas, a continuación, se relacionan los aspectos identificados dentro del IEM directamente relacionados con la Superintendencia de la Economía Supersolidaria (SES):

324. La comprensión y la capacidad de SES de mantener una comprensión de los riesgos es ampliamente similar a la del MINTIC y se basa en parte en información de la ENR reciente. Su enfoque y comprensión principal de los riesgos la exposición geográfica interna al riesgo de sus cooperativas. Al otorgar licencias a las cooperativas y al realizar supervisiones continuas, no parecen haberse considerado factores específicos con respecto a los riesgos vinculados a grupos insurgentes, las regiones productoras de coca, etc. La SES no parece conocer el riesgo de LA asociado con los préstamos complementarios (back-to-back), pagos de préstamos de terceros y servicios en Internet. La SES no realiza una evaluación específica de los riesgos de FT.

325. La SES está presentando nuevas herramientas de creación de perfiles de riesgo que mejorarán su capacidad de entender los riesgos de LA en el sector de cooperativas financieras. Muy recientemente (mayo de 2017) formuló una política de supervisión en una manera que debería en adelante mejorar su comprensión de los riesgos institucionales y

sectoriales. En mayo de 2017, realizó 33 de las 54 inspecciones planeadas para 2017, que duraron en promedio menos de un día cada una. Esto no apunta a un enfoque de supervisión basada en riesgo y limitaría la comprensión y la actualización de los perfiles de riesgos institucionales.

326. La SES desarrolló un mapa de riesgo preliminar para informar en adelante a sus actividades de supervisión. Su base analítica todavía está evolucionando y está principalmente enfocada en la probabilidad y el impacto de LA, exposición geográfica y magnitud de los activos. Los riesgos del cliente y el producto no forman parte del marco actual. El marco no considera las vulnerabilidades con respecto a la calidad de los sistemas de gestión de riesgo y el cumplimiento.

338. La implementación de la SES del sistema de supervisión basado en el riesgo todavía está en evolución. En 2014 se introdujo un requerimiento de cumplimiento basado en el riesgo a través del SIAR (una regulación de gestión de riesgo integrada) que incluye requerimientos prudenciales para cooperativas financieras. En mayo de 2017, la SES formuló una política general sobre la supervisión basada en el riesgo que no brinda orientación sobre cómo se realizará la supervisión extra situ e in situ, entre otros aspectos. No existe un acuerdo para la cooperación sistemática con la SFC que supervisa cinco cooperativas que realizan negocios con el público general. La política de mayo de 2017 es parte de la primera fase de implementación de un enfoque de supervisión basado en riesgos. Será seguida por otras tres fases que incluyen la emisión de regulaciones de gestión de riesgo para cooperativas (en proceso), la identificación de los perfiles de riesgo, el fortalecimiento institucional (recientemente comenzando 2017) y la consolidación del EBR con supervisión prudencial.

339. Durante 2006, la SES desarrolló un plan de supervisión basado en una matriz de análisis del riesgo sectorial que evalúa el riesgo inherente. La matriz utiliza dos determinantes del riesgo inherente: a) la probabilidad de LA/FT según la ubicación geográfica nacional de las cooperativas financieras y b) el impacto del LA/FT basado en el tamaño del activo. Este análisis no tiene en cuenta los riesgos asociados con los clientes, productos/servicios y canales de distribución (aplicables ya que las cooperativas brindan servicios en línea y usan corresponsales para canalizar sus servicios). La metodología de evaluación de riesgos no considera la calidad de la gestión y los controles de riesgo, por lo tanto, no se realiza un análisis del riesgo residual. No hay una evaluación de riesgos específicos de FT.

340. Con respecto a las inspecciones in-situ, la SES tiene 20 agentes dedicados a las supervisiones extras situ e in situ con fines prudenciales y ALA/CFT. Durante el período 2011-2016, realizó 120 visitas in-situ³.

.....
3. Informe de Evaluación Mutua de la República de Colombia – Noviembre de 2018. <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/colombia/evaluaciones-mutuas-4/3286-informe-de-evaluacion-mutua-de-colombia/file>

De acuerdo con esto, es necesario que la SES implemente su modelo de supervisión con enfoque basado en riesgo, en ese sentido la presente guía presenta la propuesta metodológica para su implementación, la cual incluye: propuestas para la creación de perfiles de riesgo con base en factores estructurales, contrapartes, geográficos, productos y canales de servicios, así como la inspección de los controles de sus organizaciones vigiladas. Con base en este perfilamiento, realizar la priorización y estrategia de supervisión de sus organizaciones y asignación de recursos, de forma que se alcance la totalidad de supervisión con enfoque basado en riesgo en un ciclo de supervisión.

3.2. ENR e informe de amenazas regionales

3.2.1. Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) e Informe de Amenazas Regionales 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, y servir como elemento fundamental para focalizar las acciones del Estado y de los distintos sectores de la economía para enfrentarlos de manera articulada⁴, mediante ejercicios de estimación semicualitativo de riesgos asociados al LA/FT, en el que primó el criterio de experto y se basó en información requerida a entidades y sectores, desarrollada empleando la metodología del Banco Mundial que calcula los riesgos de LAFT como una combinación de amenazas y vulnerabilidades. En cada uno de estos ejercicios, Supersolidaria ha participado en las mesas técnicas, por sectores, mediante el aporte y análisis de información del sector solidario y de su visión de las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL).

El informe ejecutivo de la ENR de 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-alta⁵. 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.

.....
4. 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.

5. 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

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. Con respecto a la supervisión, se identificó que es necesario centralizar la supervisión de actividades como las realizadas por las ESAL que actualmente están vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de la Economía Solidaria, alcaldías y gobernaciones, entre otros.

En este sentido, Supersolidaria, 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, como las zonas de frontera (contrabando), zonas de tráfico ilícito de estupefacientes, presencia de grupos insurgentes. Con base en los reportes, informes de las autoridades (Policía Nacional, observatorios de delitos, etc.).

3.3. Superintendencia de Economía Solidaria

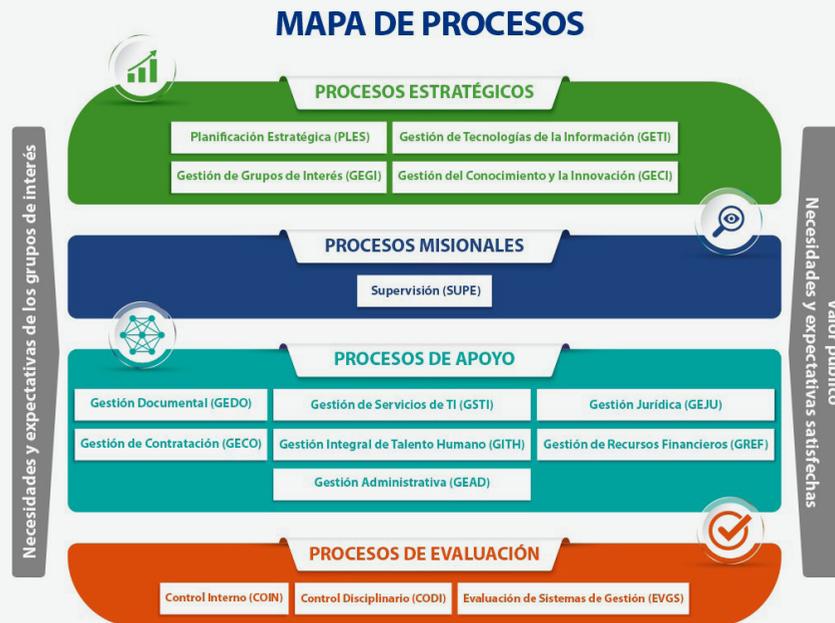
3.3.1. Marco normativo. La Superintendencia de la Economía Solidaria es un organismo descentralizado de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera (Artículo 33 Ley 454 de 1998). Ejerce la inspección, vigilancia y control de las organizaciones de la economía solidaria que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado.

- El capítulo XVI, parte tercera, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), establece normas para la prevención de actividades delictivas. Dichas disposiciones legales aplican a las organizaciones vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria acorde con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 365 de 1997, modificado por el artículo 9 de la Ley 1121 de 2006, y el artículo 2.14.2 del Decreto 1068 de 2015.
- El artículo 23 de la Ley 365 de 1997, establece que todas las cooperativas de ahorro y crédito, y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, deberán acatar lo dispuesto en los artículos 102 a 107 del EOSF.
- El artículo 2.14.2, extiende la exigencia de los artículos 102 (literal d, numeral 2), 103 y 104 del EOSF a las organizaciones distintas a las cooperativas que tienen autorización para el ejercicio de la actividad financiera. Las

disposiciones legales consagradas en el EOSF deben concordarse con las instrucciones impartidas por el Grupo de Acción Financiera.

La Superintendencia de la Economía Solidaria tiene el deber legal de implementar las recomendaciones en materia de LA/FT, así como velar porque sus vigiladas adopten Sistemas de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo y la Financiación en la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (SARLAFT) diferenciales, que estén en consonancia con las recomendaciones internacionales.

3.3.2. Mapa de procesos. La Supersolidaria ha identificado 18 procesos, los cuales se ven representados gráficamente en la siguiente figura, que evidencia la interrelación de estos de manera que se genere valor público y se satisfagan las necesidades de los grupos de interés.



Fuente: <http://supersolidaria.gov.co/es/content/mapa-de-procesos>

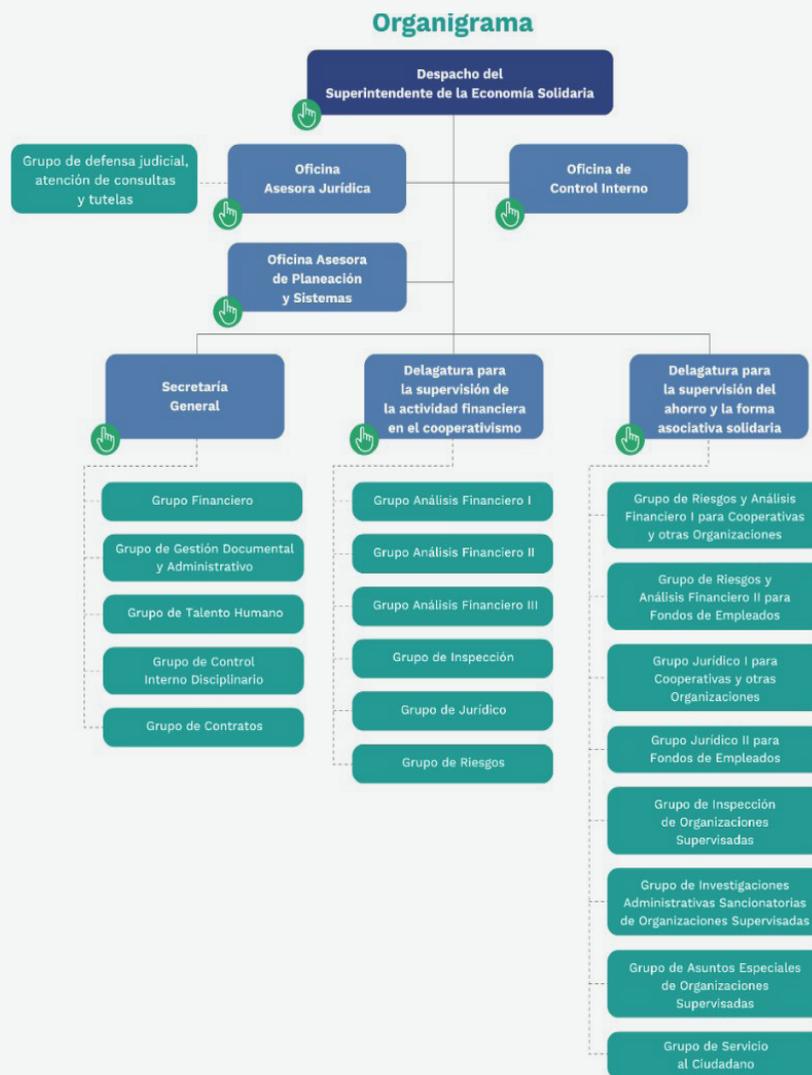
La supervisión de las organizaciones vigiladas constituye sus procesos misionales. Adicionalmente, se han establecidos los siguientes procesos:

1. Procesos estratégicos: tienen como objetivo primordial el establecimiento de políticas y estrategias, la fijación de objetivos, y la comunicación y disposición de recursos necesarios para la gestión de la Supersolidaria.
2. Procesos misionales: relacionados con la cadena de valor que permite obtener el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su misión y

razón de ser. En estos, se gestiona la supervisión y se encuentran las metodologías y procedimientos llevados a cabo por la SES.

3. Proceso de apoyo: su propósito es proveer y administrar los recursos necesarios para el desarrollo de los demás procesos.
4. Procesos de evaluación: necesarios para medir y recopilar datos para analizar el desempeño de los procesos y definir las acciones de mejora que deben implementarse para alcanzar la eficacia y la eficiencia de la entidad.

3.3.3. Estructura. A continuación, se presenta el organigrama de la Supersolidaria, las actividades de supervisión son realizadas por las delegaturas para la supervisión de la actividad financiera en el cooperativismo y el ahorro, y la forma asociativa solidaria.



Fuente: <http://www.supersolidaria.gov.co/es/nuestra-entidad/organigrama>

La Supervisión (inspección, vigilancia y control) es ejercida por la Superintendencia de la Economía Solidaria a través de:

- *Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera*: es la encargada de asesorar al Superintendente en la formulación de políticas para el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control de las actividades de ahorro y crédito en las organizaciones de economía solidaria. Dirige y coordina las funciones de supervisión hacia estas entidades con las mismas facultades y los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria. La delegatura está conformada por los grupos de supervisión, asuntos especiales y jurídico.
- *Delegatura para la Supervisión del Ahorro y de la Forma Asociativa*: esta delegatura es la encargada de asesorar al Superintendente en la formulación de políticas para el desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control de las actividades de ahorro de los fondos de empleados, asociaciones mutualistas y demás organizaciones de economía solidaria que no ejerzan actividad financiera; así como también ejercer la supervisión sobre la forma asociativa de las organizaciones de la economía solidaria. Está conformada por los grupos de supervisión, asuntos especiales, jurídico y de registro.

4. Metodología para una supervisión con enfoque basado en riesgo

El proceso de supervisión con enfoque basado en riesgo consta de dos componentes principales: a) comprender los riesgos y b) abordar esos riesgos. Supersolidaria debe contar con un proceso para obtener y mantener un conocimiento actualizado del panorama macro de riesgo de LA/FT, 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. La supervisión descrita en la presente guía está enmarcada en 7 etapas, así:





Figura 1. Proceso de Supervisión Basada en Riesgo.

4.1. Identificación de los sujetos obligados

La economía solidaria se puede definir como el sistema socioeconómico, cultural y ambiental, conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas, identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

Actualmente el sector de la economía solidaria reúne a más del 30% del total de la población del mundo, cuenta con 8.537 entidades, 6.595.537 asociados, genera más de 72 mil empleos de manera directa, tiene presencia en 31 departamentos y genera activos por 43,35 billones de pesos⁶. De conformidad con las Ley 454 de 1998 y la Ley 79 de 1988 y los decretos 1333, 1480, 1481 y 1482 de 1989 y 4588 de 2006, son entidades se encuentran bajo la supervisión la Superintendencia de la Economía Solidaria:

a. Sector cooperativo.

- Las cooperativas de base o de primer grado.
- Los organismos cooperativos de segundo y tercer grado.
- Las instituciones auxiliares del cooperativismo.

6. Informe Rendición Pública de Cuentas 2019-2020. http://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/data/rendicion_cuentas_2019_2020_consolidada_v2_2.pdf

- Las precooperativas.
- Las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas.
- Cooperativas.

b. Otras formas asociativas.

- Fondos de empleados.
- Asociaciones mutuales.
- Instituciones auxiliares de la economía solidaria.
- Organismos de integración de la economía solidaria.
- Otras formas asociativas solidarias innominadas que cumplan con los requisitos previstos en el capítulo segundo del título primero de la Ley 454 de 1998.

c. Las organizaciones de la economía solidaria que mediante acto de carácter general determine el Gobierno Nacional. Estas entidades son objeto de supervisión por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, siempre y cuando no se encuentren sometidas a la supervisión especializada de otro organismo del Estado, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 454 de 1998. Es decir, Supersolidaria tiene una competencia residual y excluyente, de conformidad con los artículos 34 y 63 de la Ley 454 de 1998.

Conforme con lo descrito en el Capítulo I, del TÍTULO V. Instrucciones para la administración del riesgo de lavado de activos y de la financiación del terrorismo, son entidades obligadas a implementar el SARLAFT:

Nivel de implementación	Entidades sujetas de supervisión SARLAFT
SARLAFT en su totalidad	Cooperativas especializadas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.
	Fondos de empleados del primer (1°) nivel de supervisión y los fondos de empleados clasificados en categoría plena, en los términos del Decreto 344 de 2017 y las normas que lo aclaren, sustituyan o modifiquen
	Fondos de empleados del segundo (2°) nivel de supervisión cuyo vínculo de asociación difiera del generado exclusivamente por una misma empresa o institución pública o privada, o de varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa o de matrices y subordinadas, o de entidades principales y adscritas y vinculadas, o de empresas que se encuentren integradas conformando un grupo empresarial.
	Asociaciones mutuales, cooperativas especializadas, multiactivas e integrales sin sección de ahorro y crédito y las demás organizaciones vigiladas clasificadas en el primer (1°) nivel de supervisión.

Nivel de implementación	Entidades sujetas de supervisión SARLAFT
SARLAFT en su totalidad	Los organismos de carácter económico de 2° y 3° nivel de supervisión.
	Las demás organizaciones vigiladas clasificadas en el 2° nivel de supervisión que tengan activos iguales o superiores a \$10.000 millones.
SARLAFT a partir del numeral 3.2.	Fondos de empleados clasificados en categoría intermedia en los términos del Decreto 344 de 2017, y las normas que lo aclaren, sustituyan o modifiquen.
	Fondos de empleados del 2° nivel de supervisión cuyo vínculo de asociación sea generado exclusivamente por una misma empresa o institución pública o privada, o de varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa o de matrices y subordinadas, o de entidades principales y adscritas y vinculadas, o de empresas que se encuentren integradas conformando un grupo empresarial.
	Fondos de empleados del tercer (3°) nivel de supervisión cuyo vínculo de asociación difiera del generado exclusivamente por una misma empresa o institución pública o privada, o de varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa o de matrices y subordinadas, o de entidades principales y adscritas y vinculadas.
	Asociaciones mutuales, cooperativas especializadas, multiactivas e integrales sin sección de ahorro y crédito y las demás organizaciones solidarias vigiladas clasificadas en el 2° nivel de supervisión con activos inferiores a \$10.000 millones. El valor de activos aquí señalado, se ajustará anualmente de acuerdo con la variación anual del Índice de Precios al Consumidor.
	Las demás organizaciones vigiladas clasificadas en el 3° nivel de supervisión, excluyendo las que se enuncian en el numeral 1.3 del ámbito de aplicación del presente capítulo.
Exceptuados	Fondos de empleados del tercer (3°) nivel de supervisión cuyo vínculo de asociación sea generado exclusivamente por una misma empresa o institución pública o privada, o de varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa o de matrices y subordinadas, o de entidades principales y adscritas y vinculadas, o de empresas que se encuentren integradas conformando un grupo empresarial. <ul style="list-style-type: none"> • Los organismos de representación vigilados. • Precooperativas que no presten servicios de crédito. • Cooperativas de trabajo asociado de 3° nivel de supervisión que tengan menos de 20 trabajadores asociados. • Las instituciones auxiliares del cooperativismo que no presten servicios de crédito. • Las organizaciones solidarias vigiladas en proceso de liquidación voluntaria o forzosa.

Por otra parte, con base en la clasificación ya establecida por la SES, pueden agruparse las entidades cooperativas supervisadas, así:

Criterio	Tipo	Descripción
Según su objeto	Cooperativas especializadas	Son las que se organizan para atender una necesidad específica, correspondiente a una sola rama de actividad económica, social, cultural o ambiental.
	Cooperativas integrales	Son aquellas que, en desarrollo de su objeto social, realizan dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, de producción, distribución, consumo y prestación de servicios.
	Cooperativas multiactivas	Son las que se organizan para atender varias necesidades, mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica.
Según el criterio de identidad	Cooperativas de usuarios o de servicios a los asociados.	Son empresas asociativas sin ánimo de lucro, compuestas por personas naturales y/o jurídicas, las cuales están constituidas para prestarles servicios a los asociados.
	Cooperativas de trabajo asociado	Son empresas asociativas sin ánimo de lucro, que vinculan el trabajo personal de sus asociados y sus aportes económicos para la producción de bienes, ejecución de obras, o la prestación de servicios en forma autogestionaria. El principio o criterio de identidad se da en estas cooperativas, en la medida en que los asociados son a la vez los trabajadores de las mismas.
Ejercen actividad financiera	Si	Cooperativas que ejercen actividad financiera (especializadas de ahorro y crédito, multiactivas con sección de ahorro y crédito e integrales con sección de ahorro y crédito).
	No	Cooperativas del sector real, es decir, que no ejercen actividad financiera.
Según su grado de integración		Cooperativas de primer, segundo y tercer grado (artículos 92 y 93 de la Ley 79 de 1988).

A continuación, se observa la distribución de organizaciones supervisadas por tipo:

Organizaciones supervisadas	Cantidad
Cooperativas de ahorro y crédito	180
Cooperativas sin ahorro y crédito	1708
Fondos de empleados	1425
Asociaciones mutuales	115
Administradores públicas cooperativas	14
Organismo de representación	37
Instituciones auxiliares	25
Precooperativas	2
Organizaciones solidarias	11
Total	3517

Fuente: Informe de rendición de cuentas 2020.

A continuación, se relacionan las características generales por tipo de organización supervisada:

Tipo	Características
Cooperativas	Empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa, creada con el objeto de producir o distribuir conjunta y eficientemente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general (Artículo 4º de la Ley 79 de 1988).
Precooperativas ⁷	Son las empresas asociativas que, bajo la orientación y con el concurso de una entidad promotora, se organizan para realizar actividades permitidas a las cooperativas y, que, por carecer de capacidad económica, educativa, administrativa, o técnica, no estén en posibilidad inmediata de organizarse como cooperativas (Artículo 124 de la Ley 79 de 1988).
Organismos de segundo y tercer grado que agrupan e integran entidades Solidarias	Son asociaciones solidarias que resultan de la agrupación de entidades que buscan el mejor cumplimiento de sus fines económicos, sociales o culturales, con el propósito de orientar procesos de desarrollo a través de la representación nacional (con mínimo diez entidades si es de segundo grado o doce si es de tercer grado) o regional (con mínimo cinco entidades), con el fin de lograr el cumplimiento de sus objetivos comunes. En el caso de entidades de índole económica, estas son especializadas en determinado ramo o actividad. En dichos organismos podrán participar, además, otras instituciones de derecho privado sin ánimo de lucro que puedan contribuir o beneficiarse de las actividades de estos.
Instituciones auxiliares de la economía solidaria	Son las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se constituyan de conformidad con el Artículo 94 de la Ley 79 de 1988, con el objeto de incrementar y desarrollar el sector cooperativo, mediante el cumplimiento de actividades orientadas a proporcionar preferentemente a los organismos componentes del sector cooperativo, el apoyo y ayuda necesarios para facilitar el mejor logro de sus propósitos económicos y sociales (Artículo 123 de la Ley 79 de 1988).
Empresas comunitarias	Son organizaciones económicas productivas, cuyos asociados aportan su capacidad laboral, por tiempo indefinido y algunos, además, entregan al servicio de la organización una tecnología o destreza, u otros activos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la empresa “Los asociados tienen una relación de carácter típicamente comercial con las Empresas Asociativas de Trabajo”. No poseen los mismos órganos internos ni desarrollan programas de bienestar y previsión social para los socios, adicionalmente, no dirigen sus acciones a la comunidad y siempre distribuyen excedentes líquidos.
Empresas solidarias de salud	Son entidades solidarias, mutuales o cooperativas, que se encuentran habilitadas para la administración de los recursos del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que cumplen con los requisitos exigidos por la Superintendencia Nacional de Salud y, por tanto, cumplir dos propósitos fundamentales: gestionar la adquisición de servicios de salud mediante los subsidios otorgados por el Estado para este fin, y facilitar la organización y desarrollo de las comunidades a través de la cultura de la solidaridad.

7. Definiciones tomadas del documento denominado GLOSARIO, publicado en la página web <http://www.supsolidaria.gov.co/es/abc-de-la-supervision>

Tipo	Características
Fondos de empleados	Los fondos de empleados son empresas asociativas, de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados de instituciones o empresas, públicas o privadas (Artículos 2 y 4 del Decreto 1481 de 1989).
Asociaciones mutualistas	Son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas libre y democráticamente por personas naturales, inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales y satisfacer sus necesidades mediante la prestación de servicios de seguridad social (Artículo 2 del Decreto 1480 de 1989).

Fuente: Riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo en el sector solidario. Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). 2016.

Con base en los tipos de clasificación, ya establecidas por Supersolidaria, como son: Tipo de organización, según su objeto, nivel de supervisión nivel de obligaciones SARLAFT y otras variables estructurales se realiza el proceso de perfilamiento de las organizaciones vigiladas.

4.2. Identificación de riesgos

Como primer paso en el análisis de identificación de los riesgos, se realiza un entendimiento de los principales indicadores macroeconómicos, nacionales e internacionales, que influyen en el desempeño de la economía nacional, el análisis del comportamiento sectorial y su potencial impacto. Una buena comprensión de los riesgos inherentes (prudencial y de LA/FT) requiere un conocimiento profundo e integral de las actividades operativas y comerciales del sector o entidad. Además de las categorías o factores de riesgo a las que se hace referencia en la R.1 (por ejemplo, productos, servicios, clientes, ubicaciones geográficas y canales de entrega).

4.2.1. Comprensión de los riesgos de LA/FT. Para aplicar la supervisión basada en riesgo, primero debe comprender la exposición al riesgo de LA/FT de los sectores y entidades que regulan y supervisan. El riesgo de LA/FT es una función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad y consecuencia, que se explican en detalle en la Guía del GAFI⁸. Comprender los riesgos inherentes y las debilidades comunes en los controles ALA/CFT a nivel sectorial, es el punto de partida para comprender los riesgos a un nivel más granular, es decir, a nivel de entidad.

Para iniciar la comprensión de riesgos del sector se pueden tener en consideración las siguientes fuentes de información:

.....
 8.Guidance for a risk-based approach: effective supervision and enforcement by AML/CFT supervisors of the financial sector and law enforcement. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/rba-effective-supervision-and-enforcement.html>

Evaluación Nacional del Riesgo, incluyendo el seguimiento a las diferentes ENR realizadas y los resultados de las instituciones financieras y de su sector en particular, así como la participación de sus entidades en tipologías.

También es importante tener en cuenta la retroalimentación de otras partes interesadas:

- Revisar los hallazgos de las actividades de supervisión.
- Retroalimentación de otros supervisores (nacionales e internacionales).
- Datos financieros y operativos que se comparten con las agencias supervisoras (incluidos los datos prudenciales).
- Análisis de riesgos de asociaciones públicas y privadas u otros mecanismos de consulta.
- Comentarios de la UIF (Unidad de Inteligencia Financiera) sobre informes o reportes de operaciones sospechosas presentados por entidades, por ejemplo, sobre su puntualidad y calidad de presentación. Las tipologías recurrentes identificadas en los ROS 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.). Las revisiones de medios de comunicación como análisis de noticias de prensa (por ejemplo, sobre paraísos fiscales), revisión de redes sociales, entre otras.
- Aportes de otras autoridades competentes (Policía Nacional, fiscales, agencias de inteligencia, autoridades tributarias, aduaneras, anticorrupción). 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, etc.).
- Información estadística y procesos de analítica propios de las entidades supervisadas, que se puedan compartir en mesas de trabajo técnicas o en las propias agremiaciones.
- Análisis y documentos técnicos publicados por instituciones educativas, técnicas, agremiaciones, etc.

4.2.2. Autodiagnóstico. 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. Se propone la implementación de formularios de autodiagnóstico online, mediante los cuales las entidades adelanten un ejercicio de valoración objetiva del SARLAFT propio. 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. Y de esta misma manera, brindar información a la Superintendencia, acerca del nivel de implementación y efectividad del SARLAFT, en cada uno de sus requisitos, etapas y elementos, especialmente, en la implementación de los controles.

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

- El autodiagnóstico deberá incluir los lineamientos para la implementación del Sistema de Prevención de Riesgos de LA/FT, así como las guías y manuales de la entidad sobre el asunto.
- Se deberán identificar los componentes que constituyen los grandes temas que enmarcan el Sistema de Administración de Riesgos LA/FT de las entidades, con base en lo estipulado en las disposiciones del Título V de la Circular Básica Jurídica. Algunos componentes para evaluar son:
 1. Etapas del SARLAFT
 - Inclusión del Sistema de Administración de Riesgos de LA/FT en los procesos de Planeación Estratégica.
 - Metodología para segmentación de los factores de riesgo.
 - Metodología para identificación de Riesgo y análisis DOFA.
 - Matriz de riesgos LA/FT.
 2. Elementos del SARLAFT
 - 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 de LA/FT.
 - Formatos y registros de Debida Diligencia e identificación de Beneficiario Final.
 - Procedimientos para consulta de listas: Sanciones Financiera y Países de mayor riesgo.
 - Procedimientos de conocimiento de cliente, productos y servicios
 - Procedimientos de identificación de operaciones inusuales y sospechosas.
 - Estructura organizacional.
 - Documentación.
 - Capacitación.



- Responsabilidades y funciones de las partes (Representante Legal, oficial de cumplimiento, revisoría fiscal).
- Código de Ética y Buen Gobierno/Gobierno corporativo.
- Régimen de sanciones disciplinarias.
- Auditoría externa.
- Responsable de verificar la efectividad del programa de cumplimiento.
- Dentro de cada componente se deben detallar las actividades de gestión.
- 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 enmarcan la implementación del programa de cumplimiento de prevención de LA/FT.	Puntaje automático obtenido como resultado de la auto calificación que haga la entidad con relación a 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 auto calificación a su vez, permitirá al supervisor identificar los componentes en los que exista un riesgo mayor y exigir a los sujetos obligados ejecutar medidas intensificadas para administrar y mitigar esos riesgos.

4.3. Evaluación del Riesgo Inherente

Esta actividad consiste en la identificación de los riesgos internos y externos que pueden afectar el logro de los objetivos de la entidad. Se consideran los eventos o circunstancias que potencialmente pueden generar riesgo, las consecuencias que podrían tener en los resultados y la posible interdependencia entre diferentes tipos de riesgos. Se debe analizar la información recopilada y clasificada para comprender la probabilidad de que ocurran estos riesgos, mediante el perfilamiento de cada SO. La recopilación de información cuantitativa y cualitativa forma la base para la mitigación efectiva del riesgo de LA/FT y debe mantenerse actualizada y monitorearse periódicamente.

4.3.1. Factores de riesgo. Una vez realizado un análisis macro sectorial, se caracterizan y clasifican los sujetos obligados para delimitar el campo de supervisión. Esta clasificación puede responder a asuntos como industria, sectores, actividades o productos ofrecidos. A través de la caracterización de los SO, se pueden verificar factores estructurales como el tamaño del sujeto obligado en la economía nacional, si la actividad es o no presencial, y la composición accionaria, entre otros.

Tipo	Clase	Aspectos a tener en cuenta
Estructurales	Tipo de entidad	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de participación del sector en la economía (incidencia en el PBI). • Estructura legal - tipo de personería jurídica del SO. • La industria/sector en el que opera. • La importancia relativa de la entidad para el sector financiero del país y/o su participación de mercado. • Grado de madurez de la entidad supervisada, tiempo de creación o tiempo en la actividad. • Número de asociados. • Tamaño de activos. • Negocios que utilizan cuantías elevadas de efectivo.
Contrapartes	Asociados clientes	<p>El supervisor debe tener en cuenta qué tipo de clientes o las categorías de clientes que manejan sus entidades. Las actividades que pueden indicar un mayor riesgo incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipos de asociados, si son personas jurídicas. • Actividad económica del asociado o cliente • Características, montos y procedencia de ingresos • Características, montos de las transacciones • Las Personas Expuestas Políticamente (PEPs) y las personas estrechamente asociadas o relacionadas con las PEP se consideran clientes de mayor riesgo (consulte la Guía del GAFI (2013) sobre PEP para orientación adicional sobre cómo identificar PEP)⁹⁹. • Clientes que realicen su relación comercial o soliciten servicios en circunstancias inusuales o no convencionales. • Clientes donde la estructura o naturaleza de la entidad o relación sea difícil de identificar, de manera oportuna, al verdadero el Beneficiario Final (BF), o controlador de los intereses. • Empresas clientes que operan una parte considerable de su negocio o tienen subsidiarias importantes en el país, que pueden representar un mayor riesgo geográfico. • Clientes que son negocios intensivos en efectivo.

9. <https://www.fatf-gafi.org/documents/documents/peps-r12-r22.html>

Tipo	Clase	Aspectos a tener en cuenta
Geográfico	Huella geográfica	<ul style="list-style-type: none"> • Municipio de ubicación del SO: tener en cuenta zonas de presencia de grupos al margen de la ley, zonas de cultivos ilícitos, principales municipios donde se presentan los delitos marcados en la ENR como principal amenaza. • Municipio de ubicación de agencias y sucursales. • Domicilio de los usuarios, clientes del SO. • Lugar de la transacción o la fuente del patrimonio o los fondos.
	País	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicación de agencias y/o corresponsales: los supervisores pueden considerar la solidez del marco legal ALA/CFT extranjero y cómo eso podría influir en el enfoque de la entidad, particularmente en relación con proveedores de servicios en línea o grupos financieros, o de otro tipo. • Países/áreas identificadas como proveedores de financiamiento o ayuda para actividades terroristas, u organizaciones terroristas que hayan designado operar dentro de ellas. Relacionados en las listas de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU). • Países identificados por fuentes confiables con niveles significativos de crimen organizado, corrupción u otra actividad delictiva, tránsito de drogas ilegales, tráfico y contrabando de personas, y juegos de apuestas ilegales. • Países sujetos a sanciones, embargos o medidas similares dictadas por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas. • Países identificados de aplicación de legislación y regímenes regulatorios débiles. • Los países identificados como no cooperantes en proveer información sobre el beneficiario final a las autoridades competentes, esa puede estar basada en • los informes de Evaluación Mutua.
Productos y servicios	Productos, servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Debe considerar los tipos y características de los productos y servicios. • Cartera de crédito. • Nivel de bancarización de las operaciones. • Empresas que dependen en gran medida de las nuevas tecnologías (por ejemplo, plataforma de comercio en línea), pueden tener vulnerabilidades inherentes a la explotación por parte de delincuentes, especialmente aquellos que no están regulados por ALA/CFT. • Préstamos complementarios.
	Activos virtuales	<ul style="list-style-type: none"> • Reciben activos virtuales. • Su sector presenta movimiento con activos virtuales.

Tipo	Clase	Aspectos a tener en cuenta
Canales de distribución	Directo	<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas, corresponsales. • Cajeros automáticos. • POS. • Sistemas de Audio respuestas (IVR).
	Indirecto	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de atención telefónica. • Sistemas de acceso remoto para clientes (RAS). • Banca móvil.
Cumplimiento	Gobierno corporativo	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de cumplimiento normativo. • Estructura de control interno de la entidad, es decir, pruebas de “idoneidad y adecuación” para personas clave, el riesgo de corrupción o soborno del personal, y cómo eso influye en los riesgos inherentes.
	Gestión del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de implementación del SAGRILAFT. • Sanciones recibidas. • Supervisados por otra entidad.
	Reportes a la UIF	<ul style="list-style-type: none"> • Volúmenes de informes de la UIF y calidad de la información reportada, en caso que la UIF realice análisis de calidad de ROS y compare esta información. • Nivel de cumplimiento del reporte de operaciones.
	Reputación	<ul style="list-style-type: none"> • Reputación del sector.
	Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo tecnológico del modelo de supervisión.

La comprensión de los riesgos debe formarse sobre la base del análisis de toda la información cualitativa y cuantitativa relevante, que puede incluir información ya en poder de los supervisores, incluidos registros regulatorios y de supervisión, la información recopilada a través de encuestas o declaraciones periódicas de supervisión ALA/CFT, información compartida por otras autoridades competentes nacionales o extranjeras, e información de fuentes abiertas.

La escala de calificación del riesgo para cada actividad significativa es “alto”, “por encima del promedio”, “moderado” y “bajo” y reflejan el nivel de probabilidad de ocurrencia de pérdidas materiales dada la exposición de una entidad o fondo a eventos actuales y futuros relacionados con cada uno de los riesgos y la incertidumbre de su ocurrencia. Por lo anterior:

Nivel de riesgo	Descripción
Bajo	Cuando la probabilidad de ocurrencia de un evento es menor que la probabilidad promedio de tener una pérdida material, debido a la exposición y/o a la incertidumbre derivada de eventos actuales y/o futuros.

Nivel de riesgo	Descripción
Moderado	Cuando la probabilidad de ocurrencia de un evento se encuentra dentro de la probabilidad promedio de tener una pérdida material, debido a la exposición y/o a la incertidumbre derivada de eventos actuales y/o futuros.
Por encima del promedio	Cuando la probabilidad de ocurrencia de un evento se encuentra por encima de la probabilidad promedio de tener una pérdida material, debido a la exposición y/o a la incertidumbre derivada de eventos actuales y/o futuros.
Alto	Cuando la probabilidad de ocurrencia de un evento es mucho más alta que la probabilidad promedio de tener una pérdida material, debido a la exposición y a la incertidumbre derivada de potenciales eventos.

A nivel de entidad, las evaluaciones de riesgo implican la evaluación de datos de transacciones y otra información relacionada con las actividades de la entidad en relación con productos, servicios, clientes, canales de entrega y ubicaciones geográficas. Para el supervisor es importante agregar evaluaciones de riesgo de LA/FT de empresas individuales, por lo que encontrarán resultados diferentes a una evaluación de riesgo sectorial, que puede ayudar a los supervisores a identificar los riesgos compartidos de LA/FT.

La interacción entre la evaluación de riesgos de los supervisores y la evaluación nacional de riesgos es bidireccional. Por un lado, la comprensión de los supervisores de sus sectores y entidades bajo su ámbito debe alimentar la ENR. Por otro lado, la comprensión de los riesgos por parte de los supervisores debe ser

informada por la ENR y ser coherente con ella, incluida la información de una variedad de partes interesadas ALA/CFT. Esto proporcionará información y conocimiento sobre los riesgos de las fuerzas del orden, la UIF o las autoridades de inteligencia, que pueden no ser directamente accesibles para las autoridades supervisoras.

4.3.2. Caracterización de los sujetos obligados. Se plantea el siguiente ejercicio que se desarrolla con base en la selección de variables por grupos de usuarios que comparten características similares, con el objetivo de identificar aspectos comunes que permitan una segmentación posterior:

Factor de riesgo	Bajo	Moderado	Por encima del promedio	Alto
Tipo de persona jurídica Tipos de asociados.	Compuesta por asociados (personas naturales).	Compuesta por asociados (personas jurídicas).	Entidad sin ánimo de lucro compuesta por personas naturales.	Entidad sin ánimo de lucro compuesta por personas jurídicas.
Número de asociados*				
Tamaño de activos*				

Factor de riesgo	Bajo	Moderado	Por encima del promedio	Alto
Sector en el que opera * De acuerdo con la clasificación de la ENR (información base ENR 2013)	Transporte: puertos, aeropuertos, zonas francas, depósitos, transporte de carga. DIAN: agencias de aduanas, operadores y usuarios aduaneros, empresas de mensajería, cambistas profesionales.	Juego, suerte y azar.	Sector salud, fútbol y otros deportes.	Minería, inmobiliarias.
Grado de madurez de la entidad supervisada	+ 10 años.	5 -10 años.	1 - 5 años.	Inferior a 1 año.
Actividad económica del asociado o cliente*				
Características, montos y procedencia de ingresos*				
Características, montos de las transacciones*				
Sucursales o agencias	De 5 puntos de atención.	Con 4-5 puntos de atención.	Con 2-4 puntos de atención.	Con 1 punto de atención.
Corresponsales	No cuentan con corresponsales			Cuentan con corresponsales
PEPs	No tiene clientes o terceros catalogados como PEPs.		Asociados calificados como PEPs.	Directivos o BF catalogados como PEPs.
Beneficiario final	Fácil identificación e información del BF.			Clientes donde la estructura o naturaleza de la entidad o relación haga difícil de identificar, de manera oportuna, al verdadero beneficiario final o controlador de los intereses.
Sucursales o agencias	De 5 puntos de atención.	Con 4-5 puntos de atención.	Con 2-4 puntos de atención.	Con 1 punto de atención.

Factor de riesgo	Bajo	Moderado	Por encima del promedio	Alto
Corresponsales	No cuentan con corresponsales			Cuentan con corresponsales
Sucursales o agencias	De 5 puntos de atención.	Con 4-5 puntos de atención.	Con 2-4 puntos de atención.	Con 1 punto de atención.
Corresponsales	No cuentan con corresponsales			Cuentan con corresponsales
PEPs	No tiene clientes o terceros catalogados como PEPs.		Asociados calificados como PEPs.	Directivos o BF catalogados como PEPs.
Operación geográfica	No opera en municipios con baja presencia de grupos al margen de la ley, zona de cultivos ilícitos.		Opera en municipios con presencia de grupos al margen de la ley, zona de cultivos ilícitos.	Operan una parte considerable de su negocio o tienen subsidiarias ubicadas en zonas de delincuencia organizada, zonas de cultivos ilícitos, presencia de guerrilla.
Países RCSNU- FT	No poseen usuarios, clientes, BF, relacionados con en las listas de la RCSNU.			Poseen usuarios, clientes, BF, relacionados con en las listas de la RCSNU.
Países RCSNU - FPADM	No poseen usuarios, clientes, BF, relacionados con en las listas de la RCSNU			Poseen usuarios, clientes, BF, relacionados con en las listas de la RCSNU.
Países de alto riesgo (GAFI)	No poseen usuarios, clientes, relacionados con países de alto riesgo (GAFI)			Poseen usuarios, clientes, relacionados con países de alto riesgo (GAFI).
Listas restrictivas	No Poseen usuarios, clientes, BF, relacionados con países no cooperantes, paraísos fiscales, OFAC, etc.			Poseen usuarios, clientes, BF, relacionados con países no cooperantes, paraísos fiscales, OFAC, etc.
Activos virtuales	No realizan transacciones con activos virtuales.		Tienen relación con clientes que transacciones con activos virtuales	Realizan transacciones con activos virtuales.

Factor de riesgo	Bajo	Moderado	Por encima del promedio	Alto
Nuevas tecnologías	Dependen en gran medida de las nuevas tecnologías (por ejemplo, plataforma de comercio en línea).			Dependen en gran medida de las nuevas tecnologías (por ejemplo, plataforma de comercio en línea).
Uso de efectivo	No realiza operaciones en efectivo, ni sus clientes realizan negocios intensivos en efectivo.	No realiza operaciones en efectivo y sus clientes realizan algunos negocios intensivos en efectivo.	Realiza operaciones en efectivo y sus clientes realizan algunos negocios intensivos en efectivo.	Realiza operaciones en efectivo o sus clientes realizan negocios intensivos en efectivo.
Nivel de cumplimiento normativo	No ha implementado el SARLAFT.	Cumple con hasta el 60% de los requisitos del SARLAFT.	Cumple con hasta el 80% de los requisitos del SARLAFT.	Cumple con los requisitos del SARLAFT.
Retroalimentación de supervisión	No ha sido sujeto de sanciones por parte de otro supervisor.	Ha sido sujeto de sanciones por parte de otro supervisor, y ha subsanado las mismas.		Ha sido sujeto de sanciones por parte de otro supervisor y no ha subsanado las mismas.
Antecedentes administrativos	No ha sido sujeto de sanciones por parte de la Supersolidaria.	Ha sido sujeto de sanciones por parte de la Supersolidaria, y ha subsanado las mismas.		Ha sido sujeto de sanciones por parte de la Supersolidaria y no ha subsanado las mismas.
Reportes a la UIF	Cumple con los reportes a la UIAF.			No cumple con los reportes a la UIAF.

(*) Rangos establecidos por la Supersolidaria.

Una vez identificado el riesgo inherente, es decir el riesgo intrínseco relativo a la ejecución de una actividad o negocio sin tener en cuenta el efecto de los controles, es necesario establecer el riesgo agregado para determinar el perfil de riesgos de la entidad. En este proceso, la clave es identificar para cada riesgo su impacto potencial para la entidad.

Una vez evaluado cada factor para cada organización supervisada, y ponderado el factor en la matriz, se procede a realizar la evaluación del riesgo residual, mediante el seguimiento de los controles de la entidad.

4.4. Evaluación del riesgo residual

En sus esfuerzos por evaluar y comprender los riesgos de LA/FT, se pueden tener en cuenta las evaluaciones de riesgo realizadas por las propias entidades supervisadas, pero siempre deben mantener una visión independiente en lugar de depender indebidamente de las evaluaciones de riesgo del propio sector o entidad.

Para evaluar la capacidad interna de los supervisados, para evitar y mitigar los efectos de riesgos ya establecidos, los aspectos más importantes a ser valorados por el supervisor son los controles implementados para la mitigación del riesgo, de acuerdo con la naturaleza de la entidad vigilada, a continuación, se relacionan tipos de control que Supersolidaria puede incluir en sus análisis del riesgo residual:

Controles	Aspectos a tener en cuenta
Gerencia	<ul style="list-style-type: none"> • Funciones de la Junta Directiva: los lineamientos directivos deben abordar temas como responsabilidades, experiencia, competencia e integridad, y los procesos a seguir ante la presencia de conflictos de intereses. • Seguimiento y evaluación: cómo evalúa y se asegura la Junta Directiva el cumplimiento de las políticas y el manual de procedimientos aprobado para hacer seguimiento LA/FT/FPADM.
Cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Relativa al cumplimiento de la legislación y la regulación, involucra evaluación de la competencia, integridad e independencia del personal responsable, así como la eficacia de los sistemas de información. • Capacitación periódica del personal.
Supervisión	<ul style="list-style-type: none"> • Número de supervisiones in situ efectuadas. • Número de supervisiones extra situ efectuadas. • Número de sanciones.
Gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • Implica la adopción de sistemas para identificar y medir riesgos, monitorear cumplimiento y presentar reportes. • Los controles-gestión de riesgo, reportes financieros y administrativos, controles de riesgo de operaciones, controles de auditoría, controles de cumplimiento, controles de tecnologías de información y controles de RRHH, entre otros. • Metodología o parámetros que utiliza la cooperativa para segmentar asociados, proveedores, empleados y, en general, hacer seguimiento sobre el comportamiento de los factores por nivel de riesgo • Mecanismos para ejercer un mayor control y monitoreo, y efectuar una debida diligencia intensificada contra posibles PEPs que se vinculen como clientes/asociados.
PEPs	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuar una debida diligencia intensificada contra posibles PEPs.
DDC	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene procedimientos específicos de Debida Diligencia de Contrapartes (DDC).
Gobierno Corporativo	<ul style="list-style-type: none"> • Código de ética. • Políticas y procedimientos al interior de las cooperativas. • Canales de denuncia.

Controles	Aspectos a tener en cuenta
Control interno	<ul style="list-style-type: none"> Divulgación de los mecanismos e instrumentos de control con la finalidad de que sean conocidos y aplicados por los ejecutores de los controles establecidos. Auditoría periódica y pronunciamientos del Comité de Cumplimiento y Junta Directiva.
Inclusión financiera	<ul style="list-style-type: none"> Transacciones realizadas mediante establecimientos bancarios. Nivel de formalidad de la economía local en la que se desarrolla el SO.

La calidad de las funciones de control de la gestión de riesgos se evaluará como Fuerte, aceptable, Por mejorar o Débil.

Nivel de control	Descripción
débil	Las funciones de control muestran un desempeño inferior a las prácticas observadas de la industria y su efectividad debe ser mejorada para no comprometer la situación financiera y operativa de la compañía.
Por mejorar	Las funciones de control muestran potencial para un desempeño efectivo, pero pueden ser mejoradas y no arriesgan la situación financiera de la compañía.
Aceptable	Las funciones de control muestran desempeño efectivo y similar a las prácticas de la industria comúnmente observadas.
Fuerte	Las funciones de control muestran de forma consistente un desempeño efectivo y superior a las prácticas de la industria comúnmente observadas.

Calidad del control	Fuerte	Aceptable	Por mejorar	Débil
Gerencia	La Alta Dirección participa en el cumplimiento de las políticas y el manual de procedimientos aprobado para hacer seguimiento LA/FT/FPADM.			La Alta Dirección no participa el cumplimiento de las políticas y el manual de procedimientos aprobado para hacer seguimiento LA/FT/FPADM.
Cumplimiento	Capacitación periódica del personal (6 meses).	Capacitación periódica del personal (1año).	No se ha dado capacitación periódica del personal.	No se ha dado capacitación al personal.
SARLAFT	Implementación superior al del 80% del SARLAFT.	Implementación hasta del 80% del SARLAFT.	Implementación hasta el 70% del SARLAFT.	Implementación hasta del 50% del SARLAFT.

Calidad del control	Fuerte	Aceptable	Por mejorar	Débil
Gestión de riesgos	Hace uso de las listas de riesgo para DDC y monitorea diariamente sus terceros	Hace uso de las listas de riesgo para DDC y monitorea mensualmente sus terceros	Hace uso de las listas de riesgo para DDC y monitorea anualmente sus terceros	No hace uso de las listas de riesgo continuamente.
PEPs	Identifica los PEPs y efectúa una DDC intensificada al 100% de PEPs.	Identifica los PEPs y efectúa una DDC intensificada al 75% de los PEPs.	Identifica los PEPs y efectúa una DDC intensificada al 50% de PEPs	No identifica los PEPs o no efectúa una debida diligencia intensificada contra posibles PEPs.
DDC	Tiene procedimientos específicos de DDC.			No tiene procedimientos específicos de DDC.
Estudio de mercado	Cuenta con metodologías para análisis de mercado de cada uno de los productos			No cuenta con metodologías para análisis de mercado de cada uno de los productos
Gobierno Corporativo	Cuenta con Código de Ética, políticas y procedimientos.	Cuenta con Código de Ética, políticas y procedimientos, y no han sido divulgados.		No cuenta con Código de Ética, políticas y procedimientos, y han sido divulgados.
Control interno – Auditoría Interna	Se realizan auditorías periódicas programadas, o informes al Comité de Cumplimiento y Junta de Directiva.	Se realizan auditorías anual o informes al Comité de Cumplimiento y Junta de Directiva.		No realiza auditorías periódicas o informes al Comité de Cumplimiento y Junta Directiva.
Inclusión financiera	Realiza todas las transacciones mediante establecimientos bancarios.	Realiza hasta el 20% de las transacciones en efectivo.	Realiza menos del 30% de las transacciones en efectivo.	Realiza toda, la mayoría de sus transacciones en efectivo (más de 70%).

Es el riesgo resultante de aplicar la validación y calificación de los controles al riesgo inherente. La calidad o la eficacia de las funciones de control de la gestión de riesgos, influirán en el nivel de riesgo inherente, como se ilustra con la siguiente relación:

$$\text{Riesgo Inherente} - \text{Calidad de la gestión y controles} = \text{Riesgo Residual}$$

Resultados de la calificación del riesgo					
Calidad del control	Débil	Por encima del promedio	Alto	Alto	Alto
	Aceptable	Moderado	Por encima del promedio	Alto	Alto
	Por mejorar	Bajo	Moderado	Por encima del promedio	Alto
	Fuerte	Bajo	Bajo	Moderado	Por encima del promedio
Impacto		Bajo	Moderado	Por encima del promedio	Alto
	Riesgo inherente				

4.4.1. Medición o evaluación de riesgo sectorial o intersectorial. Concluida la etapa de identificación, mediante la Matriz de Riesgos LA/FT se mide la posibilidad o frecuencia de ocurrencia del Riesgo Inherente frente a cada uno de los factores de riesgo identificados, así como el impacto en caso de materializarse mediante los riesgos asociados. Los riesgos de LA/FT de acuerdo con las categorías establecidas de riesgo asociado según la normatividad existente.

Estas mediciones son de carácter cualitativo o cuantitativo. En esta etapa se desarrolla una valoración cualitativa de los riesgos identificados, sin tener en cuenta las acciones de tratamiento diseñadas para el proceso, para lo cual se establecen criterios de medición de frecuencia e impacto. Estos son seleccionados de acuerdo con variables y rangos cuantitativos y también incluye la experiencia del supervisor.

Esta etapa tiene como principal objetivo identificar las amenazas y vulnerabilidades de cada sector, industria o actividad, así como clasificar los riesgos e identificar la probabilidad de ocurrencia y su impacto en cada entidad o SO. Al respecto, el supervisor puede optar por adelantar una evaluación a través de matrices, así:

- a. Matrices de riesgo sectoriales:
 - Análisis de riesgo interno, operacional y geográfico (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.
 - Análisis de información externa: datos macroeconómicos, tributarios y se seguridad nacional.
- b. Matrices de riesgo intersectorial:
 - Análisis de sectores de riesgos para delimitar el campo de supervisión.

- El análisis de sectores ha permitido la incorporación de otro tipo de APN-FD como sujetos obligados.
- Factores estructurales: tamaño del sujeto obligado en la economía nacional, actividad presencial o no presencial, composición accionaria.
- Factores de riesgo residual: Indicadores de riesgo inherente del sector: ubicación geográfica, volumen de productos de mediano y alto riesgo y volúmenes de operaciones reportadas.
- Se realizan solicitudes de información a los mayores actores del sector para conocer el comportamiento y tamaño de este.

4.5 Segmentación

4.5.1. Definición de categorías de segmentación. Para poder segmentar los factores de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, 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).

4.5.2. 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 invariados o multivariados, con el fin de determinar las variables a utilizar en los modelos de segmentación.

4.5.3. Elegir el 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.

4.5.4. Evaluar los modelos. En esta etapa se determina si el modelo cumple con los objetivos específicos del negocio, para lo cual se sugiere comparar los modelos en diferentes escenarios o diseñar pruebas de validación.

4.5.5. Analizar los resultados. A partir de los resultados obtenidos, identificar las características del negocio presentes en cada segmento. 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 e incluirlas en la matriz de riesgos de LA/FT.

4.6. Estrategia de supervisión

Los supervisores deben desarrollar e implementar estrategias de supervisión basadas en 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 debe proporcionar un nexo claro entre los riesgos de LA/FT (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 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. Una estrategia de supervisión cubriría típicamente más de un año calendario.

En el caso de Supersolidaria puede ser basada en un proceso de segmentación experta, con base en los niveles de supervisión y tipos de organizaciones ya clasificadas actualmente, que se complemente con la segmentación estadística del resultado de la evaluación del riesgo residual.

4.6.1. Priorización. Como resultado del anterior análisis, se obtiene una clasificación de los SO en particular con un enfoque basado en riesgo, permitiendo al supervisor seleccionar y realizar la planificación del cronograma de supervisión del período o ciclo, en función del nivel de riesgo asociado a los sujetos obligados. Es importante señalar que la supervisión con enfoque basado en riesgo, considera la asignación de recursos del supervisor en función de los sujetos obligados de mayor riesgo y complementando la forma *in situ* o *extra situ*.

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 este proceso dinámico contempla la incorporación de más información a los efectos de evaluar los riesgos tanto a nivel sectorial como a nivel entidad, mediante la implementación del régimen informativo.

Igualmente, se recomienda realizar visitas a las organizaciones supervisadas (cooperativas, fondos, etc.) recién autorizadas, antes de su inicio de operaciones. Estas visitas son revisiones integrales de todos los aspectos del cumplimiento de las regulaciones ALA/CFT.

4.6.2. Niveles de supervisión. Conforme a lo dispuesto en el Decreto 2159 de 1999, las entidades sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria se clasifican en tres niveles de supervisión.

El nivel determina el tipo de análisis jurídico, financiero y contable, el monto de la tasa de contribución, sus reportes de información y la periodicidad de estos, entre otros temas:

- **Nivel 1.** Pertenecen todas las cooperativas de ahorro y crédito, multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito y las organizaciones que se haya n elevado a ese nivel de supervisión, por disposición de la Superintendencia. Estas organizaciones reportan información mensual.
- **Nivel 2.** Pertenecen las organizaciones solidarias vigiladas (fondos de empleados, asociaciones mutuales, cooperativas sin sección de ahorro y crédito y otras organizaciones) que tengan activos iguales o superiores a \$ 4.247.028.864 al corte del 31 de diciembre de 2019. Estas organizaciones reportan información en forma trimestral. Este valor de activos se actualiza anualmente mediante circular externa.
- **Nivel 3.** Pertenecen las organizaciones vigiladas, distintas de cooperativas de ahorro y crédito, que tengan activos inferiores a los señalados para el nivel 2. Estas organizaciones reportan en forma semestral.

El Superintendente de la Economía Solidaria, tiene la facultad discrecional de reclasificar a cualquier entidad a un nivel de supervisión más elevado y aplicar los principios de supervisión que corresponda, de conformidad con el artículo 8º del Decreto 2159 de 1999.

Adicional a esta asignación de niveles de supervisión, se debe incorporar los resultados de la matriz de riesgo LA/FT, para establecer la priorización, frecuencia e intensidad en el ciclo de supervisión de las organizaciones vigiladas con base en su perfil de riesgo.

4.6.3. Tipos de visitas *in situ* y *extra situ*. A continuación, se describen diferentes tipos de visitas y monitoreo, y se presentan ejemplos de su implementación o planificación de acuerdo con el nivel de riesgo residual identificado:

Tipos	Bajo	Moderado	Por encima del Promedio	Alto
Inspección programada completa: revisión integral en el sitio de los sistemas y controles SARLAFT de una organización vigilada que está programada de acuerdo con el enfoque basado en riesgo.				X
Inspección <i>in situ</i>: integral o centrada en un aspecto particular de las políticas y procedimientos SARLAFT de una organización vigilada, originada por un evento específico, como denuncias, denuncias públicas de irregularidades, una nueva tipología de hallazgos de otra acción de supervisión, como una evaluación de controles internos más amplios, o hallazgos de un cuestionario.				X
Inspección dirigida programada: revisión <i>in situ</i> de una organización vigilada, que se centra en uno o más aspectos específicos del marco de controles y del SARLAFT. Dicha revisión está programada de acuerdo con el enfoque basado en riesgo.			X	
Inspección sectorial o temática <i>in situ</i>: revisión de varias organizaciones vigiladas, a menudo del mismo sector o actividad económica, que se centran en un aspecto específico, para comprender mejor la forma en que los riesgos específicos de LA/FT son gestionados por un sector o por tipos particulares de organizaciones vigiladas.			X	
Inspección de seguimiento <i>in situ</i>: revisión <i>in situ</i> , que es consecuencia de una inspección anterior, temática, y se centra en evaluar si se han mitigado las debilidades del SARLAFT, subsanado los hallazgos o debilidades y el marco de control de las organizaciones vigiladas identificadas durante la inspección programada, <i>ad hoc</i> o temática.			X	

Tipos	Bajo	Moderado	Por encima del Promedio	Alto
Revisión programada <i>extra situ</i>: revisión externa integral de alcance completo de los sistemas y controles de una entidad sobre la base de políticas y procedimientos escritos y evaluaciones de riesgo.		X		
Revisión <i>extra situ</i>: revisión externa, integral o centrada en un aspecto particular de las políticas y procedimientos SARLAFT, originada por un evento específico, como denuncias, nuevas tipología o hallazgos de otra acción de supervisión, hallazgos del cuestionario.	X	X		
Revisión de seguimiento <i>extra situ</i>: revisión externa, que es consecuencia de una inspección anterior, y se centra en evaluar si se han mitigado las debilidades en el SARLAFT.	x	X		
Revisión temática <i>extra situ</i>: revisiones externas de varias entidades, a menudo del mismo sector.	x	X		
Solicitudes ALA/CFT: solicitudes periódicas de datos e información cuantitativos y cualitativos relacionados con indicadores clave de riesgo de LA/FT. Su objetivo es ayudar a los supervisores a comprender mejor los riesgos LA/FT a los que está expuesto su sector.				
Monitoreo de cumplimiento <i>extra situ</i>: monitoreo del cumplimiento y grado de implementación del SARLAFT.				

4.7. Evaluación de la supervisión

Supersolidaria debe asegurar que sus evaluaciones de riesgo de LA/FT permanezcan actualizadas y sean relevantes, mediante:

- a. Revisión de la evaluación de riesgos de manera continua, al menos anualmente, y cuando se actualice la Evaluación Nacional de Riesgos.
- b. Identificación y evaluación de los riesgos emergentes y las tendencias dentro de su sector supervisado.
- c. Revisiones a nivel de las organizaciones vigiladas, luego de eventos que afecten el perfil de riesgo de la entidad, como: información de denunciantes, resultados de inspecciones o vigilancia ALA/CFT recientes, sanciones, cambios sustanciales en las operaciones comerciales, productos o servicios, nuevas tecnologías.

- d. La recopilación de datos y de los cuestionarios.
- e. Retroalimentación de sus organizaciones supervisadas y de sus propias evaluaciones de riesgos.
- f. Retroalimentación de la UIAF y de las autoridades policiales.
- g. Información del sector público y privado para comprender las últimas tendencias y riesgos.

Igualmente, realizará una revisión de la metodología de evaluación de riesgos para asegurar que se apliquen de manera consistente y efectiva, de modo que la evaluación de riesgos refleje adecuadamente la comprensión del supervisor de los riesgos de LA/FT, para garantizar que incluya las amenazas LA/ FT actuales y emergentes que enfrentan las organizaciones vigiladas, y para asegurar que los factores y variables de riesgo establecidos dentro de la metodología sean los adecuados.

Por último, Supersolidaria evidenciará el impacto y eficacia de su supervisión mediante análisis de datos de sus ejercicios de supervisión, para lo cual realizará el registro y análisis de sus actividades de supervisión y sus resultados. Asimismo, debe poder analizar datos e indicadores de seguimiento sobre los problemas identificados y los perfiles de riesgo por entidad individual y sectorial.

La evaluación, incluye tanto análisis cuantitativo y cualitativo del comportamiento de cumplimiento, y el perfil de riesgo de las instituciones individuales, como de las tendencias generales en el sector. Estos datos también deben utilizarse para mejorar la aplicación de recursos y herramientas de supervisión.

Algunos de los indicadores que se pueden tener en cuenta son:

- El número de delitos de LA/FT cometidos utilizando la infraestructura del sector y cualquier cambio relevante en las tendencias.
- Cambios en la cantidad y calidad de los ROS presentados por las entidades del sector, y la puntualidad de estos informes. (La UIAF genera e Índice de calidad (IROS) y el ICROS índice de cumplimiento (ICROS)).
- Mejora del perfil de riesgos de las organizaciones con bases en recomendaciones, hallazgos, retroalimentación, por parte del supervisor.

5. Otras recomendaciones

Además de las consideraciones descritas en los anteriores capítulos, a continuación, se mencionan algunas adicionales que serán analizadas en el futuro para mejorar la eficacia del sistema:



- Implementar un mecanismo *online* para el autodiagnóstico del SARLAFT para parte de las organizaciones vigiladas, e igualmente, para la recolección de información periódica por parte de los sujetos obligados relacionada con: a) cumplimiento del SARLAFT, b) estado de avance de implementación, c) efectividad de los controles, d) estadísticas del sistema.
- Establecer un Manual de Procedimientos, que incluya un flujo del proceso y establezca la metodología para realización de la supervisión *in situ*. Asimismo, este proceso podría estar controlado mediante la implementación de indicadores de gestión que midan la eficacia y eficiencia de este.
- Proyectar adecuadamente los recursos con que cuentan las delegaturas para la realización de las visitas *in situ* LA/FT considerando la estrategia y el perfil de riesgo resultado de la metodología.
- Suscribir convenios con entidades estratégicas, principalmente con otras autoridades que ejercen la supervisión en sus organizaciones vigiladas, para poder tener acceso a información de hallazgos, sanciones etc., así como para coordinar supervisiones conjuntas o complementarias.
- Mediante la implementación de técnicas de análisis, desarrollar modelos de segmentación de naturaleza cuantitativa, con base en la información existente y recopilada por medio del cuestionario de autodiagnóstico, que permitan detectar individuos con patrones de comportamiento que resultan atípicos frente al resto de la población.

2. Estadísticas

Con base en la información compartida por la Supersolidaria, a 30 de septiembre de 2020, se cuenta con información financiera y otro tipo de información relevante como: departamento, municipio, código CIU, actividad económica, de 1.380 organizaciones vigiladas. Cabe resaltar que, de acuerdo con el informe de rendición de cuentas 2020, las organizaciones vigiladas son 3.517, con lo cual se debe procurar obtener información relevante de las 2.137 organizaciones restantes.

Tipo de organización vigilada	Cantidad	Participación
Fondos de empleados	862	62,5%
Multiactiva sin sección de ahorro	186	13,5%
Especializada de ahorro y crédito	143	10,4%
Especializada sin sección de ahorro	59	4,3%
Cooperativas de trabajo asociado	37	2,7%

Tipo de organización vigilada	Cantidad	Participación
Multiactiva con ahorro y crédito	34	2,5%
Asociaciones mutuales	21	1,5%
Integral sin sección de ahorro	13	0,9%
Organismo de carácter económico	8	0,6%
Administraciones publicas cooperativas	6	0,4%
Organismo de representación	4	0,3%
Instituciones auxiliares especializadas	4	0,3%
Integral con ahorro y crédito	2	0,1%
Otras organizaciones	1	0,1%
Total general	1380	100%



Tipo de organización por nivel de supervisión	Cantidad	Participación
Nivel de supervisión 1	354	25,7%
Especializada de ahorro y crédito	143	10,4%
Fondos de empleados	81	5,9%
Multiactiva sin sección de ahorro	55	4,0%
Multiactiva con ahorro y crédito	34	2,5%
Especializada sin sección de ahorro	14	1,0%
Asociaciones mutuales	11	0,8%

Tipo de organización por nivel de supervisión	Cantidad	Participación
Organismo de carácter económico	4	0,3%
Integral sin sección de ahorro	4	0,3%
Cooperativas de trabajo asociado	3	0,2%
Integral con ahorro y crédito	2	0,1%
Otras organizaciones	1	0,1%
Administraciones publicas cooperativas	1	0,1%
Instituciones auxiliares especializadas	1	0,1%
Nivel de supervisión 2	461	33,4%
Fondos de empleados	265	19,2%
Multiactiva sin sección de ahorro	119	8,6%
Especializada sin sección de ahorro	42	3,0%
Cooperativas de trabajo asociado	9	0,7%
Integral sin sección de ahorro	7	0,5%
Administraciones publicas cooperativas	5	0,4%
Organismo de representación	4	0,3%
Organismo de carácter económico	4	0,3%
Asociaciones mutuales	3	0,2%
Instituciones auxiliares especializadas	3	0,2%
Nivel de supervisión 3	565	40,9%
Fondos de empleados	516	37,4%
Cooperativas de trabajo asociado	25	1,8%
Multiactiva sin sección de ahorro	12	0,9%
Asociaciones mutuales	7	0,5%
Especializada sin sección de ahorro	3	0,2%
Integral sin sección de ahorro	2	0,1%
Total general	1380	100%

Con base en esta información, se puede complementar los análisis de perfiles de riesgo y estrategia de supervisión, por ejemplo, al cruzar información de organizaciones que estén clasificadas en Nivel 2 o 3 de supervisión, que se encuentren de departamentos de alto riesgo y que demás realicen su actividad económica, dentro de los sectores identificados como vulnerables o que son supervisadas por otras autoridades.

Departamento	Fondos de empleados	Multiactiva sin sección de ahorro	Especializada de ahorro y crédito	Especializada sin sección de ahorro	Cooperativas de trabajo asociado	Multiactiva con ahorro y crédito	Asociaciones mutuales	Integral sin sección de ahorro	Organismo de carácter económico	Administraciones públicas cooperativas	Organismo de representación	Instituciones auxiliares especializadas	Integral con ahorro y crédito	Otras organizaciones	Total
Bogotá	355	59	24	19	6	7	9	2	3	1		1	1	1	488
Antioquia	160	18	43		12	7	9	2			1	2			254
Valle	108	22	13	4	2	3	1	1			1				155
Santander	16	15	18	11	3	5	1		1	1	1	1			73
Cundinamarca	51	7	5	1	3			1		1					69
Caldas	34	9	5	1	1	2		2							54
Atlántico	33	6	2	1	2			2							46
Risaralda	16	4	3	2		1		1		1			1		29
Norte de Santander	9	7	6	3	3				1						29
Cauca	17	5		1			1								24
Tolima	7	5	3	2	1	4			1						23
Huila	7	4	7	2					1	1					22
Bolívar	14	2	1	1							1				19
Boyacá	4	2	3	1		2		1							13
Quindío	8	3	2												13
Nariño	3	4	1	2	1			1							12
Meta	3	6	2						1						12
Cesar	3	1	1	2											7
Córdoba	3	2		1						1					7
Sucre	5			2											7
La Guajira	2	1	2	1											6
Magdalena	2	1		2											5
Casanare					2	1									3
Putumayo		1	1												2
Arauca		1			1										2
Guaviare	1	1													2
Guainía	1					1									2
Caquetá						1									1
Chocó			1												1
Total general	862	186	143	59	37	34	21	13	8	6	4	4	2	1	1380

CIU	Actividad económica	Nivel de supervisión			Total
		1	2	3	
6492	Actividades financieras de fondos de empleados y otras formas asociativas del sector solidario	231	331	501	1063
9499	Actividades de otras asociaciones n.c.p.	12	28	17	57
6424	Actividades de las cooperativas financieras	33			33
4620	Comercio al por mayor de materias primas agropecuarias; animales vivos	13	15	1	29
6499	Otras actividades de servicio financiero, excepto las de seguros y pensiones n.c.p.	14	9	3	26
9411	Actividades de asociaciones empresariales y de empleadores	3	8	5	16
9609	Otras actividades de servicios personales n.c.p.	1	3	8	12
9603	Pompas fúnebres y actividades relacionadas	3	7		10
4631	Comercio al por mayor de productos alimenticios	5	3	1	9
8530	Establecimientos que combinan diferentes niveles de educación		9		9
4645	Comercio al por mayor de productos farmacéuticos, medicinales, cosméticos y de tocador	2	4		6
1410	Confección de prendas de vestir, excepto prendas de piel		5		5
4669	Comercio al por mayor de otros productos n.c.p.	3	2		5
4711	Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas o tabaco	2	3		5
1040	Elaboración de productos lácteos	3	1		4
6494	Otras actividades de distribución de fondos	3	1		4
6514	Capitalización	1	1	2	4
8299	Otras actividades de servicio de apoyo a las empresas n.c.p.	2		2	4
4661	Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos, gaseosos y productos conexos	1	2		3
4773	Comercio al por menor de productos farmacéuticos y medicinales, cosméticos y artículos de tocador en establecimientos especializados	2	1		3
5224	Manipulación de carga			3	3
7010	Actividades de administración empresarial	1	1	1	3
8621	Actividades de la práctica médica, sin internación		2	1	3
0123	Cultivo de café	1	1		2
1051	Elaboración de productos de molinería	2			2
4210	Construcción de carreteras y vías de ferrocarril			2	2
4664	Comercio al por mayor de productos químicos básicos, cauchos y plásticos en formas primarias y productos químicos de uso agropecuario	1	1		2
6399	Otras actividades de servicio de información n.c.p.		2		2
6630	Actividades de administración de fondos			2	2
8523	Educación media técnica y de formación laboral		1	1	2
8544	Educación de universidades	1	1		2
0111	Cultivo de cereales (excepto arroz), legumbres y semillas oleaginosas	1			1

CIU	Actividad económica	Nivel de supervisión			Total
		1	2	3	
0122	Cultivo de plátano y banano		1		1
0126	Cultivo de palma para aceite (palma africana) y otros frutos oleaginosos		1		1
0144	Cría de ganado porcino	1			1
0145	Cría de aves de corral	1			1
0150	Explotación mixta (agrícola y pecuaria)			1	1
0510	Extracción de hulla (carbón de piedra)		1		1
0722	Extracción de oro y otros metales preciosos		1		1
0910	Actividades de apoyo para la extracción de petróleo y de gas natural			1	1
1020	Procesamiento y conservación de frutas, legumbres, hortalizas y tubérculos			1	1
1061	Trilla de café	1			1
1311	Preparación e hilatura de fibras textiles		1		1
4290	Construcción de otras obras de ingeniería civil		1		1
4312	Preparación del terreno		1		1
4530	Comercio de partes, piezas (autopartes) y accesorios (lujos) para vehículos automotores		1		1
4663	Comercio al por mayor de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio, equipo y materiales de fontanería y calefacción		1		1
4690	Comercio al por mayor no especializado	1			1
4731	Comercio al por menor de combustible para automotores		1		1
4732	Comercio al por menor de lubricantes (aceites, grasas), aditivos y productos de limpieza para vehículos automotores		1		1
4754	Comercio al por menor de electrodomésticos y gasodomésticos de uso doméstico, muebles y equipos de iluminación	1			1
4759	Comercio al por menor de otros artículos domésticos en establecimientos especializados			1	1
4774	Comercio al por menor de otros productos nuevos en establecimientos especializados		1		1
4921	Transporte de pasajeros			1	1
5310	Actividades postales nacionales	1			1
5811	Edición de libros			1	1
6130	Actividades de telecomunicación satelital			1	1
6422	Actividades de las compañías de financiamiento	1			1
6423	Banca de segundo piso			1	1
6431	Fideicomisos, fondos y entidades financieras similares	1			1
6495	Instituciones especiales oficiales	1			1
6512	Seguros de vida		1		1
6619	Otras actividades auxiliares de las actividades de servicios financieros n.c.p.	1			1
6810	Actividades inmobiliarias realizadas con bienes propios o arrendados	1			1

CIU	Actividad económica	Nivel de supervisión			Total
		1	2	3	
6910	Actividades jurídicas			1	1
7020	Actividades de consultaría de gestión		1		1
7310	Publicidad			1	1
7490	Otras actividades profesionales, científicas y técnicas n.c.p.		1		1
8129	Otras actividades de limpieza de edificios e instalaciones industriales			1	1
8413	Regulación de las actividades de organismos que prestan servicios de salud, educativos, culturales y otros servicios sociales, excepto servicios de seguridad social		1		1
8414	Actividades reguladoras y facilitadoras de la actividad económica			1	1
8521	Educación básica secundaria			1	1
8559	Otros tipos de educación n.c.p.		1		1
8699	Otras actividades de atención de la salud humana	1			1
8890	Otras actividades de asistencia social sin alojamiento		1		1
9001	Creación literaria	1			1
9412	Actividades de asociaciones profesionales			1	1
9420	Actividades de sindicatos de empleados			1	1
9900	Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales		1		1
Total general		354	461	565	1380

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.
- 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. Recuperado de: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>
- GAFI. (2013). Las 40 recomendaciones del GAFI.
- GAFI. (2014). Guía para el enfoque basado en el riesgo. Sector Bancario. Francia.
- GAFILAT. (2020). Supervisión con enfoque basado en Riesgo de las APFND sin regulador prudencia.
- GAFILAFT. (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 de 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, p. 11.
- Guerrero, R. M., Focke, K., y De Pereira, A. C. (2011). Supervisión con base en riesgo: precisión del marco conceptual. Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hernández-Avedaño, E. (2003). Esquema de supervisión por riesgos: El caso colombiano. Bogotá, Colombia: Superintendencia Bancaria de Colombia.
-

- Jaramillo Correa, X., & 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., 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.
- Randle, T. (Diciembre de 2019). Risk Based Supervision. Primer Series on insurance. Washington, Estados Unidos.
- 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.
- 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.
- Ustáriz, G. L. (9 de marzo de 2003). El Comité de Basilea y la Supervisión Bancaria. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Zea Gómez, C. (2009). Balance y perspectivas de la administración de riesgos en Colombia. Colombia.

