



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

DIAN[®]



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

Dirección de Impuestos y
Aduanas Nacionales
—DIAN—



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
Erica Natalia Vera Muñoz
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: 978-958-784-840-3

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

Introducción	5
1. Objetivos	7
1.1. Objetivo general	7
1.2. Objetivos específicos	7
2. Marco Teórico	7
2.1. Las 40 recomendaciones del GAFI	7
2.1.1. Recomendación 1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo	8
2.1.2. Recomendación 26: Regulación y supervisión de las instituciones financieras	8
2.1.3. Recomendación 28: Regulación y supervisión de las APNFD	9
2.1.4. Recomendación 32: Transporte de efectivo	10
2.2. Resultados cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas en la región	10
2.3. Informe de la cuarta Ronda Evaluación Mutua de Colombia por GAFILAT 17	
3. Criterios generales de supervisión con enfoque de riesgo	16
3.1. Aproximación al concepto de Supervisión Basada en Riesgos	16
3.2. Comprensión de los riesgos	17
3.3. Conocimiento del ecosistema empresarial y de supervisión	18
3.4. Requisitos generales de la Supervisión Basada en riesgos	20
3.5. Coordinación y cooperación nacional	21
3.6. Cooperación internacional	21
3.7. Sanciones	21
3.8. Estructuración de la Metodología General de SBR	22

4. Metodología de supervisión con enfoque de riesgo para la DIAN	26
4.1. Contexto interno y externo	26
4.2. Identificación de sujetos obligados:	33
4.2.1. Usuarios aduaneros	34
4.2.2. Profesionales de Compra y Venta de Divisas y Cheques de Viajero	35
4.3. Caracterización de los Sujetos Fiscalizados	35
4.3.1. Etapas de la caracterización	36
4.3.1.1. Selección de variables	36
4.3.1.2. Evaluación de riesgo sectorial	39
4.3.1.3. Fuentes para recolectar la información de las variables	40
4.3.1.4. Matriz de riesgo de sujetos fiscalizados-resultado de la caracterización	41
4.4. Priorización o acciones de SBR	43
4.5. Modelo de Inspección con enfoque preventivo	44
4.5.1. Solicitud de información	44
4.5.2. Visitas <i>in-situ</i> y <i>extra-situ</i>	46
4.5.3. Elaboración informe final	47
4.5.4. Régimen sancionatorio	48

Introducción

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–, es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuya estructura y competencia se encuentran establecidas en el Decreto 1742 de 2020.

El objeto de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, consiste en coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

Si bien en el año 2002 la DIAN expide la Circular Externa 170 mediante la cual adopta para sí y para sus controlados mecanismos y procedimientos de prevención, detección y control del Lavado de Activos, asociado con operaciones de comercio exterior, estableciendo instrucciones sobre los procedimientos que deberán seguir los usuarios del servicio aduanero para establecer un Sistema Integral para la Prevención y Control al Lavado de Activos -SIPLA-, es con el Decreto 1165 de 2019 que promueve la implementación de Sistemas de Administración de Riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva a los usuarios aduaneros. Adicionalmente es con la Resolución 61 de 2017 modificada por la Resolución 29 de 2020 que exige un Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva para el sector de los profesionales de compra y venta de divisas en efectivo, y cheques de viajero autorizados por la DIAN.

En ese orden de ideas, la entidad se encuentra en la obligación de realizar procesos de inspección para identificar y controlar los riesgos asociados al Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva a través de las operaciones aduaneras, cambiarias y tributarias.

Con este antecedente y lo establecido por GAFILAT en el informe de cuarta ronda de Evaluaciones Mutuas a Colombia, donde la DIAN es considerado un actor clave en el ecosistema de

supervisión de los riesgos de LA/FT-FPADM del país, se hace necesario desarrollar el presente Manual de Supervisión de LAFT/PADM con enfoque basado en riesgo, el cual será una guía para la realización de los programas de Supervisión en esta materia por parte de la DIAN, buscando fortalecer sus capacidades de supervisión e inspección, con una aplicación eficiente de los recursos y con un enfoque práctico ajustado a la realidad de la entidad.



1. Objetivos

1.1. Objetivo general

Sentar las bases para que la DIAN pueda desarrollar su programa de supervisión de los riesgos de LA/FT-FPADM bajo enfoque basado en riesgo considerando las recomendaciones 26 y 28 del Grupo de Acción Financiera Internacional –GAFI–, con el fin de obtener una metodología unificada dentro de sus procesos de inspección, los campos de aplicación y la planificación de su auditoría con enfoque basado en riesgo.

1.2. Objetivos específicos

- Identificar de los sujetos obligados a dar cumplimiento a las normas preferidas por la DIAN en relación con la implementación de un sistema ALA/CFT/CFPADM.
- Desarrollar la metodología de inspección de los sistemas ALA/CFT/CFPADM de los sujetos obligados como usuarios aduaneros y cambiarios.
- Fortalecer el marco institucional, en la lucha contra el LA/FT/FPADM.
- Definir los elementos que debe considerar la matriz de supervisión para sus vigilados, a fin de obtener una priorización con enfoque basado en riesgo para adelantar la planificación y ejecución de la supervisión.
- Desarrollar algunas guías de supervisión.

2. Marco Teórico

2.1. Las 40 recomendaciones del GAFI

El GAFI es un organismo creado en 1989 por iniciativa del G-7. Es considerado el principal organismo intergubernamental emisor de estándares internacionales de política pública contra el

lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Están dentro de sus funciones centrales:

- Establecer estándares para combatir estos delitos (40 recomendaciones del GAFI).
- Asegurar su implementación en los países miembros.
- Estudiar técnicas y tipologías para cumplir sus objetivos.
- Hacer evaluaciones mutuas de sus miembros.

Las siguientes son las recomendaciones del GAFI aplicables al marco regulatorio a ser tenido en cuenta para establecer las Metodologías de Supervisión con enfoque basado en riesgo sobre las materias misionales de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

2.1.1. Recomendación 1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo.

Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/financiamiento del terrorismo, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (RBA, por sus siglas en inglés) a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Este enfoque debe constituir un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) y la implementación de medidas basadas en riesgo en todas las Recomendaciones del GAFI. Cuando los países identifiquen riesgos mayores, éstos deben asegurar que sus respectivos regímenes ALA/CFT aborden adecuadamente tales riesgos. Cuando los países identifiquen riesgos menores, éstos pueden optar por permitir medidas simplificadas para algunas Recomendaciones del GAFI bajo determinadas condiciones.

Los países deben exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

2.1.2. Recomendación 26. Regulación y supervisión de las instituciones financieras.

Los países deben asegurar que las instituciones financieras estén sujetas a una regulación y supervisión adecuadas y que implementen eficazmente las Recomendaciones del GAFI. Las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus cómplices tengan, o sean el beneficiario final de... o que tengan una participación significativa o mayoritaria en... o que ostenten una función administrativa

en una institución financiera. Los países no deben aprobar el establecimiento u operación continuada de bancos pantalla.

En el caso de las instituciones financieras sujetas a los Principios Centrales, las medidas de regulación y supervisión que se aplican para propósitos prudenciales y que son relevantes también para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, deben aplicarse de una forma similar para propósitos ALA/CFT. Esto debe incluir la aplicación de una supervisión de grupo consolidada para propósitos ALA/CFT.

Las demás instituciones financieras deben recibir licencia o ser registradas y reguladas apropiadamente, y estar sujetas a la supervisión o vigilancia para propósitos ALA/CFT, teniendo en cuenta el riesgo de lavado de activos o de financiamiento del terrorismo en ese sector. Como mínimo, los negocios que presten un servicio de transferencia de dinero o valores, o de cambio de dinero o moneda, deben recibir licencia o ser registrados, y estar sujetos a sistemas eficaces de monitoreo y asegurar el cumplimiento con los requisitos nacionales ALA/CFT.

2.1.2. Recomendación 28: Regulación y supervisión de las APNFD. Las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas deben estar sujetas a medidas de regulación y supervisión de la forma que se define a continuación:

- a. Los casinos deben estar sujetos a un amplio régimen de regulación y supervisión que asegure que éstos hayan implementado con eficacia las medidas ALA/CFT necesarias. Como mínimo:
 - Los casinos deben recibir licencia;
 - Las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus cómplices tengan, o sean el beneficiario final de, o que tengan una participación significativa o mayoritaria en, o que ostenten una función administrativa en, o que sean un operador de, un casino; y
 - Las autoridades competentes deben asegurar que los casinos estén supervisados eficazmente en cuanto al cumplimiento con los requisitos ALA/CFT.
- b. Los países deben asegurar que las demás categorías de APNFD estén sujetas a sistemas eficaces para el monitoreo y asegurar el cumplimiento con los requisitos ALA/CFT. Esto debe hacerse de acuerdo con el riesgo. Ello puede ser ejecutado por a) un supervisor o por b) un organismo autorregulador (OAR) apropiado, siempre que dicho organismo pueda asegurar que sus miembros cumplan con sus obligaciones para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

El supervisor o el OAR deben también a) tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus asociados tengan,

o sean el beneficiario final de, o que tengan una participación significativa o mayoritaria en..., o que ostenten una función administrativa, por ejemplo, evaluando a las personas con base en un examen de capacidad e idoneidad “*fit and proper*”; y (b) tener sanciones efectivas, adecuadas y disuasivas de acuerdo con la Recomendación 35 para contrarrestar el incumplimiento de los requerimientos de ALA/CFT.

2.1.3. Recomendación 32: Transporte de efectivo. Los países deben contar con medidas establecidas para detectar el transporte físico transfronterizo de moneda e instrumentos negociables, incluyendo a través de un sistema de declaración y/o revelación.

Los países deben asegurar que sus autoridades competentes cuenten con la autoridad legal para detener o restringir moneda o instrumentos negociables al portador sobre los que se sospecha una relación con el financiamiento del terrorismo, el lavado de activos o delitos determinantes, o que son declarados o revelados falsamente.

Los países deben asegurar que se disponga de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas para tratar a las personas que hacen una declaración(es) o revelación(es) falsa(s). En los casos en los que la moneda o los instrumentos negociables al portador estén relacionados al financiamiento del terrorismo, el lavado de activos o delitos determinantes, los países deben además adoptar medidas, incluyendo medidas legislativas, de acuerdo con la Recomendación 4, que permitan el decomiso de dicha moneda o instrumentos.

2.2. Resultados Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas en la región

A continuación, se presentan los resultados generales de la región para este Resultado Inmediato (RI.3) en el marco de la 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

Rec	Cuba	Costa Rica	Honduras	Guatemala	Nicaragua	México	Panamá	Perú	Colombia	República Dominicana	Uruguay
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 SBR 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 para mejorar es la supervisión realizada por el Ministerio de Comunicaciones al sector de giros postales.
- **Costa Rica.** No contaba en el momento de la visita *in situ* con una autoridad que regulara y supervisara medidas ALA/CFT para APNFD (compra y venta de inmuebles, joyas y metales preciosos, abogados, contadores, y casinos físicos y *online*), solo se cuenta con un registro ante la UIF. Las IF son supervisadas con un EBR. Sin embargo, solo Superintendencia General de Valores (SUGEVAL) demostró nivel de riesgos para sus supervisados.
- **Honduras.** A la fecha de la visita, no había supervisado y no había impuesto ninguna sanción a las APNFD. Solo los casinos deben realizar registro ante

la Secretaría de Cultura, Turismo e Información. Las sanciones impuestas en el sistema financiero son proporcionales y cuentan con multas pecuniarias.

- **Guatemala.** No cuenta a las siguientes instituciones como sujetos obligados: microfinancieras, notarios, abogados, casinos y video loterías. Las sanciones aplicadas por la Intendencia de Verificación Especial (IVE) no son proporcionales ni disuasivas. La IVE es la entidad encargada de realizar la supervisión en materia de LA/FT a los sujetos obligados. A la fecha todavía no existe ninguna iniciativa concreta para introducir una supervisión de las CAC.
- **Nicaragua.** La supervisión del sector financiero no se realiza con un EBR y solo los casinos y salas de juego son APNFD. Adicionalmente, en la práctica no se efectúan sanciones pecuniarias o multas por incumplimiento de LA/FT.
- **México.** Los supervisores del sector financiero tienen una buena comprensión de los riesgos de LA dentro de los sectores por los cuales son responsables y desarrollaron modelos sólidos que les permite diferenciar los riesgos entre las diferentes instituciones. La comprensión de los riesgos de FT está menos desarrollada y desarrollaron un enfoque basado en riesgo razonable para enmarcar su programa anual de inspecciones in situ y los procedimientos de inspección están cada vez más basados en el riesgo.
- **Panamá.** los sujetos obligados del sector bancario, señalado como de mayor riesgo en la ENR, han demostrado un nivel bastante uniforme de conocimiento de sus riesgos y obligaciones. Los otros integrantes del sector financiero (valores, seguros y cooperativas), también han demostrado un buen nivel de entendimiento de los riesgos y conocimiento de sus obligaciones.
 - Las instituciones financieras (sectores de bancos, valores, seguros y las cooperativas) aplican medidas de mitigación proporcionales a sus riesgos, cuentan con sistemas informáticos de monitoreo capaces de emitir alertas para detectar operaciones inusuales, tales como, verificaciones relacionadas al movimiento transaccional del cliente que no guarden relación con su perfil, vinculación entre clientes, fraccionamiento de operaciones o movimiento de montos significativos, relacionamiento con territorios de mayor riesgo.
 - Respecto de la facultad de la Superintendencia Mercados de Valores (SMV), Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP) y el Instituto Panameño Cooperativo (IPACOO, no queda claro que pueda exigirse la información pertinente al monitoreo del cumplimiento de los requisitos de ALA/CFT.
 - El IPACOO elaboró el Manual de Supervisión para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Contra el FT y Financiamiento de Proliferación

de Armas de Destrucción Masiva con un enfoque de gestión de riesgo. El mismo, proporciona una guía para la identificación, medición y control de los niveles de exposición al riesgo de LA/FT a los que pueden estar expuestos los productos y servicios ofrecidos por las cooperativas, así como los riesgos de clientes, ubicación geográfica y canales de distribución. El manual contiene un esquema de los requisitos de un programa de cumplimiento, la gestión de riesgos y los procedimientos de inspección que permiten, inclusive, calificar si los sujetos obligados y declarantes conocen y entienden los riesgos que enfrentan, con especial atención a validar la eficiencia y efectividad de los controles que se aplican como mitigantes.

- **Perú.** Al momento de la EM, las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), cuentan con mecanismos de afiliación, pero no existen mecanismos para la regulación, otorgamiento de licencia y autorización de operaciones, lo cual facilita que los delincuentes o sus asociados sean beneficiarios finales de una participación significativa en una CAC. En junio de 2018 se aprobó la Ley 30822 que modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y Otras Normas Concordantes, respecto a la regulación y supervisión de las CAC, que otorga a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el mandato de supervisar a las CAC no autorizadas a captar recursos del público.
- **República Dominicana.** La supervisión de las cooperativas de ahorros, créditos y servicios múltiples se encuentra a cargo del Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP). La entidad cuenta con un manual de supervisión basado en el riesgo de LA/FT, que contiene pautas claras para la gestión de riesgos de LA/FT, determina las funciones y áreas responsables, y prevé una metodología específica y detallada para la supervisión basada en el riesgo del sector, entre otros aspectos relevantes. No obstante, debe señalarse que el manual fue expedido en enero de 2018, por lo cual, su implementación se encuentra en etapa preliminar. Entre agosto y diciembre de 2017, el IDECOOP llevó a cabo 105 supervisiones ALA/CFT *in situ*.

Debe notarse que las 105 entidades supervisadas fueron seleccionadas en función de su tamaño, complejidad, calificación y perfil de riesgo. Del total de entidades seleccionadas, 11 fueron identificadas como de mayor vulnerabilidad, por lo cual, el IDECOOP dedicó mayores esfuerzos a su supervisión. Como se puede apreciar, las metodologías de supervisión aplicadas son *extra situ* e *in situ*. Para determinar la entidad que debe realizar la supervisión, los organismos de control utilizan matrices de riesgo por sector. Quienes tienen mayor experiencia en la elaboración y utilización de estas matrices son la Superintendencia de Bancos (SIB) y la Superintendencia de Valores

(SIV). En el caso de cooperativas, la matriz es reciente y las supervisiones se han realizado a las entidades de mayor tamaño.

2.3. Informe de la cuarta Ronda Evaluación Mutua de Colombia por GAFILAT

Considerando el Informe de Evaluación Mutua realizada por GAFILAT a través del Fondo Monetario Internacional a Colombia en 2018, después de practicar una vista *in situ* al país entre el 5 y 22 de junio de 2017, la cual tenía como objetivo evaluar el Sistema Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo colombiano frente a las 40 recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), donde como resultado el sistema ALA/CFT de Colombia, el país entró en proceso de seguimiento intensificado ante GAFILAT debido a que ocho o más recomendaciones de cumplimiento técnico obtuvieron calificaciones parcialmente cumplidas o no cumplidas. En particular, dieciséis recomendaciones del GAFI fueron calificadas como parcialmente cumplidas o no cumplidas y una o más de las Recomendaciones fueron calificadas como parcialmente cumplida o no cumplida según lo señala el documento Nota ALA/CFT de la UIAF, es necesario hacer un recorrido general por aquellas observaciones obtenidas en el informe en relación con las recomendaciones 26, 28 y 32 antes descritas que hacen parte de las 40 recomendaciones del GAFI y consideramos deben ser tenidas en cuenta para la creación del marco de Supervisión con Enfoque de Riesgo.

En la cuarta ronda de evaluaciones mutuas la DIAN fue catalogada por GAFILAT como supervisor de Instituciones Financieras –IFs– debido a su competencia para autorizar y controlar los servicios de cambio de divisas y cheques de viajero, los cuales requieren de una licencia previa de esta entidad para funcionar.

Debido a lo anterior, el presente Manual de Supervisión tendrá en consideración una doble naturaleza de supervisión para la Entidad, en razón a los tipos de sujetos obligados por la DIAN a diseñar Sistemas de Administración de Riesgo de ALA/CFT/CFPADM, los cuales se pueden resumir en dos:

- Supervisor de IFs: para Profesionales de Compra y Venta de Divisas, y Cheques de Viajero Autorizados por la DIAN.
- Supervisor de APNFD: para Usuarios Aduaneros, que de acuerdo con la Circular Externa 170 de 2002, se consideraron como tales a los: depósitos públicos y privados, sociedades de intermediación aduanera, sociedades portuarias, usuarios operadores, industriales y comerciales de zonas francas, empresas transportadoras, agentes de carga internacional, intermediarios de tráfico postal y envíos urgentes, empresas de mensajería, usuarios aduaneros permanentes, usuarios altamente exportadores, los demás auxiliares de la función aduanera.

No obstante, en el transcurso de la vigencia de esta norma se han presentado una serie de cambios normativos que si bien modifican el alcance en la atribución de competencias por parte de la DIAN respecto a la exigencia a ciertos sujetos obligados, en primer lugar, en el año 2015 el Gobierno Nacional trasladó las competencias que tenía sobre los sistemas especiales de importación exportación (más conocidos como Plan Vallejo), las sociedades de comercialización internacional y las zonas francas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lo anterior no obsta para que la DIAN pueda exigir a estos usuarios de la función aduanera la correcta y efectiva implementación de la mencionada Circular.

También es importante advertir que, con la expedición y puesta en marcha del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019 que unificó el régimen de aduanas y derogó las disposiciones de los decretos 2685 de 1999, 390 de 2016, los títulos II y III del 2147 de 2016, y demás normas complementarias o modificatorias, se acuñó el concepto de usuario aduanero a la persona natural, la persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera, que parte o interviene, como importador, exportador, consorcio, unión temporal o declarante en los regímenes, modalidades, operaciones aduaneras o en cualquier trámite aduanero. También se considera usuario aduanero a toda aquella persona que requiera autorización, habilitación o registro para actuar ante la administración aduanera.

De igual forma se considera usuario aduanero, la Nación, las Entidades Territoriales y Entidades Descentralizadas, los organismos y entidades administrativos del orden nacional y territorial, funcionarios diplomáticos acreditados y Organismos internacionales, cuando actúen como importador, exportador o declarante en los regímenes, modalidades, operaciones aduaneras o en cualquier trámite aduanero.

Por lo anterior, se concluye que será de competencia de la DIAN exigir las disposiciones contenidas en el Decreto 1165 de 2019 relacionadas con la implementación de un Sistema de Administración de Riesgo de LA/FT/FPADM, a los denominados usuarios aduaneros.

Cabe destacar algunos elementos del informe de la evaluación mutua a Colombia, respecto a la labor de Supervisión de la DIAN:

- Mediante la Resolución 61 de 2017 modificada por la Resolución 29 de 2020, la DIAN cuenta con los requerimientos y procedimientos estrictos para evitar el riesgo de que los delincuentes o sus asociados posean, controlen o administren IFs que tengan la calidad de profesionales de compra y venta de divisas y cheques de viajero.
- Con respecto a los cambistas (esta expresión no existe en la terminología técnica del B.R) de dinero supervisados por la DIAN, no se brindó información sobre la existencia de un marco *extra situ* o *in situ* basado en el riesgo para la supervisión que considere los factores de riesgo institucionales

y nacionales que se vean reflejados en la frecuencia y la intensidad de la supervisión.

- La DIAN manifestó que implementó una matriz de riesgo que incluye la evaluación de los riesgos de LA/FT, pero no especificó cómo se impactaba la frecuencia y la intensidad de la supervisión ALA/CFT *in situ* y *extra situ*, y la consideración de factores de riesgo institucionales, nacionales y de otro tipo.
- Para la Supervisión de los profesionales de compra y venta de divisas y cheques de viajero La DIAN no tiene en cuenta la revisión periódica de los perfiles de riesgo, ni si hay cambios principales en las operaciones y en la administración.
- Para los profesionales de compra y venta de divisas y cheques de viajero, la DIAN tiene como marco sancionatorio multas y cancelación de la autorización (licencia) bajo resoluciones citadas atrás y el Decreto 2245 de 2011.
- También se destaca el hecho que Colombia cumple con el sistema declaración del transporte transfronterizo entrante y saliente de divisas y el rango completo de INP (Artículo 5 Resolución (2013); Artículo 2 y 3 Resolución DIAN 63 (2016). El sistema se aplica a todas las personas físicas y jurídicas, ya sea por aire, a través de correo y carga.

3. Criterios generales de Supervisión con Enfoque de Riesgo

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

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

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

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

El 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.

El enfoque basado en riesgo permite, en otras palabras, integrar de manera eficaz los elementos normativos y los esquemas de prevención de riesgos de LA/FT.

3.2. Comprensión de los riesgos

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

Fuentes de información para fundamentar la comprensión del riesgo:

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

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

3.3. Conocimiento del ecosistema empresarial y de supervisión

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

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

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

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

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

Para esos propósitos, el análisis inicial de la metodología debe centrarse en identificar cómo se establece y cuáles son las características de ese ecosistema de supervisión tanto en las entidades supervisadas como en el sector económico en conjunto. Este proceso debe superar las evaluaciones de riesgo tradicionales, que se encuentran fuertemente *bancarizadas*, y abarcar asuntos y componentes propios de las entidades.

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

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

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

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



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

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

3.4. Requisitos generales de la Supervisión Basada en riesgos

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

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

3.5. Coordinación y cooperación nacional

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

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

3.6. Cooperación internacional

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

3.7. Sanciones

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

aplicadas en la práctica deben abordar las deficiencias específicas identificadas, para asegurar el cumplimiento futuro por parte de la institución sancionada, y disuasivas para buscar el cumplimiento de las otras entidades supervisadas.

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

3.8. Estructuración de la Metodología General de SBR

La metodología de SBR debe estructurarse a partir de una serie de actividades que deben ser sistémicas y secuenciales:

1. **Identificación de los sujetos obligados (SO).** Es el primer componente para la implementación de la SBR, es recomendable a partir del marco legal que da competencia a la entidad para ejercer su función, definir cuáles son los sujetos que cumplen con las condiciones para formar parte de su ecosistema de supervisión, contemplando las bases de datos internas donde están relacionados aquellos que tienen licencia o autorización de la entidad para desarrollar su objeto social, o bases de datos externas cuando deba requerirse información a otra autoridad que lleve su registro.

Una vez se tenga la información será necesario tener un inventario actualizado con dicha información, estableciendo una periodicidad en su actualización y los criterios en función de los cuáles se debe desarrollar.

2. **Caracterización de los sujetos obligados.** En esta etapa se deben identificar las particularidades o atributos de las entidades o sujetos obligados que hacen parte del ecosistema de supervisión de la entidad; para hacer una primera clasificación que permita delimitar el campo y alcance de la supervisión sobre los mismos. Esta clasificación puede responder a asuntos como industria, sectores, o actividades que desarrollan los sujetos obligados.

La caracterización permite además que el supervisor tenga claro cómo es la distribución de su ecosistema, en relación con aspectos no solo de industria, sino de participación en el mercado de cada uno de los sujetos obligados, su cobertura geográfica, líneas de negocio, posibilidad de supervisión compartida con otras autoridades que pudieren significarle esfuerzos adicionales de cooperación para lograr una supervisión efectiva, lo que finalmente se debe

traducir en el desarrollo de estrategias diferenciales en la Supervisión, donde el campo de acción y planificación esté previamente establecido y en función de ello se realicen los esfuerzos de su actividad supervisora.

Este ejercicio debe cumplir con los siguientes propósitos:

- Identificación clara de la población objetivo del ejercicio de supervisión.
- Diseño del proceso interno de supervisión, buscando la optimización adecuada de los recursos de la entidad.

3. **Evaluación de riesgo sectorial.** 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 sujeto obligado, al respecto, el supervisor puede optar por adelantar una evaluación a través de matrices.

La evaluación de riesgo debe partir de un ejercicio de definición de contexto externo e interno para cada una de las industrias o sectores que se encuentran bajo su supervisión.

De acuerdo con la norma ISO 31.000 identificar y definir los criterios de riesgo, hace posible que la organización establezca procesos concretos, eficientes y estandarizados, que permiten gestionar y minimizar el impacto de los riesgos. En este orden de ideas, será más eficiente para el supervisor si desde el inicio define los elementos que debe tener en cuenta para construir el contexto interno y externo de las industrias que supervisa.

En el contexto externo se podrán tener en cuenta aspectos como:

- Crecimiento y aporte del sector a la economía del país.
- Datos macroeconómicos, tributarios y de seguridad nacional.
- Normativas, requisitos legales, regulaciones del sector.
- Riesgos y amenazas que representan cada uno de los sectores supervisados.
- Indicadores de Riesgos geográfico, actividad económica, etc.

Para el contexto interno podrán ser tenidos en cuenta:

- Estadísticas con que cuenta la entidad acerca de las infracciones de los sujetos que supervisa.
- Información sobre el nivel de formalidad y estándares del gobierno corporativo de los sujetos obligados.
- Bases de datos internas sobre los reportes objetivos de los supervisados.



Posterior a la fase de contexto interno y externo, será necesario que el supervisor surta la identificación de los factores de riesgo o agentes generadores de los mismos, así como las etapas de identificación y medición de los riesgos, esto considerando amenazas y vulnerabilidades de los sectores supervisados, para ello deberá apoyarse en información que contengan estos análisis, documentos de tipologías de diferentes organismos nacionales o regionales, evaluaciones nacionales de riesgo que permitan identificar la evolución de los fenómenos de criminales, información de otras autoridades que participen del proceso de juzgamiento, entre otros. Lo anterior contemplando la probabilidad de ocurrencia de los riesgos y causas que los originan.

4. **Segmentación de sujetos obligados:** De acuerdo con la Circular Externa 027 del 2 de septiembre de 2020 de la Superintendencia Financiera de Colombia, “la segmentación es el proceso por medio del cual se lleva a cabo la separación de elementos en grupos homogéneos al interior y heterogéneos entre ellos. Está fundamentada en el reconocimiento de diferencias significativas en sus características”¹.

- La segmentación que es un proceso que debe tener como propósito aplicar estrategias diferenciadas en el tratamiento de los grupos que se conforman, debe permitir proporcionar al supervisor principalmente:
- Entendimiento de los tipos de sujetos supervisados que reúnen características similares y significativas para el modelo de SBR.
- Identificación de las estrategias de supervisión aplicables a los diferentes grupos o clases de sujetos supervisados (según tamaño y riesgos inherentes de los mismos).
- Establecimiento de las prioridades en la supervisión.

5. **Priorización de la Supervisión.** Como resultado del anterior análisis se obtiene una clasificación o agrupamiento de los sujetos obligados en particular con un enfoque basado en riesgo, permitiendo al supervisor realizar una planificación sobre el tipo de supervisión a realizar y el cronograma a aplicar en función del nivel de riesgo asociado a los sujetos obligados.

Será importante en todo caso, especificar las capacidades existentes en la función supervisora, es decir, no solo el número de funcionarios que participen de la labor de inspección sobre los programas de cumplimiento de los sujetos obligados, sino también la experiencia y nivel de formación del recurso humano, así como las capacidades técnicas, expresadas en términos

.....
1. Numeral 1.27. de la Circular 027 de 2020 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

de tecnología, fuentes de información, entre otras, que permitan determinar el alcance de los procesos de inspección, con enfoque principalmente preventivo.

6. **Proceso de inspección:** se refiere al tipo de supervisión a aplicar y el alcance o campo de aplicación en cada una.

De acuerdo con el documento de GAFILAT (enero 2020)² sobre supervisión de APNFD, existen actualmente los siguientes tipos de supervisión o procesos de inspección que aplican los supervisores:

Tabla 1. Tipos de supervisión.

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

Los programas de supervisión con enfoque basado en riesgo deben establecer procedimientos generales y específicos de inspección sobre políticas y procedimientos de los sujetos obligados, para evaluar el perfil de riesgo de la entidad y la idoneidad de su sistema de administración de riesgo para controlar los eventos de riesgo a los cuales se encuentra expuesta.

Una vez se tiene claro el proceso de inspección a seguir con cada uno de los sujetos obligados, se inicia la implementación y ejecución del cronograma de SBR.

.....
2. Supervisión con enfoque basado en riesgo de las APNFD sin regulador prudencial (Tabla 5).

4. Metodología de Supervisión con Enfoque de Riesgo para la DIAN

La metodología del programa de supervisión bajo enfoque basado en riesgo de LA/FT-FPADM de la DIAN, se establecerá considerando las materias misionales de su competencia sobre la administración tributaria, aduanera y cambiaria y las recomendaciones 26, 28 y 32 del Grupo de Acción Financiera Internacional –GAF–, al igual que otros estándares establecidos por entidades como el BID y algunos supervisores de Colombia y la Región que han pasado de un enfoque de cumplimiento normativo a un enfoque de Supervisión Basado en Riesgos.

La metodología considerará dos elementos fundamentales en el proceso de inspección de la DIAN para esta materia:

El primero relacionado con la prevención de los riesgos de LA/FT-FPADM de los sujetos fiscalizados o controlados por la entidad (usuarios aduaneros que tengan la obligación y sean sujetos de sanciones y profesionales de compra venta de divisas y cheques de viajero), a través de la SBR a los programas de cumplimiento que los mismos tienen diseñados para este fin.

El segundo relacionado con la detección y reporte de operaciones sospechosas a la UIAF cuando en el ejercicio de la función de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, sobre los sujetos fiscalizados o controlados, tales como: contribuyentes, declarantes, responsables y agentes de retención, importadores, exportadores, viajeros, usuarios aduaneros, entidades públicas de nivel nacional o territorial y privadas; entidades autorizadas para recaudar, auxiliares de la función pública aduanera, profesionales de compra y venta de divisas y cheques de viajero, se identifiquen operaciones inusuales que posterior a un análisis puedan catalogarse como sospechosas y susceptibles de reporte a la UIAF.

4.1. Contexto interno y externo

Para el desarrollo del contexto externo del presente Manual de SBR, será necesario remitirse a comprender la dinámica actual de los fenómenos criminales o delitos fuente de LAFT que se encuentran estrechamente relacionados con las materias misionales de la Entidad y la influencia que tienen en las tres últimas evaluaciones nacionales de riesgo en Colombia y otros análisis regionales de GAFILAT.

“Artículo 323 CP: El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero,

delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)

La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada”.

“El lavado de activos será punible aun cuando las actividades de que provinieren los bienes, o los actos penados en los apartados anteriores, se hubiesen realizado, total o parcialmente, en el extranjero.

Las penas privativas de la libertad previstas en el presente artículo se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando para la realización de las conductas se efectuaren operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introdujeran mercancías al territorio nacional”.

Con la expedición de la Ley 1762 de 6 de julio de 2015 con la cual se introduce una reforma a la Ley 599 de 2000 (Código Penal Colombiano), el Congreso de la República incorporó el delito de contrabando como un delito fuente del tipo penal de Lavado de Activos (art. 323 C.P.), de acuerdo con los argumentos expresados por el legislador en su exposición de motivos:

“La lucha contra el contrabando se ha convertido en uno de los más difíciles estos que ha enfrentado la actual administración. Dada la variedad de causas determinantes de dicha conducta tales como la cultura de la ilegalidad [...] el lavado de activos provenientes de actividades ilícitas, que han encontrado en el contrabando el mecanismo ilegal para introducir dineros producto del tráfico ilícito de drogas, y el hecho mismo de obtener lucro con el no pago de tributos, las medidas que se han venido adoptando definitivamente, se han quedado cortas por las limitadas posibilidades que la normatividad ofrece en la actualidad [...]”.

Posterior a ello, se introdujeron con la Ley 2010 de 2019 en el artículo 71, que modifica al Capítulo 12 del Título XV [Delitos contra la Administración Pública] de la Ley 599 de 2000, 2 nuevos tipos penales fuente de Lavado de Activos, a saber, Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes y Defraudación o evasión tributaria. Según documento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en Colombia, la evasión del impuesto sobre la renta y el IVA es aproximadamente entre el 3% y 4% del Producto Interno Bruto (PIB). Asimismo, la evasión de impuesto sobre la renta corresponde al 39 % del recaudo, y la evasión con respecto al IVA es casi el 23% del mismo, esto expone, algunos motivos considerados sobre la nueva Ley de Financiación 1943 de 2018, en la cual, específicamente en el capítulo 12 se penalizan dos nuevos delitos fuente de Lavado de Activos.

Ahora, la influencia de estos delitos precedentes de Lavado de Activos que están estrechamente relacionados con las materias misionales de la DIAN han tenido una alta influencia en las tres últimas evaluaciones nacionales de riesgo, como se puede ver a continuación:

De acuerdo con las 40 recomendaciones del GAFI en la recomendación número 1 se establece la necesidad de que los países implementen una Evaluación Nacional del Riesgo (en adelante ENR), para mitigar los riesgos de LAFT.

La Evaluación Nacional del Riesgo es el ejercicio que permite generar conocimiento para focalizar esfuerzos en la lucha contra el Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo y tiene como finalidad diseñar e implementar una metodología para identificar, analizar, cuantificar, comprender y entender los riesgos LAFT asociados al país de acuerdo con los sectores económicos obligados, para estructurar un plan de acción que contemple una nueva política pública contra el LAFT. Las políticas públicas enunciadas en las ENR contra el ALA/CFT se diseñaron para que fueran consistentes con los resultados presentados por el FMI (Fondo Monetario Internacional) en el Informe de Evaluación Mutua en el país, durante la IV ronda de Evaluaciones Mutuas del Grupo de Acción Financiera Latinoamérica (GAFILAT) y consistente con el plan de acción, y los resultados de la ENR de 2019.

En primer lugar, la ENR parte del análisis de amenazas y vulnerabilidades, entendiendo las primeras como el potencial de ocurrencia de actividades delictivas, que puedan afectar el orden económico, el gobierno, las instituciones y el bienestar del ciudadano, es decir, que hacen referencia a la escala y características de las ganancias de actividades criminales y Financiación del Terrorismo del país; y las segundas como las características que harían a un país o ha determinado sector sensible, para que se pueda dar apariencia de legalidad a los recursos ilícitos o a la canalización de recursos para la financiación del terrorismo, atentando contra la seguridad nacional y orden económico, es decir, las debilidades y brechas en la capacidad de protección o respuesta en las diferentes jurisdicciones.

Para entender algunos análisis que hacen parte del presente contexto sobre el comparativo de las tres últimas evaluaciones nacionales de riesgo de Colombia (2013, 2016 y 2019) es necesario indicar cómo se ha llevado a cabo dicha evaluación en cada periodo.

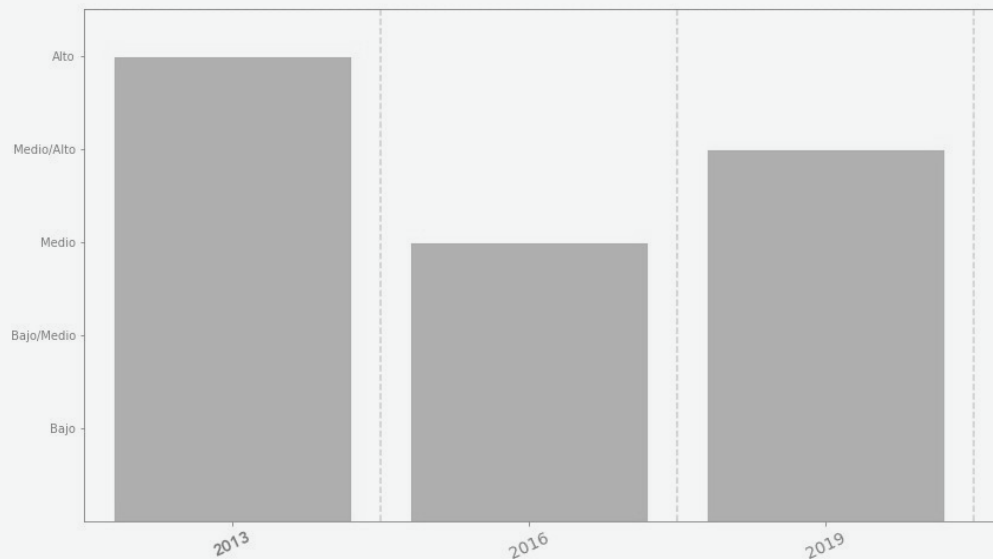
- 2013. Se otorgó a todos los sectores el mismo peso ponderado pero cada sector obtuvo su propia calificación del riesgo, usando una escala de ponderación de 1- 5 siendo 5 el mayor valor asignado.
- Metodología de calificación: (0.00-0.20) – Bajo, (0.21–0.40) -Bajo/medio, (0.41– 0.60) – Medio, (0.61–0.80) - Medio/alto, (0.81–1.00) –Alto.
- 2016. Se otorgó una ponderación por sectores, de acuerdo con su participación del PIB, cuánto más participación se tuviera, mayor es el peso de vulnerabilidad nacional de 1–5, siendo 5 la mayor calificación.

- Metodología de calificación: (0.0–0.2) - Muy bajo, (0.2–0.4) –Bajo, (0.4–0.6) – Medio, (0.6–0.8) – Alto, (0.8–1.0) - Muy alto.
- 2019. La UIAF seleccionó sectores a evaluar y los actores que por su rol en el sistema podrían aportar más información y conocimiento, estructurando mesas técnicas de trabajo.
- Metodología de calificación: Bajo, Medio/Bajo, Medio, Medio/Alto, Alto.

El informe ejecutivo de la ENR de 2019 si bien incorpora las amenazas y las vulnerabilidades ante el riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, no presenta en los resultados una calificación agregada del riesgo a nivel de país de ambos ítems. No obstante, en la gráfica comparativa que se presenta a continuación, en la que se realizó una ponderación de las calificaciones del informe para ese año, con el fin de obtener un cálculo del riesgo general para el país, se puede establecer en la ENR de 2019 que el incremento presentado en el riesgo de LA/FT entre 2016 y 2019, tiene ocasión en la tendencia creciente de las amenazas de delitos contra la administración pública, el contrabando, el favorecimiento de contrabando y el tráfico de estupefacientes, además que la amenaza por lavado de activos presenta una tendencia creciente.

En esta gráfica es posible comparar el resultado de las tres ENR realizadas hasta ahora para Colombia:

Ilustración 1. Evolución ENR



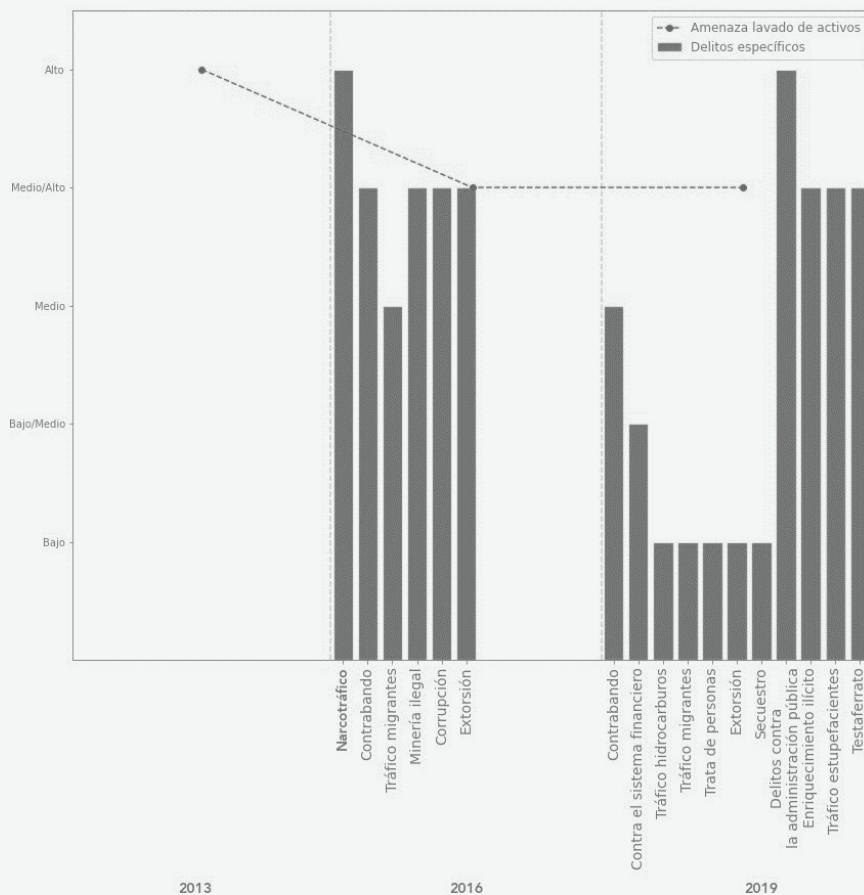
Fuente: Elaboración propia.

Ahora, aunque en el informe ejecutivo de la ENR de 2013 no se llega a profundizar en la amenaza de lavado de activos, a partir de los delitos fuente, para esa época el artículo 323 del Código Penal contemplaba: tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, tráfico de drogas, delitos contra el sistema financiero, secuestro, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores, delitos contra la administración pública y delitos ejecutados bajo concierto para delinquir. Los cuales fueron tenidos en cuenta en la ENR del 2016, donde además se adicionaron los delitos de contrabando y minería ilegal.

Por otro lado, el narcotráfico en 2016 fue el delito fuente que presentaba una mayor amenaza, mientras que en 2019 pasaron a ser los delitos contra la administración pública.

A continuación, se presenta la amenaza de lavado de activos por delito fuente:

Tabla 2. Amenaza de LA por delito.



Fuente: elaboración propia.

De otro lado, también es destacable dentro del contexto externo considerar el documento de Análisis de Amenazas Regionales en materia de Lavado de Activos 2017-2018 del GAFILAT, en el cual se dan a conocer las amenazas actuales en cuanto a este delito, para ayudar a los países a tomar las acciones preventivas indicadas, y así permitir implementar políticas, mecanismos y herramientas para hacer frente de manera oportuna y efectiva a este delito.

Los resultados presentados en el Análisis de Amenazas Regionales en materia de Lavado de Activos 2017-2018 del GAFILAT, tiene importantes similitudes con los resultados encontrados en la Evaluación Nacional del Riesgo de Colombia 2019, entre ellos se destacan:

- Para el Análisis de las amenazas a nivel Regional 2017–2018, se evidenció que dentro de las líneas temáticas con incremento inexplicable por parte de personas físicas y testaferros está el delito de contrabando, y en la ENR 2019 para Colombia el contrabando queda establecido como un delito en aumento, a través del uso de operaciones de comercio exterior.
- 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.
- Según la Alianza Latinoamericana Anticontrabando (ALAC), éste fenómeno genera una ganancia estimada de casi un 2% del PIB de América Latina, o unos U\$S 150.000 millones de dólares anuales, afectando industrias como las de siderurgia, metal-mecánica y acero, tabaco, licores, medicamentos, cosméticos, plásticos, calzado, textiles y ciberseguridad.
- Los delitos fiscales, amenazan los intereses políticos, estratégicos y económicos de los países, dañando la confianza que tienen las personas respecto de la administración del Estado, su disposición al pago de impuestos, y privan de los ingresos necesarios para un desarrollo sustentable de los países.

En ese orden de ideas, la estructuración de SBR para la DIAN deberá tener en cuenta la dinámica y crecimiento de estos fenómenos criminales para continuar desarrollando estrategias que apunten no solo en la dirección de la detección y represión de estos riesgos sino también en la prevención y control de los mismos.

Ahora, en lo que tiene que ver con el contexto interno de la DIAN, será importante contemplar la estructura establecida por la entidad para articular sus materias misionales con la supervisión de los riesgos de LAFT, tener claramente establecido en el mapa de procesos de la Entidad donde se encuentra la Supervisión de estos riesgos, cómo participa la Coordinación de Control y Prevención de LAFT en los comités o comisiones asesores y de coordinación de la Dirección General y aspectos muy específicos como el ejercicio de segmentación de contribuyentes y

usuarios que inició la entidad en 2017, para mejorar el recaudo voluntario y el control a partir del enfoque de acciones diferenciadas a grupos de mayor valor para el recaudo, donde el fin último es el enfoque de los esfuerzos institucionales.

Dentro de la estructura orgánica de la Entidad se encuentran las Direcciones Seccionales y sus divisiones, la Dirección de Gestión de Fiscalización, de la cual hacen parte por mencionar los más relevantes para efectos del presente Manual, las siguientes áreas:

- Coordinación de Control y Prevención de Lavado de Activos
- Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria
- Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera
- Subdirección de Gestión de Control Cambiario
- Subdirección de Apoyo en la lucha contra el delito Aduanero y Fiscal

Adicionalmente, se encuentra la Dirección de Gestión de Aduanas que comprende como equipos relevantes para efectos del presente Manual:

- Coordinación del Operador Económico Autorizado
- Subdirección de Gestión de Comercio Exterior
- Subdirección de Gestión de Registro Aduanero

En la nueva estructura de la entidad se encuentra la Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica con la Subdirección de Análisis de Riesgos y Programas.

Y, por último, en las Direcciones Seccionales se encuentran las Divisiones de Gestión de Fiscalización, de Control Cambiario, Grupos de Control Cambiario, los cuales gozan de las facultades operativas para realizar visitas in situ cuando sean necesarias.

En los anteriores es de destacar que debe haber un esfuerzo articulado para efectos de realizar la SBR de LAFT.

Ahora será necesario considerar la posibilidad de ampliar las funciones asignadas a la Coordinación de Control y Prevención del Lavado de Activos, la cuales están en su mayoría relacionadas con la elaboración de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) para envío a la UIAF, manejo de bases de datos, apoyo jurídico, aporte de pruebas a otras autoridades y capacitaciones internas y externas en materia de LAFT, Lo cual genera la necesidad que desde esta área se establezca la estrategia y metodología de inspección de SBR sobre los programas de cumplimiento de los sujetos fiscalizados o controlados por la entidad (usuarios aduaneros y profesionales de compra venta de divisas y cheques de viajero).



Adicionalmente, se destaca la participación de la Coordinación de Control y Prevención de LAFT en los siguientes comités o comisiones asesores y de coordinación de la Dirección General:

- **Comité operativo para la prevención y detección.** Brinda apoyo permanente a la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos, CCICLA, propone políticas en relación con el cumplimiento de las normas legales sobre prevención y control de las conductas asociadas con el fenómeno del lavado de activos, el enriquecimiento y financiación de las organizaciones criminales y terroristas, tanto para la acción estatal como de los particulares.
- **Comité interinstitucional para la prevención y lucha contra el terrorismo, su financiación y delitos graves conexos (COPT).** Busca el fortalecimiento de las capacidades nacionales y la coordinación interinstitucional para prevenir y combatir esos delitos graves, a saber: terrorismo, financiamiento del terrorismo y organizaciones criminales y demás crímenes graves conexos.
- **Comité de oficiales de cumplimiento y de funcionarios responsables de la Superintendencia Financiera de Colombia.** El objetivo es realizar análisis y debates de temas relevantes o de actualidad en materia de lavado de activos, sus delitos fuente, la financiación del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, así como las actividades vulnerables a estas conductas y producir documentos técnicos que establezcan posibles soluciones a los inconvenientes o problemas que se detecten, cuando sea el caso.

4.2. Identificación de sujetos obligados

El primer componente para la implementación de la SBR a tener en cuenta por la DIAN es la identificación de los Sujetos Obligados (SO). Como se ha mencionado anteriormente hacen parte del ecosistema de supervisión de la DIAN para exigir la implementación de programas de cumplimiento de:

- Los Usuarios Aduaneros
- Los Profesionales de Compra y Venta de Divisas y Cheques de Viajero.

Con miras a adelantar este ejercicio de identificación, será necesario remitirse a la información que reposa en la misma entidad a través de las Subdirecciones de Registro y Control Aduanero y de Operador Económico Autorizado que son quienes supervisan que se cumplan y mantengan los requisitos por parte de los usuarios aduaneros, así como a la Subdirección de Gestión de Control Cambiario donde reposa la información de Profesionales de Compra y Venta de Divisas y Cheques de Viajero legalmente autorizados para ejercer la actividad.



En ese orden de ideas, el primer ejercicio de la Coordinación de Control y Prevención de LA en coordinación con la Subdirección de Fiscalización Aduanera y Subdirección de Control de Cambiario será mantener una actualización permanente de los sujetos fiscalizados, solicitando con una periodicidad trimestral la información a las dependencias correspondientes, sobre aquellos contribuyentes que se encuentran inscritos en el RUT con las calidades de interés para la SBR de LAFT.

4.2.1. Usuarios aduaneros. Por Decreto 1165 de 2019 y Resolución 046 de 2019, los usuarios aduaneros sujetos a registro por parte de la Subdirección de Gestión de Registro Aduanero, son:

- Agente de Carga Internacional
- Centro de distribución logística internacional
- Depósito Privado de Transformación o Ensamble
- Depósito Franco
- Depósito Privado Aeronáutico
- Depósito Privado para Distribución Internacional
- Depósito Privado de Provisiones de a Bordo para Consumo y para Llevar
- Depósito e Intermediario de Tráfico Postal y Envíos Urgentes
- Depósito Privado
- Depósito Público
- Operador de Transporte Multimodal
- Titular de Puertos y Muelles de Servicio Público o Privado
- Transportista Nacional para Operaciones del Régimen de Tránsito Aduanero
- Usuario Aduanero Permanente
- Usuario Altamente Exportador
- Programas Especiales de Exportación - PEX
- Observadores de las Operaciones de Importación
- Transportador Terrestre Régimen de Importación y/o Exportación-Transporte internacional de mercancías por carretera.
- Aeropuerto de servicio público o privado
- Agencias de Aduanas
- Transportador aéreo, marítimo o fluvial modalidad Cabotaje
- Puntos de Importación y/o Exportación

- Zona verificación entrega rápida y mensajería expresa
- Consorcios o Uniones Temporales con Certificación de Garantía

Ahora, deben contar con un Sistema de Administración de Riesgo de LAFTPDMA para su habilitación de acuerdo con las normas de la referencia, los siguientes usuarios aduaneros:

- Centros de Distribución Logística Internacional.
- Puntos para la importación y/o exportación por poliductos y/o oleoductos.
- Agentes aeroportuarios, agente terrestre, agente de carga internacional en el modo aéreo, zonas de control comunes a varios puertos o muelles y zonas de verificación para la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes.

Es de mencionar, que usuarios aduaneros tales como: Agencias de Aduanas, Comercializadoras Internacionales y Usuarios de Zonas Francas, tienen la obligación de reporte de operaciones sospechosas a la autoridad competente, y su inobservancia e incumplimiento constituyen infracción administrativa sancionable, por expresa disposición legal (Decreto 1165 de 2019).

La verificación, control y seguimiento para los usuarios aduaneros que cuenten con la obligación y la correspondiente sanción estará a cargo de las dependencias competentes establecidas en el Decreto 1742 de 2020 y demás normas que la modifiquen o adicionen.

4.2.2. Profesionales de Compra y Venta de Divisas y Cheques de Viajero. Son aquellos que se encuentren autorizados para el ejercicio lícito de la actividad de compra y venta de divisas y cheques de viajero, así como de corresponsal cambiario, en el registro de profesionales de compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero de la DIAN, conforme han dado cumplimiento a la Resolución 000061 de 2017 modificada por la Resolución 29 de 2020 y se encuentran inscritos en el RUT con el Código CIU 6615.

Es necesario entonces que la Coordinación de Control y Prevención de LA en coordinación con la Subdirección de Fiscalización Aduanera y Subdirección de Control de Cambios conozcan previamente las entidades a cargo, su naturaleza, objeto y actividades. Para esos efectos, se sugiere se debe reunir de estas entidades la información suficiente y necesaria para identificar si se trata o no de un Sujeto Obligado.

4.3. Caracterización de los Sujetos Fiscalizados

El siguiente ejercicio de caracterización planteado para los sujetos fiscalizados por la DIAN que deben contar con programas de cumplimiento de prevención de los riesgos de LA/FT-FPADM, va a desarrollarse con base en la propuesta metodológica contenida en el documento “Guía para la Caracterización de Usuarios de las Entidades Públicas” del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la República de Colombia.

De acuerdo con el documento de la referencia el término caracterización, se refiere a la identificación de grupos de usuarios que comparten características similares, con el objetivo de identificar aspectos comunes de grupos poblacionales.

4.3.1. Etapas de la caracterización. Se refiere a cada uno de los pasos sistemáticos que se deben seguir para segmentar los sujetos fiscalizados y aplicar una SBR.

4.3.1.1. Selección de variables. El objetivo es identificar aquellas variables que sean relevantes y pueden llegar a ser indicativas de mayor nivel de riesgo en los sujetos que hacen parte del ecosistema de supervisión de la Entidad:

Se sugiere iniciar el proceso de caracterización con los siguientes tipos de variables:

Tabla 3. Variables

Geográfica	UA		Tipo de organización	UA		Comportamiento	UA		PC
	UA	PC		UA	PC		UA	PC	
Cobertura geográfica: nacional o extranjera	X		Información financiera	X	X	El usuario, algún(os) directivo(s) y/o beneficiario(s) final(es) está relacionado en alguna lista restrictiva	X		X
Nivel de riesgo de la jurisdicción donde opera.	X	X	Industria: tiene alguna supervisión natural	X		El usuario, algún(os) directivo(s) y/o beneficiario(s) final(es) está catalogado como PEP	X		X
			Nivel de riesgo de la actividad económica	X		Ha sido sujeto de sanciones administrativas o se han presentado causas penales por parte de la DIAN en su contra, asociadas a conductas de contrabando y/o evasión tributaria.	X		X
			Tiempo en la actividad	X		Está relacionado en la base de ROS de la DIAN	X		X
			Número de sucursales o agencias		X				

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Variables geográficas

Cobertura geográfica. Alcance geográfico o presencia territorial del negocio de la organización. Esta variable es importante para identificar si el usuario aduanero compromete operaciones solo en Colombia o también en el exterior.

Riesgo bajo (1). La presencia territorial del usuario aduanero es exclusivamente en Colombia.

Riesgo Medio (2). La presencia territorial del usuario aduanero es nacional y extranjera.

Nivel de riesgo de la jurisdicción donde opera. Una vez establecido el alcance geográfico de su operación, será determinante conocer el nivel de riesgo de los países con los cuales realiza operaciones en su calidad de usuario aduanero o el riesgo de los municipios en Colombia donde se ejerce la actividad de profesional de cambio, ese nivel de riesgo puede estar orientado por ejercicios como los de: Índice de Basilea, Lista Gris GAFI, Programa de sanciones de la OFAC. Y en Colombia por indicadores como la presencia de grupos al margen de la ley, zona de cultivos ilícitos, índice de transparencia.

Jurisdicciones Nacionales

Riesgo bajo (1). Municipios con baja presencia de grupos al margen de la ley, pocas zonas de cultivos ilícitos, adecuados índices de transparencia.

Riesgo Medio (2). Municipios con presencia de grupos al margen de la ley, zona de cultivos ilícitos, aceptable índice de transparencia.

Riesgo Alto (3). Municipios con presencia significativa de grupos al margen de la ley, volumen importante de cultivos ilícitos, bajo índice de transparencia.

Jurisdicciones Internacionales

Riesgo bajo (1). Países con indicadores de riesgo bajo por Basilea, que no forman parte de programas de sanciones GAFI u OFAC.

Riesgo Medio (2). Países con indicadores de riesgo medio por Basilea, que no forman parte de programas de sanciones GAFI u OFAC.

Riesgo Alto (3). Países con indicadores altos de riesgo por Basilea, inclusión en lista Gris GAFI, o en programa de sanciones OFAC.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Variables tipo de organización

Valor de ingresos: es indispensable considerar el tamaño de la compañía en su industria y sector de mercado, así como el valor de impacto de riesgo en caso de materialización de un evento de LAFT. Para ello se usará la siguiente clasificación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

	Comercio	Servicios	Manufactura
Micro	Hasta \$811 millones	Hasta \$1.131 millones	Hasta \$1.535 millones
Pequeña	Entre \$811 millones – \$7.027 millones	Entre \$1.131 millones – \$4.523 millones	Entre \$1.535 millones – \$14.781 millones
Mediana	Entre \$7.027 millones – \$59.527 millones	Entre \$4.523 millones – \$16.558 millones	Entre \$16.558 millones – \$74.066 millones
Gran empresa	Superior a \$59.527 millones	Superior a \$16.558 millones	Superior a \$74.066 millones

Riesgo bajo (1). Compañías con ingresos operacionales en su industria de tamaño micro y pequeña empresa.

Riesgo Medio (2). Compañías con ingresos operacionales en su industria de mediana empresa.

Riesgo Alto (3). Compañías con ingresos operacionales en su industria de gran empresa.

<p>Industria. Se debe establecer si el sujeto fiscalizado por su objeto social principal tiene algún supervisor natural o prudencial, que además le exija tener implementado un programa de prevención de riesgos de LAFT, lo cual reduce el riesgo de ser usado para operaciones de LAFT.</p> <p>Riesgo bajo (1). Compañías con otro supervisor natural diferente a la DIAN que exigen la implementación de sistemas de administración de riesgo de LAFT.</p> <p>Riesgo Medio (2). Compañías con otro supervisor natural diferente a la DIAN que no exigen la implementación de sistemas de administración de riesgo de LAFT.</p> <p>Riesgo Alto (3). Compañías que no tienen supervisor natural diferente a la DIAN.</p>
<p>Tiempo en la actividad. Esta variable define la trayectoria de una compañía en su segmento de mercado lo que reduce la probabilidad de que ser una posible empresa fachada.</p> <p>Riesgo bajo (1). Compañías con operación mayor a 10 años.</p> <p>Riesgo Medio (2). Compañías con operación entre 6 a 10 años.</p> <p>Riesgo Alto (3). Compañías con operación menor a 5 años.</p>
<p>Sucursales o agencias: número de puntos de venta del profesional de cambio, indica su permeación en el mercado.</p> <p>Riesgo bajo (1): Profesional del cambio con 1 punto de venta.</p> <p>Riesgo Medio (2): Profesional del cambio con 2 hasta 4 puntos de venta.</p> <p>Riesgo Alto (3): Profesional del cambio con 5 o más puntos de venta.</p>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6. Variables de comportamiento

<p>Relación en listas restrictivas: El usuario, algún(os) directivo(s) y/o beneficiario(s) final(es) está relacionado en alguna lista restrictiva o información negativa de uso público relacionada con LAFT.</p> <p>Riesgo bajo (1). La compañía y/o sus directivos o beneficiarios finales no están relacionados en listas restrictivas.</p> <p>Riesgo Medio (2). La compañía y/o sus directivos o beneficiarios finales están relacionados en información negativa (medios públicos o bases de datos de organismos del estado) de uso público distintas a listas restrictivas.</p> <p>Riesgo Alto (3). La compañía y/o sus directivos o beneficiarios finales están relacionados en listas restrictivas sean o no vinculantes para Colombia.</p>
<p>Condición de PEP. El usuario, algún(os) directivo(s) y/o beneficiario(s) final(es) está catalogado como PEP.</p> <p>Riesgo bajo (1). El usuario, algún(os) directivo(s) y/o beneficiario(s) final(es) no están catalogados como PEPs según Decreto 1674 de 2016.</p> <p>Riesgo Alto (3). El usuario, algún(os) directivo(s) y/o beneficiario(s) final(es) si está(n) catalogado(s) como PEP(s) según Decreto 1674 de 2016.</p>

Antecedentes administrativos. Ha sido sujeto de sanciones administrativas, ha sido omiso en el cumplimiento de obligaciones fiscales o se han presentado causas penales por parte de la DIAN en su contra, asociadas a conductas de contrabando y/o evasión tributaria.

Riesgo bajo (1). El usuario no ha sido sujeto de sanciones administrativas, no ha sido omiso en el cumplimiento de obligaciones fiscales o no se han presentado causas penales por parte de la DIAN en su contra, asociadas a conductas de contrabando y/o evasión tributaria.

Riesgo Alto (3). El usuario si ha sido sujeto de sanciones administrativas, ha sido omiso en el cumplimiento de obligaciones fiscales o se han presentado causas penales por parte de la DIAN en su contra, asociadas a conductas de contrabando y/o evasión tributaria.

Sujeto de ROS. Está relacionado en la base de ROS de la DIAN.

Riesgo bajo (1). El usuario, no registra ROS efectuados por la DIAN.

Riesgo Alto (3). El usuario, si registra ROS efectuados por la DIAN.

Es probable que durante el ejercicio de caracterización surjan nuevas variables que se consideren relevantes, las cuales pueden también incorporarse al ejercicio.

4.3.1.2. *Evaluación de riesgo sectorial.* Esta evaluación tiene como principal objetivo identificar las amenazas y vulnerabilidades de cada sector, industria o actividad.

Para adelantar dicha evaluación de riesgo, la Coordinación de Control y Prevención de LA, debe desarrollar primero una agrupación *a priori* de los sujetos aduaneros fiscalizados, como se muestra a continuación, utilizando como criterio de clasificación las industrias, en dos sentidos:

- De acuerdo con el tipo penal de Lavado de Activos cuáles de las nueve (9) conductas o verbos rectores que contempla el artículo 323 del CPC, podrían tener ocurrencia en el desarrollo del objeto social de cada uno de los usuarios aduaneros:

Categoría tipo usuario aduanero	Tipo Usuario Aduanero	Adquirir	Resguardar	Invertir	Transportar	Transformar	Almacenar	Conservar	Custodiar	Administrar	Total
Agentes de Carga	Agente de carga		X				X	X	X		4
	Agente de carga internacional		X				X	X	X		4
Puertos, Aeropuertos (entrada y salida de carga)	Aeropuerto de servicio público o privado		X		X		X			X	4
	Titular de puertos y muelles de servicio público o privado		X		X		X			X	4
Depositos y almacenes generales de depósito (almacenamiento de mercancía)	Depósito franco		X				X	X	X		4
	Depósito privado aeronáutico		X				X	X	X		4
	Depósito privado para distribución internacional		X			X	X	X	X		5
	Depósito privado de provisiones para consumo y para llevar		X				X	X	X		4
	Depósito operadores envíos entrega rápida/mensajería expresa		X				X	X	X		4
	Depósito temporal privado		X				X	X	X		4
	Depósito temporal público		X				X	X	X		4
	Deposito privado de instalaciones industriales		X				X	X	X		5
	Centro de distribución logística internacional		X				X	X	X		5
	Almacén general de depósito		X				X	X	X		4
Agencias de aduana (Representación de importadores, exportadores o declarantes en la gestión aduanera)	Agencias de aduanas 1		X							X	2
	Agencias de aduanas 2		X							X	2
	Agencias de aduanas 3		X							X	2
	Agencias de aduanas 4		X							X	2
Comercializadoras internacionales (Promoción y comercialización de productos colombianos en los mercados externos).	C.I.	X	X			X	X	X		X	6

Operadores de transporte y mensajería expresa	Operador de transporte multimodal		X		X			X		3
	Operador régimen envíos entrega rápida o mensajería expresa.		X		X			X		3
Empresas de transporte (transporte de carga)	Transportador internacional Aéreo		X		X		X	X		4
	Transportador internacional Marítimo		X		X		X	X		4
	Transportador internacional Terrestre		X		X		X	X		4
	Transportador internacional Fluvial		X		X		X	X		4
	Transportador nacional aéreo para carga exportación		X		X		X	X		4
Importadores y Exportadores (prerrogativas en la realización de sus operaciones aduaneras.)	Usuario aduanero permanente	X	X	X		X	X	X	X	7
	Operador Económico Autorizado	X	X	X		X	X	X	X	7
	Usuario altamente exportador	X	X	X		X	X	X	X	7
Usuarios de Zona Franca	Usuario operador de zona franca permanente		X						X	2
	Usuario comercial zona franca permanente	X	X			X	X		X	5
	Usuario industrial bienes zona franca permanente	X	X			X	X	X	X	5
	Usuario industrial de servicios zona franca permanente	X	X		X	X	X	X	X	8

- Otra información relacionada con estadísticas que pueda tener la DIAN u otras fuentes externas sobre estas mismas industrias, en relación:

Estadísticas generales de supervisión de la DIAN a estas industrias: reportes objetivos

Datos macroeconómicos de dichas industrias

4.3.1.3. *Fuentes para recolectar la información de las variables.* Para realizar la caracterización de los sujetos fiscalizados el área que designe la entidad debe identificar cuáles de las variables se encuentran disponibles en las bases de datos de la entidad y desarrollar acuerdos de niveles de servicio con aquellas dependencias de control cambiario, aduanero y tributario que serían las encargadas de suministrar la información con la periodicidad definida.

Cuando la fuente de información se encuentra en bases o repositorios de datos es importante solicitar la actividad histórica del sujeto fiscalizado, para comprender de una mejor manera su comportamiento.

Adicionalmente, respecto a las variables que se deban construir, como indicadores de riesgo de jurisdicciones y actividades económicas, por citar un ejemplo, se debe asignar la actividad de actualización periódica a uno de los funcionarios de la dependencia que sea asignada para el desarrollo de dicha actividad.

Otro método para obtener la información es a través de un cuestionario o encuesta dirigido a los sujetos fiscalizados sobre alguna parte de la información requerida para la caracterización, por ejemplo, cobertura geográfica, y algunas variables tipo de organización. El beneficio es que la información se obtiene directamente de la fuente y se puede cotejar con aquella que reposa en las bases o repositorios de datos de la DIAN.

Una vez identificadas las variables y la información de cada variable por cada sujeto fiscalizado o controlado, se tiene una primera aproximación a las características de los sujetos fiscalizados y los grupos que se podrían llegar a conformar en la etapa final de caracterización

o segmentación, donde se obtendrán grupos poblacionales con elementos comunes para definir de forma posterior el diseño del proceso interno de supervisión, buscando la optimización adecuada de los recursos de la entidad.

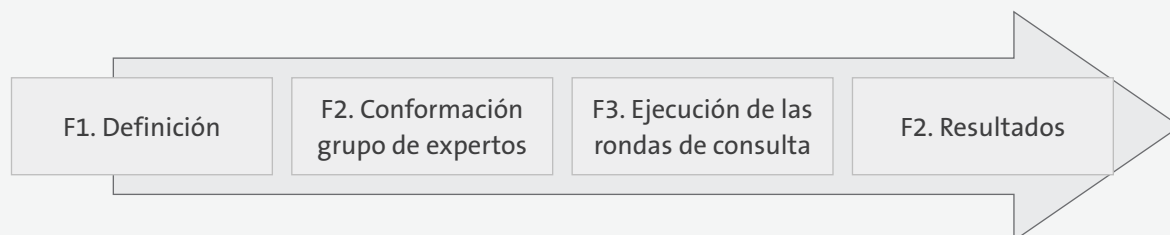
4.3.1.4. Matriz de riesgo de sujetos fiscalizados-resultado de la caracterización. Para elaborar la matriz de riesgo de los sujetos fiscalizados por la DIAN, es necesario poner un identificador de cada sujeto supervisado y la información de su nivel de riesgo por las variables geográficas, tipo de organización, comportamiento y evaluación de riesgo sectorial (ésta última no se usa para Profesionales del Cambio).

Cada una de las variables deberá asignársele un peso dentro del *score* y generar el resultado mediante la técnica que ha bien considere la entidad y tenga sustento estadístico. Para la asignación del peso de cada variable el área que designe la entidad para liderar esta actividad puede optar por hacer uso de El Método Delphi (Reguant-Álvarez y Torrado-Fonseca, 2016) el cual consiste en una técnica para recolectar información mediante la opinión de un grupo de expertos a través de la consulta reiterada. Esta técnica, de carácter cualitativo, es recomendable para recoger opiniones consensuadas y representativas de un colectivo de individuos.

En este caso la participación en la ponderación de variables de otras dependencias de la Entidad, como (Subdirección de Gestión de Fiscalización Tributaria, Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, Subdirección de Gestión de Control Cambiario, Coordinación del Operador Económico Autorizado, Subdirección de Gestión de Comercio Exterior y Subdirección de Gestión de Registro Aduanero) pero sin limitarse, permitirá una calificación más objetiva del riesgo LAFT de los sujetos supervisados o controlados, con base en la cual se definirán las estrategias de SBR sobre sus programas de cumplimiento de Prevención de LAFT.

Así las cosas, las etapas a surtir por el área que designe la entidad para obtener la ponderación de las variables y finalmente la matriz de calificación de riesgo de los sujetos fiscalizados es la siguiente (Reguant-Álvarez y Torrado-Fonseca, 2016):

Ilustración 2. El Método Delphi



- **Fase 1. Definición.** A partir del problema de investigación acotado, se debe formular el objetivo de la consulta, identificar las dimensiones que deben explorarse e identificar posibles fuentes de información.
- **Fase 2. Conformación del grupo de expertos.** Cabe determinar el perfil de los participantes y su ubicación, elaborar el protocolo de selección grupo –que dispongan de información representativa, tiempo e interés– y aproximación, contactar con los integrantes potenciales, elegir, invitar y conseguir su compromiso de colaboración. El tamaño suele oscilar entre 6-30 en función del problema, aunque no es un condicionante. Tiene que primar siempre la calidad frente a la cantidad.
- **Fase 3 de ejecución de las rondas de consulta.** Hay que elaborar el cuestionario inicial, analizar la información y hacer la siguiente ronda de *feedback* y consulta, tantas veces como sea necesario para producir el consenso/disenso que responda a los objetivos del estudio. Se deberán categorizar y ordenar las respuestas en función del grado de acuerdo. El resultado será el punto de partida para las opiniones posteriores. En el caso de que el experto difiera de la opinión general se deberá invitar a razonar sus respuestas.
- **Fase 4 de resultados.** Se ha de analizar la información de la última ronda y elaborar el informe de devolución final. El investigador podrá calcular el nivel de consenso para cada punto concreto, recoger las razones principales de disenso y, finalmente, calcular el nivel de importancia.

Una vez concluidas la ponderación de variables se procede a efectuar la calificación de riesgo de cada sujeto fiscalizado o controlado, mediante la técnica de promedio ponderado antes descrita y de allí se generará la caracterización de los sujetos en tres grupos de riesgo para la supervisión:



4.4. Priorización o acciones de SBR

Como resultado del ejercicio de caracterización de riesgo de los sujetos fiscalizados o controlados, se obtiene una clasificación por nivel de riesgo de cada uno, lo cual servirá como base para que el área que a bien designe la entidad pueda seleccionar y realizar la planificación del cronograma de supervisión del año en función del nivel de riesgo asociado a los sujetos fiscalizados y determinar el personal y dependencias de apoyo que serán partícipes de su esquema de supervisión.

En ese orden y siguiendo la recomendación del documento de GAFILAT (enero 2020) sobre supervisión de APNFD, la DIAN podrá aplicar acorde a los enfoques de su proceso de inspección los siguientes:

Enfoque preventivo: SBR a los programas de cumplimiento para la prevención de los riesgos de LA/FT-FPADM, de los sujetos fiscalizados o controlados por la entidad, mediante la supervisión regular que se desarrolla de acuerdo con un plan operativo, el cual puede ordenarse bajo los siguientes criterios:

Sujetos Fiscalizados de riesgo bajo: Para sujetos fiscalizados de riesgo bajo se deben realizar procedimientos extra situ mediante la solicitud de requerimiento de la información definida sobre su negocio y programa de cumplimiento, para lo cual se sugiere un cuestionario anual solicitando la información que se considere oportuna o el monitoreo de los reportes objetivos con que cuenta la entidad en materia tributaria, aduanera y cambiaria que le ayuden a identificar cambios sustanciales en el nivel de riesgo del sujeto controlado.

Este programa de inspección extra situ lo lidera y ejecuta el área que a bien designe la entidad, quien deberá determinar si el usuario fiscalizado está dando cumplimiento a las normas de prevención de LA de la DIAN o en su defecto requiere imponer alguna medida disuasiva y solicitarle presentar un plan de acción con un plazo perentorio para entrar en cumplimiento.

- **Enfoque de detección y reporte.** Cuando en el ejercicio de la función de la administración tributaria, aduanera y cambiaria, sobre los sujetos fiscalizados o controlados, se identifiquen operaciones inusuales que posterior a un análisis puedan catalogarse como sospechosas y susceptibles de reporte a la UIAF.

Para todos los sujetos obligados: Se realizará conforme está establecido en el programa de visitas regulares y especiales de la DIAN, sean estas integrales o por dependencia, conforme se encuentra establecido en:

Guía para la Detección y Reporte de Operaciones Sospechosas, de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo a la UIAF, en el Proceso de Fiscalización y Liquidación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

Gestión de Reportes de Operación Sospechosa de LAFT PR-FL-0316.

4.5. Modelo de Inspección con enfoque preventivo

Este modelo debe estar acompañado en todos los casos de un proceso periódico de solicitud de información al sujeto fiscalizado, con el fin de advertir el deber de tener implementado un programa de cumplimiento y un nivel de madurez adecuado de acuerdo con los riesgos del negocio.

4.5.1. Solicitud de información. De manera general la DIAN puede considerar para todos los sujetos fiscalizados la solicitud de un cuestionario anual requiriendo una información mínima sobre su negocio y programa de cumplimiento, para lo cual se sugiere, obtener cómo mínimo lo siguiente:

1. Información básica o general: tipo societario, código CIU, fecha de inscripción en el registro mercantil, información de Representante Legal, y Oficial de Cumplimiento nombrado por la Junta Directiva u órgano que haga sus veces.
2. Información societaria/estructura: Información de beneficiarios finales directos e indirectos con participación superior al 10% de la compañía, organigrama de la empresa.
3. Información financiera (activos, pasivos, ingresos, egresos, patrimonio, valor de ventas).
4. Información de negocios: relación de productos, servicios, canales de distribución, zonas geográficas nacionales donde tiene presencia, e internacionales con las cuales hace operaciones.
5. Información sobre tipos y cantidad de Clientes (naturales y jurídicos).
6. Información sobre el programa de cumplimiento de prevención de riesgos de LA/FT/PADM: RTA/ SI-NO
7. La Compañía cuenta con políticas de prevención de riesgos de LA/FT/PADM.
8. Esas políticas se encuentran en un Manual de Políticas y Procesos, aprobado por la Junta Directiva u órgano que haga sus veces.
9. La compañía tiene un programa de capacitación para empleados sobre el programa de cumplimiento de prevención de riesgos de LA/FT/PADM.
10. Ese Manual de Políticas y Procesos ha sido divulgado entre sus empleados y directivos.
11. La compañía tiene establecido una política de conozca sus clientes y otras contrapartes como empleados y proveedores.
12. La compañía tiene políticas y procedimientos especiales para la identificación y relación con PEPs (Personas Expuestas Políticamente).

13. La compañía antes de iniciar relaciones con terceros y durante la vigencia de estas realiza validaciones de listas restrictivas vinculantes para Colombia y otra información negativa de uso público relacionada con delitos fuente de LAFT.
14. La compañía cuenta con herramientas o soluciones tecnológicas para hacer validación de listas restrictivas vinculantes para Colombia y otra información negativa de uso público relacionada con delitos fuente de LAFT.
15. La compañía tiene una matriz de riesgo de LAFT.
16. En caso afirmativo a la pregunta anterior, indique la periodicidad en su actualización (expresado en número de meses).
17. La compañía realiza operaciones con jurisdicciones catalogadas de alto riesgo por el GAFI u OFAC.
18. En caso afirmativo a la pregunta anterior, la compañía cuenta con políticas y procesos especiales para hacer operaciones que involucren estas jurisdicciones.
19. La compañía tiene un catálogo de señales de alerta de LAFT conocido por sus empleados.
20. La compañía cuenta con soluciones tecnológicas que le ayuden a identificar posibles operaciones inusuales.
21. La compañía cuenta con procedimiento para el análisis de las operaciones inusuales y reporte de operaciones sospechosas.
22. La compañía está inscrita en el Sistema de Reporte en Línea de la UIAF - SIREL
23. La compañía está dando cumplimiento a los reportes objetivos que debe enviar a la UIAF con la periodicidad definida.
24. La compañía ha realizado Reportes de Operación Sospechosa, en el último año, indique cuantos.
25. El Oficial de Cumplimiento presenta informes de gestión a la administración, Junta Directiva u órgano que haga sus veces.
26. Cuál es la periodicidad en la presentación de informes de gestión del Oficial de Cumplimiento
27. Ha tenido auditorías a su programa de cumplimiento de prevención de LAFT en el último año por otra autoridad o supervisor diferente a la DIAN, en caso afirmativo indique de cuál y si le fue impuesta alguna medida administrativa (llamado de atención, orden administrativa, sanción).

La recepción de dicha información significará una mejora esencial en la calidad de datos con los que cuenta la DIAN e impactará de manera sustancial en la evaluación de riesgo que se efectúa. Además, que, sobre alguna de ella, se podrá cotejar con la información que reposa en la entidad en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

4.5.2. Visitas *in situ* y *extra situ*. Una vez procesada la información suministrada por los sujetos obligados y con base en la matriz de riesgo previamente diseñada, será posible para sujetos controlados de mediano y alto riesgo establecer el programa de inspección de supervisión *in- situ* y *extra situ*, sobre procedimientos específicos donde se auditen uno o varios de los procesos y procedimientos que componen el sistema de ALA/CFT implementado por el sujeto obligado, conforme los hallazgos que se hayan identificado en el requerimiento de información general.

En las visitas *in situ* o *extra situ* se requiere información y documentos que permitan evaluar el funcionamiento completo del sistema ALA/CFT implementado por el sujeto obligado. Los elementos que pueden ser requeridos son los siguientes (para procesos integrales y de forma parcial para específicos) de acuerdo con la experiencia de otras administraciones de aduanas que participaron del ejercicio realizado por el GAFI para supervisión con enfoque basado en riesgo de las APNFD sin regulador prudencial:

- Estatutos, balances, actas de designación del Oficial de Cumplimiento y de autoridades.
- Documentos que acrediten la actividad desarrollada (constancias de matrículas/registro/inscripción).
- Información sobre cantidad de empleados, organigrama, tipos de clientes, sucursales.
- Manual de Procedimientos para la Prevención del LA/FT.
- Constancias de comunicación del Manual de Procedimientos a los empleados.
- Programa de capacitación, certificados de asistencias a capacitaciones en la materia.
- Planes de Auditoría Interna en la materia, Informes de Auditorías.
- Base de datos de operaciones, con un nivel de desagregación tal que permita realizar un adecuado análisis de riesgo.
- Documentos que acrediten la debida diligencia en la identificación de clientes.
- Información sobre herramientas tecnológicas para el monitoreo de operaciones.
- Registro de operaciones inusuales y/o sospechosas.

- Información de operaciones en efectivo, transferencias de fondos y de Personas Expuestas Políticamente (PEP).
- Informes de gestión del Oficial de Cumplimiento.
- De igual manera se realiza una selección de muestra de los clientes durante el periodo que se esté verificado a los fines de revisar los procedimientos de Debida Diligencia realizados.

4.5.3. Elaboración informe final. Una vez se han adelantado las actividades anteriores, el área que ha bien designe la entidad debe determinar si el sistema de prevención de LA/FT de los sujetos fiscalizados es eficiente para el manejo de los riesgos a los que la entidad se ve expuesta. Deberá considerar para ello los riesgos identificados por la entidad, así como aquellos determinados en forma previa, y durante, los procesos de análisis e inspección.

El informe final tiene por objetivo reflejar la situación de la entidad en un doble aspecto: a) respecto al cumplimiento de la normativa; y b) respecto a los riesgos a los que se ve expuesta en materia de LA/FT, por tanto, su contenido deberá reflejar ambos aspectos en forma clara.

En caso de tener hallazgos importantes en el sistema de prevención de LA/ FT aplicado, los mismos deben documentarse en el informe final. El contenido del informe debe contemplar, por lo menos, los siguientes aspectos:

- Alcance del programa de prevención de riesgos de LAFT.
- Considerar si el sistema implementado por el sujeto fiscalizado es apropiado para mitigar los riesgos de LAFT.
- Gobierno Corporativo de la compañía para la administración de los riesgos de LAFT, si hay consciencia de la alta Dirección sobre la importancia de la administración de estos riesgos, y apoyo con recursos humanos y técnicos suficientes para su mitigación.
- Si las políticas y controles son adecuados (monitoreo, reportes) en relación con el negocio (estructura, tamaño, complejidad, riesgos, etc.).
- Si el Oficial de Cumplimiento cuenta con capacitación y recursos necesarios para ejecutar el programa conforme al riesgo y tamaño de la entidad.

Los hallazgos se deberán calificar de acuerdo con su gravedad. La calificación debe reflejar el nivel de prioridad que el sujeto fiscalizado le debe otorgar al plan de acción y contemplar los plazos (pueden ser discutidos con la entidad) para subsanar las deficiencias o debilidades. (Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas ASBA, 2014).

Si el sujeto fiscalizado se encuentra en cumplimiento prudencial del programa exigido por la DIAN es decir no se detectaron incumplimientos a la normativa legal y reglamentaria o las

inobservancias detectadas sean de carácter leve, el resultado del Informe deberá indicarlo, instando a continuar la entidad a seguir su programa de lucha contra el LAFT.

4.5.4. Régimen sancionatorio. Por expresa disposición legal el Decreto 1165 de 2019, ha contemplado la competencia funcional de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN– para sancionar administrativamente a tres tipos de usuarios aduaneros, a saber: Agencias de Aduanas, Comercializadoras Internacionales y Usuarios de Zonas Francas, por la inobservancia al reporte de operaciones sospechosas a la UIAF, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de administración del riesgo de LAFT.

En ese caso la verificación, control y seguimiento para los usuarios aduaneros que cuenten con la obligación y la correspondiente sanción estará a cargo de las dependencias competentes establecidas en el Decreto 1742 de 2020 y demás normas que la modifiquen o adicionen.

Ahora bien, existe la necesidad de modificar e incluir en la normatividad aduanera - Decreto 1165 de 2019, la obligación para todos los usuarios aduaneros, de reportar las operaciones sospechosas y/o de implementar sistemas de administración de riesgos de LA/FT/FPADM, que permitan tipificar expresamente las conductas omisivas y las sanciones a que haya a lugar.

No obstante, si bien a la fecha del presente manual no existen sanciones de carácter penal o pecuniario que faculten a la DIAN para imponer este tipo de medidas respecto a los sujetos fiscalizados en la materia, con excepción de los casos hoy previstos en el Decreto 1165 de 2019, podría considerarse la posibilidad de emitir oficios persuasivos respecto a los usuarios que no estén dando cumplimiento a la implementación de los Sistemas de Administración de Riesgo de LAFT, y su posible publicación en la página de la DIAN cómo omisores al cumplimiento de la obligación, lo que generaría una consecuencia reputacional respecto de la solvencia moral del sujeto fiscalizado que se encuentre en incumplimiento, al dejar disponible cómo fuente de consulta de terceros que tengan interés en adelantar o mantener relaciones comerciales con los mismos, dicha información.



Referencias

- GAFI. (2013). Las 40 recomendaciones del GAFI.
- GAFILAFI. (s.f.). Supervisión con enfoque basado en riesgo de las APNFD sin regulador prudencial.
- 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.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2011). Guía para la Caracterización de Usuarios de las Entidades Públicas. Recuperado de: https://www.mintic.gov.co/arquitecturati/630/articles-8536_recurso_1.pdf
- Moore, J. E. (1993). Predators and Prey: A New Ecology of Competition. Harvard Business Review, pp. 73-86.
- Randle, T. (2019). Risk Based Supervision. Primer Series on insurance. Washington, Estados Unidos.
- Reguant-Álvarez, M. y Torrado-Fonseca, M. (2016). El método Delphi. REIRE, Revista d'Innovació i Recerca en Educació, 9 (1), 87-102. DOI: 10.1344/reire2016.9.1916. Recuperado de: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/110707/1/654735.pdf>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2020). Circular 027. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-130987%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
-

