

	MARCO CONCEPTUAL PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL SARLAFT DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA	20/07/2023 Versión 1
---	--	-----------------------------

Introducción

Las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado (artículo 335, Constitución Política). Dicha autorización, entre otros, busca evitar las consecuencias sociales resultantes de una inadecuada gestión de los riesgos asociados a tales actividades.

Una inadecuada gestión del riesgo en el sistema financiero puede crear crisis financieras, que en el corto plazo aumentan la pobreza, reducen las inversiones en educación y salud, y disminuye la cohesión social; en el largo plazo, retroceden los indicadores de desarrollo, mantienen las trampas de pobreza, y dificultan el avance hacia los objetivos de desarrollo del milenio (Banco Mundial, 2013).


Considerando lo anterior, el servicio financiero debe ser suministrado en condiciones de seriedad, liquidez y eficiencia, capaz de generar la confianza pública nacional e internacional (SU 157 de 1999, Corte Constitucional). Sobre la confianza, el Estado también interviene en dichas actividades para prevenir conductas delictivas como el lavado de activos, la ocurrencia de sus delitos fuente, la financiación del terrorismo y aquellas otras conductas para fines diferentes al interés público (SU 166 de 1999, C-851 de 2005, Corte Constitucional).

Una forma de generar la confianza pública nacional e internacional en el sistema financiero colombiano es a través de la supervisión de sus actividades, tarea esta que tiene como fin preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema; promover, organizar y desarrollar el mercado de valores del país y; proteger a los inversionistas, ahorradores y asegurados (Artículo 11.2.1.3.1, Decreto 2555 de 2010).

Uno de los elementos de la materia de supervisión, son los programas para la administración y control de los riesgos implícitos de las actividades del sistema financiero, dentro de los cuales se encuentran los de crédito y contraparte, mercado y liquidez, (también denominados riesgos financieros) y operacional y ciberseguridad, y de lavado de activos y financiación del terrorismo (LAFT) (conocidos como riesgos no financieros) (Decreto 2555 de 2010).

Cabe precisar que la administración del riesgo de LAFT que aquí nos ocupa, tiene una naturaleza diferente a la de los procesos de administración de los riesgos típicamente financieros, pues mientras que los mecanismos para la administración del primero se dirigen a prevenirlo, detectarlo y reportarlo -oportuna y eficazmente- los mecanismos para la administración de los segundos se dirigen a asumirlos íntegra o parcialmente en función del perfil de riesgo de la Entidad Vigilada y la relación rentabilidad / riesgo.

Los programas de administración y control de riesgos, también se conocen con el nombre de sistemas de administración de riesgo. El Sistema de Administración de

	MARCO CONCEPTUAL PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL SARLAFT DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA	20/07/2023 Versión 1
---	--	-----------------------------

Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT) es el sistema de administración de riesgo que debe ser aplicado por las Entidades Vigiladas y su propósito no es otro diferente que el de prevenir o evitar la materialización de eventos que puedan afectar el normal desarrollo de los procesos y el cumplimiento de los objetivos misionales, o, en caso de que ello no resulte razonablemente posible, de mitigar su impacto (Capítulo IV, Título I, Parte I de la Circular Básica Jurídica).

Partiendo de ello, es que la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) le requiere a las Entidades Vigiladas que implementen un SARLAFT, con el fin de prevenir que sean utilizadas para dar apariencia de legalidad a activos provenientes de actividades delictivas o para la canalización de recursos hacia la realización de hechos terroristas y en este sentido, es su deber evaluarlo constantemente, a efectos de establecer correctivos adecuados y efectivos, así como la calidad de ejecución de las responsabilidades inherentes en el desarrollo de su objeto social.

Ahora bien, concentrando la atención en la supervisión del SARLAFT, ésta consiste principalmente en hacerle seguimiento a los niveles de exposición a dicho riesgo y en evaluar la gestión que de éste, las Entidades Vigiladas realizan (Decreto 2555 de 2010).

Históricamente, la supervisión del SARLAFT se ha enfocado en hacer seguimiento al cumplimiento normativo del sistema y si bien, éste es una condición necesaria, la misma también debe dirigirse en evaluar que aquél alcance los objetivos propuestos, y permita hacer seguimiento a su desempeño, en armonía con el Marco Integral de Supervisión (MIS) de la SFC como metodología de supervisión aprobada.


A partir del anterior contexto, surge la pregunta: *¿cómo evaluar que el programa alcance los objetivos propuestos y hacer seguimiento a su desempeño?*

A través del presente documento, la Delegatura para Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo de la SFC propone una respuesta al anterior interrogante, la cual se presenta en tres partes: la primera mediante un marco conceptual para evaluar programas orientados a resultados, la segunda utiliza este marco para proponer la Teoría de Cambio del SARLAFT, y la última, tomando como referencia esta teoría, se presenta la guía de evaluación y seguimiento de la gestión del riesgo de LAFT.

Teoría de cambio (TC)

Los programas a los que se ha hecho referencia (Sistemas de Administración de Riesgo) se basan en “*teorías de cambio*”, explícitas o implícitas, de cómo éstos logran los resultados esperados.

La evaluación del programa debe entonces revelar, en el mejor detalle posible, los supuestos que lo construyen. A partir de este punto, los evaluadores/supervisores

	MARCO CONCEPTUAL PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL SARLAFT DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA	20/07/2023 Versión 1
---	--	-----------------------------

recolectarán datos y analizarán si los supuestos del programa se sostienen, para concluir si se alcanzan los resultados esperados en el marco de las teorías propuestas (Connell, 1995).

Revelar las teorías propuestas facilita la comunicación entre las partes interesadas. Por ejemplo, algunas Entidades Vigiladas han propuesto que su SARLAFT se concentre en los riesgos operativos de sus procesos. El supuesto implícito acá es que, al minimizar las fallas operativas, la institución obtiene los resultados esperados. No revelar este supuesto puede dificultar la comunicación entre el evaluador y el evaluado, pues aquél podrá tener otra “teoría” sobre cómo se alcanzan los resultados esperados, complejizando la comunicación por las diferencias de enfoque.

Igualmente, revelar los supuestos que soportan la toma de decisiones ayuda a entender y definir el alcance del programa. Por ejemplo, una Entidad Vigilada decide hacer seguimiento intensificado a los clientes incluidos en los reportes de operaciones sospechosas (ROS). Para la institución financiera, el ROS y el seguimiento intensificado llevarán a obtener los resultados esperados del SARLAFT y ese será el alcance de su programa.

Las evaluaciones soportadas en la “*Teoría de Cambio*” permiten concentrar la atención en los aspectos clave del programa. Por ejemplo, evaluar la identificación de los beneficiarios finales permite concentrar los esfuerzos en atender una de las medidas preventivas de LAFT más relevantes, pues las organizaciones criminales utilizan empresas fachada o ficticias para dar apariencia de legalidad a sus operaciones y así utilizar a las Entidades Vigiladas para el LAFT.

La evaluación de los aspectos clave del programa permite agregar y compilar resultados de las diferentes etapas y supuestos que lo soportan, lo que mejora el conocimiento práctico y teórico del programa. Por ejemplo, hacer seguimiento a las estadísticas de operaciones analizadas, inusuales y sospechosas revela la composición de las estrategias de monitoreo y sus resultados, lo que permite aprender y mejorar el programa.

En resumen, la “*Teoría de Cambio*”:

- facilita la comunicación con las diferentes partes interesadas en el programa y estandariza el entendimiento que de éste se tiene,
- hace que los ejecutores del programa hagan explícitos los supuestos que guían la toma de decisiones, y unifica la visión de aquellos sobre qué quieren hacer y para qué,
- concentra la atención y los recursos en la evaluación de aspectos clave del programa, y
- agrega y compila los resultados, lo que mejora el conocimiento teórico y práctico del programa (Connell, 1995).

Teoría de cambio del SARLAFT


La “Teoría de Cambio” describe cómo y por qué los resultados esperados se alcanzarán en un contexto particular y modela cómo los mismos serán obtenidos a partir de las acciones y entregables de éste (Banco Mundial, 2021).

Ahora bien, existen muchas maneras de explicitar la “Teoría de Cambio” de un programa; la cadena de valor es una de las técnicas más usadas y a continuación se describe la del SARLAFT.



- **Problema:** uno de los riesgos implícitos de las actividades que desarrollan las diferentes entidades que forman el sistema financiero, son los relacionados con el LAFT. El problema al que se enfrentan las Entidades Vigiladas es que las mismas puedan ser utilizadas para realizar operaciones con recursos provenientes de o destinados a actividades delictivas¹¹, contrariando el interés público y menoscabando la confianza en el mismo.
- **Resultados (R):** son las consecuencias esperadas del programa. El ejecutor espera que a través de sus productos se consigan los resultados; acá es precisamente donde la “teoría” toma un papel importante, y los supuestos del programa deben ser confirmados. Se llama la atención en el hecho de que factores externos también influyen en los resultados (IPA, 2016), los cuales se organizan así:
 - **R. inmediatos:** en el corto plazo, el SARLAFT busca prevenir que una Entidad Vigilada sea utilizada para el LAFT, es decir, que un potencial cliente o un cliente no realice operaciones de LAFT a través de ésta.
 - **R. intermedios:** el efecto directo del resultado inmediato es prevenir que los riesgos asociados al riesgo de LAFT (i.e., reputacional, legal, operativo, y de contagio) se materialicen.

¹ Artículo 323, Código Penal.

	MARCO CONCEPTUAL PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL SARLAFT DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA	20/07/2023 Versión 1
---	--	-----------------------------

- *R. finales:* en el largo plazo, el SARLAFT contribuye a generar confianza en la Entidad Vigilada; requisito *sine qua non* tanto para la estabilidad del sistema financiero (DNB, 2020) como para el buen funcionamiento de la economía (OECD, 2019).
- *Productos:* son los entregables que permiten obtener los resultados esperados de las actividades realizadas en el marco del programa y constituyen el mecanismo diseñado por el SARLAFT. Los productos están bajo el control del ejecutor, y se asocian con la calidad y cantidad de la implementación (IPA, 2016).


Para alcanzar los resultados inmediatos, la alta gerencia de una Entidad Vigilada deberá tomar decisiones para que un potencial cliente, cliente o usuario no la utilice para realizar operaciones de LAFT. Estas decisiones deben ser tomadas con base en criterios objetivos y resultantes de la debida diligencia, siguiendo la Recomendación 10 del Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI. Aquellas estarán precedidas por el análisis de operaciones alertadas, inusuales y/o sospechosas.

Las decisiones variarán dependiendo del tipo de relación con el potencial cliente, cliente o usuario, sin embargo, deben procurar alcanzar los resultados esperados. Estas decisiones pueden ser:

- *Restrictivas:* son decisiones que impiden la vinculación del potencial cliente, llevan a su desvinculación o pueden generar el bloqueo de una operación, entre otras.
- *Seguimiento:* son decisiones que demandan un trabajo intensificado sobre los clientes, con el fin de recolectar más información para determinar si hay lugar a medidas restrictivas y/o de negocio.
- *Negocio:* son decisiones que llevan a actualizar los términos de la relación con el cliente, a actualizar las políticas y procedimientos, revisar la estrategia comercial particular al potencial cliente, cliente o usuario, entre otras.

Al ser las decisiones los entregables del SARLAFT, éstas resultan de las actividades realizadas en el marco del programa. La elaboración de los productos se puede plantear como un proceso lineal, que, entre otras actividades, parte de la identificación de riesgos de LAFT y sus causas, la implementación de controles que dan lugar a alertas, las cuales son analizadas para determinar, a partir de criterios objetivos, si son sospechosas o no.

- *Actividades:* son las tareas diarias que deben realizarse para transformar los insumos en los productos del programa (IPA, 2016). Las pautas para llevar a cabo tales actividades se encuentran descritas en el Capítulo IV, Título IV, Parte I de la Circular Básica Jurídica de la SFC, las leyes aplicables, así como las 40

	MARCO CONCEPTUAL PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL SARLAFT DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA	20/07/2023 Versión 1
---	--	-----------------------------

Recomendaciones del GAFI, sus notas interpretativas, y en estándares internacionales de buenas prácticas (e.g., ISO 31000).

- *Insumos*: son los elementos necesarios para realizar las actividades y por lo tanto, para la generación de valor del programa (DNP, 2014). Los insumos mínimos del SARLAFT son:
 - *Recurso humano*: son los funcionarios de una Entidad Vigilada encargados de realizar las actividades del programa.
 - *Recurso tecnológico*: El conjunto de instrumentos, recursos técnicos o procedimientos empleados por el recurso humano para realizar las actividades y elaborar los entregables del programa.
 - *Datos*: es la fuente de información utilizada en los procesos y herramientas tecnológicas para la ejecución de las actividades y elaboración de entregables.

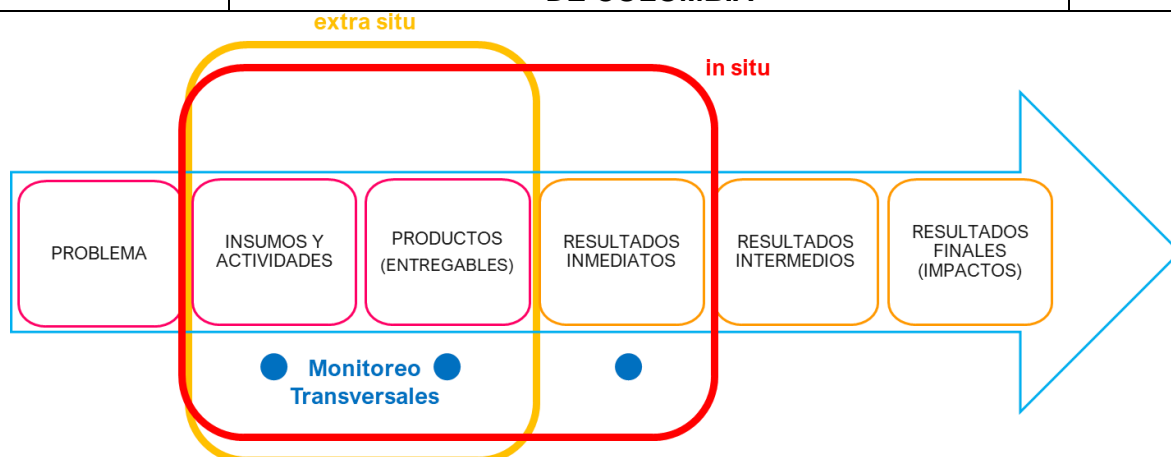
Supervisión del SARLAFT

Como se mencionó anteriormente, la supervisión del SARLAFT consiste principalmente en evaluarlo y hacerle seguimiento. Estas actividades se soportan en el marco conceptual de la “Teoría de Cambio” (i.e., cadena de valor).

La “Teoría de Cambio”, siguiendo los principios CART (por sus siglas en inglés), guía y orienta la recolección y análisis de datos pues asegura la credibilidad (*credibility*) de las mediciones y sus análisis, soporta la toma de decisiones y ayuda a definir cuáles datos recolectar (*actionable*), promueve decisiones responsables en los requerimientos de datos (*responsible*), y permite identificar si se deben realizar ajustes al programa o éste puede funcionar en otros contextos (*transportability*) (IPA, 2016).

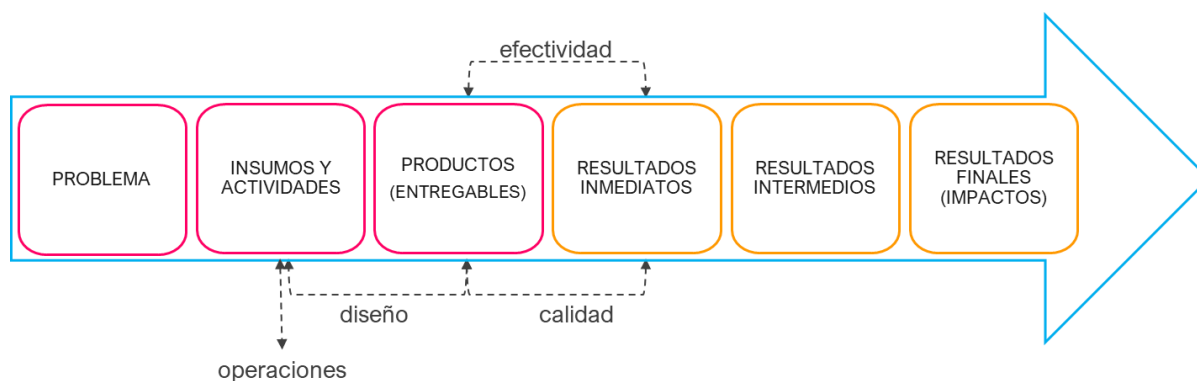
La recolección y análisis de datos se realiza a través de diferentes mecanismos de supervisión, procesos *In-Situ*, *Extra-Situ* por entidad o por industria transversales, y *Extra-situ* periódico (SFC, 2022).

La siguiente gráfica propone el alcance de tales mecanismos de supervisión a partir de la Teoría de Cambio. Los puntos azules indican labores de monitoreo (*Extra-Situ* periódico) o transversales (*Extra-Situ* transversal) que se concentran en un solo eslabón de la cadena. La línea amarilla representa el alcance de los procesos *Extra-Situ* (por entidad vigilada), a través de los cuales se evalúa la relación entre dos eslabones de la cadena, ya sea entre las actividades y los productos, o los productos y resultados inmediatos. Finalmente, la línea roja representa el alcance de los procesos *In-Situ*, que buscan evaluar cómo se obtienen los resultados inmediatos del programa desde las actividades iniciales de éste.



Los *monitoreos* y *transversales* son actividades de seguimiento tanto de cumplimiento como de desempeño del programa. Los *Extra-Situ* e *In-Situ* evalúan el programa con distintos alcances; demandan información tanto de las actividades de seguimiento como la recolectada en estos procesos. Con la Teoría de Cambio se pueden proponer diferentes tipos de análisis, que generan información útil para evaluar la gestión orientada a resultados (DNP, 2014).

La siguiente gráfica presentalos tipos de análisis que se pueden realizar al SARLAFT:



A continuación se describen estos tipos de análisis:

- *Operaciones*: este análisis busca conocer si los insumos y las actividades del SARLAFT cumplen con las disposiciones normativas, y si su desempeño es adecuado. Por ejemplo, en este análisis se podrán recolectar indicadores de operaciones tales como completitud de datos de los clientes, composición del capital de los clientes personas jurídicas, coherencia de la matriz de riesgos, entre otros.
- *Diseño*: este análisis busca conocer en qué medida las actividades diseñadas son coherentes con los productos elaborados por una Entidad Vigilada. Por ejemplo, este análisis se podrá realizar contrastando el planteamiento de riesgos, causas y controles, con los indicadores de operaciones alertadas,

inusuales y sospechosas.

- *Calidad:* este análisis busca concluir si los productos cumplen con las expectativas y necesidades de las partes interesadas. Por ejemplo, se podrá indagar con la alta gerencia de las Entidades Vigiladas si las decisiones propuestas y tomadas estuvieron sustentadas en criterios objetivos.
- *Efectividad:* este análisis busca conocer en qué medida los productos consiguen los resultados inmediatos esperados; la efectividad se entiende como el grado en que los resultados son alcanzados a través de los entregables (DNP, 2014). Por ejemplo, este análisis se podrá realizar en conjunto con las evaluaciones de operaciones y diseño, y el indicador de alertas generadas previo al requerimiento de autoridades.

Los resultados esperados de estas evaluaciones son:

Tipo de evaluación	Resultados esperados
Operaciones	Los insumos y las actividades del SARLAFT son adecuados y funcionan correctamente.
Diseño	El modelamiento del SARLAFT permite elaborar productos que cumplen con las condiciones para alcanzar los resultados inmediatos esperados.
Calidad	Los productos cumplen con las expectativas y necesidades de las partes interesadas.
Efectividad	Las decisiones tomadas ayudan a prevenir que la institución financiera sea utilizada para el LAFT.

Conclusión

La “Teoría de Cambio” propone un marco conceptual orientado a resultados para evaluar y hacer seguimiento al SARLAFT de las Entidades Vigiladas por la SFC.

Este marco guía las labores de supervisión y busca articular las labores del sistema financiero colombiano, con el fin de fortalecer el Sistema Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo.

	MARCO CONCEPTUAL PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL SARLAFT DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA	20/07/2023 Versión 1
---	--	-----------------------------

Bibliografía:

- Carin van der Crujsen, Jakob de Haan and Ria Roerink. *Trust in financial institutions: A survey*. DNB Working Paper. 2020.
- Código Penal. *Artículo 323, Ley 599 de 2000*.
- Connell, James P. et al. *New approaches to evaluating community initiatives. Concepts, methods, and contexts. Roundtable on comprehensive community initiatives for children and families*. Aspen Institute for Humanistic Studies. 1995.
- Constitución Política de Colombia. *Artículo 335*.
- Corte Constitucional. *Sentencias SU-157/99 y SU-166/99*.
- República de Colombia. *Decreto 2555 de 2010*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Guía metodológica para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas*. 2014.
- Financial Action Task Force (FATF-GAFI). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation*. 2022.
- Innovation for Poverty Action (IPA). *Goldilocks deep dive. Guiding your program to build a theory of change*. 2016.
- Innovation for Poverty Action (IPA). *Goldilocks toolkit. Theory of change: laying the foundation for right-fit data collection*. 2016.
- OECD. *Why trust is important in business and finance*. OECD Business and Finance Outlook 2019: Strengthening Trust in Business. 2019.
- Superintendencia Financiera de Colombia. *Circular Básica Jurídica*.
- Superintendencia Financiera de Colombia. *Manual de condiciones generales del proceso de supervisión*. Marzo de 2022.
- World Bank. *Designing a theory of change for a community of practice*. Blog. 2021.
- Otker-Robe, Inci; Podpiera, Anca Maria. The social impact of financial crises: evidence from the global financial crisis (English). Paper is funded by the Knowledge for Change Program (KCP), Policy Research working paper ; no. WPS 6703 Washington, D.C. World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/498911468180867209/The-social-impact-of-financial-crises-evidence-from-the-global-financial-crisis>