



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer Stiftung

ΣM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INICIACIÓN
Comunidad de Madrid

Reforma financiera



CONTEXTO

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** "por el cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones".
- ➔ **Número del proyecto:** 282 de 2008 Cámara y 286 de 2008 Senado.
- ➔ **Autor:** Oscar Iván Zuluaga, ministro de Hacienda y Crédito Público.
- ➔ **Ponentes:** *senado:* Omar Yépez, Oscar Darío Pérez, Gabriel Zapata, Piedad Zucardi, Víctor Renán Barco, Germán Villegas y Camilo Sánchez. *Cámara:* Carlos Zuluaga, Luis Eduardo Salas, Santiago Castro, German Darío Hoyos, Wilson Borja, Jorge Julian Silva, Orlando Montoya, Mauricio Lizcano, Fernando Tamayo, Felipe Orozco, Gilberto Rondón.
- ➔ **Gacetas del Congreso:** *trámite Cámara:* 138, 341, 366 y 426 de 2008, y 423 de 2009. *Trámite Senado:* 365 y 426 de 2008, 418, 513 y 516 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** pendiente de sanción presidencial.

www.icpcolombia.org

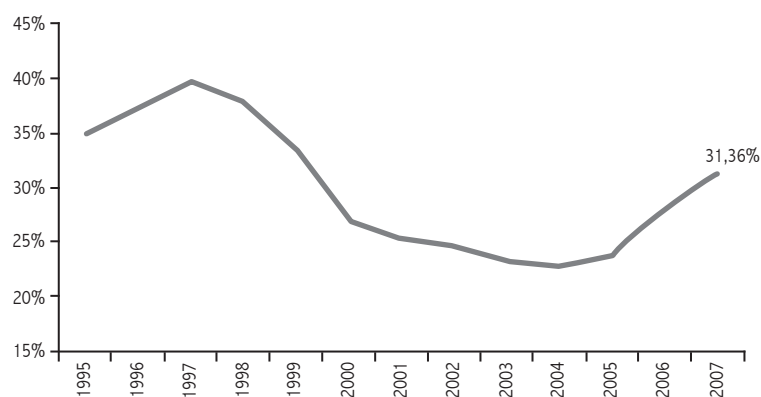
La fortaleza del sistema financiero es una de las características esenciales de los países con economías desarrolladas como emergentes, pues una amplia y activa utilización de los servicios financieros permite la canalización del ahorro hacia actividades productivas, facilita las transacciones entre agentes económicos y hace posible un mejor monitoreo de los riesgos empresariales, dinamizando la actividad económica. En Colombia el sistema financiero ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años, alcanzando en 2008 un crecimiento real de su cartera neta de 10,9% con respecto al año anterior. Este aumento ha sido originado principalmente por la creciente diversificación y desconcentración de los activos financieros, así como por la solidez y eficiencia alcanzada por los establecimientos bancarios, que

se ha visto reflejada en un incremento progresivo del crédito, después de la gran contracción que experimentó el sistema financiero con la crisis a finales de la década de los noventa.

No obstante, el país aún presenta bajos índices de profundización financiera, que se evidencian en un bajo coeficiente de crédito al sector privado como proporción del Producto Interno Bruto –PIB– (31,36% en 2007), con respecto a países como Chile (65%), China (120%) y Taiwán (97%). Así mismo, el sistema financiero se ha visto afectado por una baja capitalización bursátil y una alta proporción de población no bancarizada, particularmente los grupos poblacionales de menor ingreso y las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), lo cual impone restricciones al desarrollo económico del país.

Gráfico 1. Nivel de profundización financiera en Colombia 1995 - 2007

(cartera bancaria como proporción del PIB)



Fuente: Exposición de motivos, proyecto de ley 282 de 2008 Cámara y 286 de 2008 Senado, Gaceta del Congreso Número 138 de 2008, 11/04/2008.

Ante estas problemáticas, el gobierno nacional presentó al Congreso de la República un proyecto de ley que, sin ser integral, busca adecuar algunos aspectos del sistema financiero para garantizar su adecuado desempeño. En este sentido, la reforma introduce algunas modificaciones a la estructura del sistema financiero, modifica el modelo de gestión de los fondos de pensiones estableciendo

un esquema de multifondos, sienta las bases para avanzar en el proceso de apertura del sistema financiero pactado en diferentes tratados comerciales, establece mecanismos para promover el microcrédito y establece un régimen de protección al consumidor financiero, entre otras medidas. El proyecto ya concluyó su trámite legislativo y está pendiente de sanción presidencial.

Los grandes temas del proyecto

OBJETIVO

Modificar algunos aspectos del sistema financiero para eliminar las barreras que impiden un desarrollo más profundo de los mercados financieros.



1 RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO

- Uno de los objetivos fundamentales de esta reforma es brindar un marco normativo que garantice la protección de los consumidores financieros en sus relaciones con las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, tales como las entidades financieras, aseguradoras y del mercado de valores. Para ello, se establecen una serie de principios que deberán guiar dichas relaciones y que darán lugar, por un lado, a derechos para los consumidores, y por otro, a obligaciones de las entidades vigiladas. En cuanto a los primeros, el proyecto dispone una serie de garantías para los consumidores financieros que incluyen, entre otros, el derecho a recibir productos y servicios de calidad, en las condiciones pactadas con las entidades respectivas; a disponer de información veraz, oportuna y verificable sobre los productos o servicios ofrecidos, de forma que se facilite la comparación y comprensión de los productos y servicios ofrecidos en el mercado financiero; a recibir una educación adecuada acerca de sus derechos, obligaciones, características de los servicios ofrecidos y sus costos, y a presentar consultas, quejas, solicitudes o reclamos acerca de los servicios prestados por las entidades ante las instancias correspondientes –entidades vigiladas, la defensoría del consumidor financiero, la Superintendencia Financiera y los organismos de autorregulación.
- Estos derechos están asociados a su vez a obligaciones por parte de las entidades vigiladas, las cuales deberán prestar los servicios ofrecidos de forma correcta y con arreglo a las condiciones que se han ofrecido a los consumidores; suministrar

información adecuada y oportuna sobre los productos y servicios que presta, así como sobre la labor de los defensores del consumidor financiero; abstenerse de utilizar cláusulas contractuales o conductas abusivas y de hacer cobros no pactados o no informados a los usuarios; guardar la reserva de la información de los consumidores; dar respuesta oportuna a las quejas, reclamos y solicitudes presentadas por los consumidores financieros y mantener canales seguros de consulta gratuita sobre el estado de los productos y servicios para los mismos; colaborar con el defensor del consumidor financiero, las autoridades judiciales, administrativas y de supervisión en los casos que se requiera, y desarrollar campañas y programas de educación financiera para sus clientes, entre otros.

- Las entidades financieras, aseguradoras y del mercado de valores deberán implementar un Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC), cuyo funcionamiento y plazo máximo de implementación será definido por la Superintendencia Financiera. El SAC contendrá los diferentes procedimientos y mecanismos adoptados por la entidad para garantizar la debida protección del consumidor, el cumplimiento de sus derechos, el suministro de información adecuada y la atención de sus solicitudes y quejas, así como mecanismos que permitan generar estadísticas sobre los problemas más recurrentes que afectan a los consumidores, con el fin de tomar medidas correctivas al respecto.
- De igual forma, la reforma busca equilibrar la asimetría de información entre los consumidores y las entidades financieras, garantizando que estas últimas suministren información adecuada y oportuna acerca de las características de los productos y servicios que ofrecen, los costos o cargos derivados de su utilización y las condiciones de los contratos suscritos con sus clientes. En este sentido, para facilitar la

comparación entre los distintos productos y entidades financieras por parte de los consumidores, la Superintendencia Financiera publicará periódicamente en diarios de circulación nacional y regional el listado de los precios de los productos y servicios que ofrezcan las entidades vigiladas.

- El proyecto de ley modifica también la figura del defensor del cliente financiero, reemplazándola por el defensor del consumidor financiero, el cual estará presente en cada entidad vigilada pero será autónomo e independiente en el cumplimiento de sus funciones. El defensor será elegido por la asamblea de accionistas de la respectiva entidad para un periodo de dos años y deberá posesionarse y registrarse ante la Superintendencia Financiera. Sus principales funciones serán conocer y resolver gratuitamente las quejas presentadas por los consumidores sobre actuaciones de las entidades, actuar como conciliador entre las partes cuando se presente una disputa y se solicite la conciliación¹, asumir el rol de vocero de los consumidores financieros ante la respectiva entidad y proponer modificaciones normativas y recomendaciones dirigidas a proteger y mejorar la atención a los consumidores.

2 FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS

- Con la reforma financiera se busca optimizar la rentabilidad obtenida por los aportes de pensión del régimen de ahorro individual con solidaridad, mediante la adecuación de la gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a un esquema de multifondos. Dicho esquema, que será reglamentado por el gobierno nacional, consiste en la administración diversificada de los recursos de los afiliados a las AFP, de acuerdo con su edad y perfil de riesgo, buscando lograr el mayor retorno posible durante el periodo de acumulación (tiempo

1 El procedimiento de conciliación será reglamentado por el gobierno nacional y los pronunciamientos que surjan de este serán obligatorios siempre que las partes en disputa así lo hayan acordado previamente, su incumplimiento dará lugar a las sanciones contempladas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

en el que se efectúan los aportes). Para esto, en la etapa de acumulación, habrá tres tipos de fondos diferenciados por su expectativa de riesgo: conservador, moderado y de mayor riesgo; mientras que en la etapa de desacumulación (periodo en el que se recibe la pensión), habrá un fondo especial para los pensionados de retiro programado.

- Los afiliados a las AFP podrán elegir y trasladarse libremente entre los diferentes fondos de pensiones. No obstante, en caso de que no se produzca la elección por parte de los afiliados, el gobierno determinará mecanismos de asignación a los diferentes fondos de acuerdo con la edad y el género del afiliado. Para el correcto funcionamiento de esta nueva forma de gestión, el gobierno promoverá la formación de los usuarios del sistema en el funcionamiento, derechos, deberes y efectos derivados del esquema de multifondos, y las administradoras deberán suministrar a sus afiliados la información necesaria para la toma de decisiones informadas.

- Para garantizar la rentabilidad, seguridad y liquidez de los recursos del sistema pensional, el gobierno nacional establecerá un régimen de inversiones² para los fondos de pensiones. En todo caso, las AFP garantizarán a sus afiliados una rentabilidad mínima en cada uno de los fondos, de acuerdo con la regulación que el gobierno nacional establezca, para lo cual se definirá una reserva de estabilización de rendimientos. Los rendimientos de las inversiones serán abonados a las cuentas de ahorro individual en proporción a las sumas acumuladas y la permanencia de los recursos. Como mecanismo para incentivar una mejor gestión de los recursos por parte de las AFP, se define un esquema de comisión compuesto por un monto fijo, calculado sobre los aportes, según lo establecido en la Ley 100, y un monto variable que será reglamentado por el gobierno nacional y se calculará sobre la base del mejor desempeño de los fondos gestionados.

- Al igual que en el caso de los fondos de pensiones, las administradoras de cesantías ofrecerán a sus afiliados dos portafolios de inversión, uno de corto y otro de largo plazo. El régimen de inversión para cada uno de los portafolios, su rentabilidad mínima y nivel de riesgo aceptable, así como las normas relativas a traslados y el régimen de transición, serán reglamentados por el gobierno nacional.

- Por otra parte, para garantizar la sostenibilidad del sistema pensional, la reforma introduce mecanismos de cobertura que permitirán a las AFP cubrir el riesgo de un incremento de las pensiones de renta vitalicia mayor al proyectado, ocasionado por un aumento del salario mínimo superior a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) para el respectivo año. De igual forma, para asegurar que el poder adquisitivo de los aportes a fondos de pensiones se mantenga constante en el tiempo, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) —a cargo de la nación—, garantizará a los afiliados un rendimiento acumulado proporcional a la variación del IPC en el periodo respectivo, de forma que la rentabilidad real de los aportes nunca sea negativa. En este sentido, se establece también un Fondo de Garantía de Pensión Mínima (declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-797 de 2004) para el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, cuya organización y administración deberá ser reglamentada por el gobierno nacional.

3

ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO

- La adecuación de la estructura del sistema financiero a las nuevas condiciones y exigencias de la economía, es otro de los objetivos de la reforma financiera. Para ello, el proyecto modifica cuatro componentes del sistema financiero y asegurador:

1. Las compañías de financiamiento comercial —entidades que captan recursos a término con el fin de efectuar operaciones de *leasing* y crédito para la comercialización de bienes y servicios—, se denominarán en adelante compañías de financiamiento, con el objetivo de dar mayor claridad sobre las actividades que realizan.
2. Los establecimientos bancarios estarán autorizados para efectuar todo tipo de operaciones de *leasing* y arrendamiento sin opción de compra, que actualmente están restringidas a la adquisición de vivienda —*leasing* habitacional—, manejar las cuentas de ahorro programado obligatorio establecidas en el Plan de Desarrollo 2006-2010 y otorgar préstamos que tengan como objetivo la adquisición del control de sociedades o asociaciones.

3. El capital mínimo requerido para la constitución de sociedades administradoras de inversión será determinado por el gobierno nacional, para lo cual éste podrá establecer requisitos diferenciales para las distintas sociedades y establecer mecanismos colaterales que complementen su capital.

4. Las casas de cambio pasarán a denominarse sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales y el gobierno nacional establecerá el nuevo régimen aplicable. En adelante estas entidades podrán efectuar operaciones de pago, recaudo, giros y transferencias nacionales, así como actuar como corresponsales no bancarios, en adición a las demás operaciones que les están permitidas bajo el régimen cambiario.

- Por otra parte, con respecto a las entidades públicas que participan en el sistema financiero, el proyecto propone tres reformas:

1. Respecto a la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter), se dispone que la entidad estará sujeta al régimen de encaje y seguro de depósito cuando se cumplan las condiciones establecidas por el gobierno nacional —medida que aplicará también para el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex). Así mismo, se autoriza a Findeter a prestar el servicio de asistencia técnica, estructuración de proyectos y consultoría financiera; administrar títulos de terceros; emitir avales y garantías a entidades del sector financiero, y crear líneas de crédito con tasa compensada, previa autorización del gobierno nacional.
2. Los Títulos de Ahorro Educativo emitidos por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), tendrán un monto máximo de emisión igual al patrimonio neto de dicha entidad, reemplazando el límite de \$5.000 millones establecido anteriormente.
3. El gobierno nacional podrá transferir al fideicomiso de Promoción de Exportaciones (Proexport Colombia), recursos destinados a la promoción de las exportaciones, la inversión extranjera y el turismo.

2 El régimen de inversión de las AFP deberá asegurar, por un lado, que la inversión en Títulos de Deuda Pública no supere el 50% del valor de los recursos de los fondos de pensiones, y por otro, que las administradoras puedan invertir en títulos de deuda de empresas de microcrédito, titularización de cartera de microcrédito y proyectos de infraestructura.

- En el marco de la estrategia de inserción de Colombia en los mercados internacionales, materializada mediante la firma de acuerdos de libre comercio y tratados de inversión con distintos países, se busca dotar al sistema financiero nacional de herramientas que permitan cumplir con los compromisos pactados y generar un proceso de apertura gradual del sector financiero. En este sentido, las compañías extranjeras podrán ofrecer en territorio colombiano, únicamente seguros asociados al transporte internacional y espacial. La oferta, promoción o publicidad de otra clase de seguros estará prohibida y dará lugar a sanción. No obstante, las personas naturales o jurídicas podrán adquirir en el exterior cualquier tipo de seguro, salvo aquellos asociados al sistema de seguridad social, seguros obligatorios u otros que involucren entidades estatales.
- Los bancos y compañías de seguros del exterior podrán establecer sucursales en Colombia, en calidad de entidades financieras sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, en los mismos términos que los bancos y compañías de seguros nacionales. Sus operaciones estarán limitadas por el monto del capital asignado y efectivamente incorporado en Colombia, de acuerdo con las disposiciones sobre inversión de capital del exterior y el régimen de cambios internacionales vigente. Así mismo, las sucursales deberán inscribirse ante Fogafin y estarán sometidas al régimen de responsabilidad señalado en la ley.



- Con el objetivo de promover las microfinanzas –prestación sostenible de servicios financieros a personas de bajos ingresos–, el proyecto dispone que en casos excepcionales en los que no existan establecimientos de crédito en una localidad, las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas³ podrán prestar sus servicios a personas jurídicas en dicho territorio. La prestación de estos servicios debe ser autorizado previamente por la Superintendencia de Economía Solidaria, en concordancia con los requisitos expedidos por el gobierno nacional. Así mismo, el gobierno nacional creará y regulará una línea de crédito de redescuento para operaciones de microcrédito.
- Se modifica la Ley 454 de 1998 para permitir que las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas o integrales inviertan en bienes muebles e inmuebles. También se autoriza a los establecimientos financieros y de crédito a efectuar operaciones de titularización de cartera hipotecaria y *leasing* habitacional, así como a transferir su cartera hipotecaria a sociedades titularizadoras o fiduciarias, para lo cual el gobierno nacional señalará los requisitos y condiciones.
- En cuanto al sector agropecuario, la reforma contempla tres medidas adicionales:
 - El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) deberá seleccionar a las entidades financieras autorizadas para realizar los reembolsos correspondientes al Certificado de Incentivo Forestal, de acuerdo con los montos y procedimientos que determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
 - Se autoriza al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode) y a las entidades que administren la cartera

de la población dedicada a actividades agropecuarias, para que reestructuren los créditos adeudados por los beneficiarios y usuario del Incode, incluida la condonación total o parcial de intereses causados y el establecimiento de estímulos al prepago de los intereses.

- Los deudores de los Programas de Reactivación Agropecuaria Nacional (Pran) podrán liquidar sus obligaciones mediante el pago de contado de un porcentaje del valor de la deuda, de acuerdo con las condiciones estipuladas en la ley. Las entidades acreedoras no podrán iniciar cobro judicial a los deudores de estos programas por un año a partir de la vigencia de la ley y si se hubiese iniciado, deberá suspenderse.
- Con el objetivo de suministrar información segura y completa sobre las pólizas de seguros expedidas por las compañías que operan en Colombia, el proyecto crea el Registro Único de Seguros (RUS), el cual será reglamentado por el gobierno nacional y se basará en los principios de universalidad, asequibilidad y privacidad.
- Finalmente, como forma de incentivar la cultura del ahorro para la vejez entre los colombianos, la reforma establece la figura de los beneficios económicos periódicos, que consistirá en la entrega de un monto inferior al salario mínimo a las personas de escasos recursos que hayan hecho aportes o ahorros esporádicos a pensión y hayan cumplido la edad determinada por el régimen de prima media del sistema de pensiones, pero cuyo monto de ahorro anual sea inferior al aporte mínimo establecido por la Ley. Con el mismo objetivo el gobierno podrá establecer incentivos adicionales relacionados con los beneficios económicos periódicos y establecerá un mecanismo de administración de los ahorros, para lo cual expedirá la reglamentación correspondiente atendiendo las recomendaciones del Consejo de Política Económica y Social (Conpes).

3 Las cooperativas multiactivas se caracterizan por realizar de forma especializada dos o más actividades de las áreas de producción, comercialización, financiamiento o consumo de bienes y servicios. Ver: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ciencias/sena/cooperativismo/generalidades-del-cooperativismo/generali4.htm>. Consultado el 15/06/2009.