



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 09

Bogotá, D. C., viernes, 28 de enero de 2011

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 5° de la Ley 1328 de 2009 el siguiente literal:

G) Efectuar pagos anticipados en toda operación de crédito, de las cuotas o saldos en forma total o parcial, con la consiguiente liquidación de intereses al día del pago incluyendo así mismo los gastos propios de la operación.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

David Barguil Assis,

Representante a la Cámara por Córdoba.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

En Colombia actualmente la ley permite pagar anticipadamente el capital de créditos hipotecarios¹ cancelando solo intereses por el saldo vigente, pero no el de cualquier otro tipo de crédito. Esto equivale a decir que en Colombia la ley permite fidelizaciones forzosas atadas desde el sistema de crédito. Esta clara ineficiencia para el mercado financiero en Colombia es una fuente importante de distorsiones que terminan restando competencia al sistema y en general a la economía.

¹ Sentencia C-252 de 1998 Corte Constitucional.

Una referencia académica de la inconveniencia de las fidelizaciones forzosas como lo señala Ferrari (2011)², indica que la fidelización forzosa inducida por la imposibilidad de prepagar deudas es una fuente generadora de “Competencia Bancaria inadecuada” y los bancos solo se ven “obligados a competir” en el mercado hipotecario porque el mecanismo de compra de cartera está habilitado desde 1998.

Como sucede en los créditos de vivienda, el Estado puede crear una normatividad que permita el pago anticipado de todos los créditos adquiridos con el sistema financiero. A la vez, no existen argumentos sólidos para que lo otorgado a los usuarios de créditos de vivienda, no se haga extensivo a todos los usuarios crediticios de las entidades financieras.

2. Justificación del proyecto

- El principal alcance y logro de establecer legalmente la posibilidad de efectuar prepagos a créditos contraídos con el sistema financiero es mejorar la relación de negociación entre las entidades y los usuarios. Como bien puede notarse en la experiencia internacional, contribuir a mejorar esta relación de negociación es clave para incrementar la rotación de cartera³.

- Adicionalmente es un mecanismo directo de mejora del bienestar, porque aumenta la eficiencia del mercado al eliminar una de las fuentes

² FINANZAS Y MICROFINANZAS PARA EL DESARROLLO: Realidades y posibilidades en Colombia y Bogotá, César Ferrari, Universidad Javeriana -Texto próximo a publicarse.

³ Véase http://www.infoagro.com/noticias/2010/11/17002_prepagos_refinanciamiento_creditos.asp para una referencia del caso chileno.

tes más importantes de fidelización forzosa que existe actualmente en el mercado financiero.

- Por último es importante subrayar que en momentos de crisis financiera, cuando las refinanciaciones se hacen muy necesarias, posibilitar el prepago de deudas a través de compra de cartera puede ser una herramienta crucial para enfrentar fenómenos nacionales y contagio internacional.

3. Implicaciones

El proyecto de ley presentado establece la posibilidad de efectuar prepagos sobre todo tipo de crédito contratado con el sistema financiero y tiene al menos dos implicaciones que trasladan sus efectos incluso por encima del mercado financiero y por ende son de gran importancia para la economía colombiana.

- Un incremento en el grado de competencia del sistema financiero fundamentalmente en su gestión de activos, lo que trae de por sí una reducción de las tasas de interés de colocación; y una mayor bancarización en diversas líneas de crédito vía incentivos por menores tasas de interés.

- Los canales de transmisión del proyecto de ley hacia los efectos en competencia y bancarización están dados directamente por el concepto económico de *libre movilidad o libre entrada y salida del consumidor*. La libre movilidad de los clientes⁴, es en términos prácticos: un llamado al incremento de la competencia entre entidades para *fidelizar no forzosamente* a sus clientes en algún servicio de crédito. Si la libre elección del consumidor financiero, en términos de lo que el Premio Nobel de economía Milton Friedman promulgó como “Free to Choose”, <libertad de elegir>, hace parte de las garantías a la hora de pactar un crédito, es posible pensar en un mercado financiero mucho más desarrollado, que debe sujetarse con mayor atención a los intereses de sus prestatarios y depositantes.

- También es importante destacar que la mayor bancarización es producto de una competencia más eficiente del crédito formal versus el crédito informal. Si el mercado de crédito informal en la actualidad existe con tasas de interés bastante elevadas respecto al mercado formal, la consecuencia inmediata de un incremento en la competencia del sistema financiero, y aún más, la consiguiente reducción en tasas de interés, es que se termina atacando uno de los mayores obstáculos para la formalización del crédito y se tendrían tasas de interés más atractivas que actuarían como un canal de transmisión hacia la bancarización.

- La importancia relativa de los efectos de este proyecto de ley puede ser sustraída de la expe-

riencia vivida en el mercado de crédito hipotecario, donde la significativa e histórica reducción de las tasas de interés (Sentencia C-252 de 1998 y Ley 549 1999) trajo consigo una dinamización importante del crédito de vivienda tanto como un incremento en el nivel de competencia del sector. Tal es la realidad, que los informes de Estabilidad Financiera del Banco de la República en los últimos años, muestran cómo el mercado de crédito hipotecario presenta los niveles más altos de competencia de mercado⁵.

4. Contexto internacional

En otros países de América Latina las leyes están diseñadas para permitir los prepagos de créditos con entidades financieras.

En Chile, recientemente el gobierno a través de la Superintendencia de Bancos e instituciones financieras estableció la posibilidad de que los agricultores efectúen prepagos de sus deudas con el ánimo explícito de “mejorar la capacidad de negociación de los clientes... de modo que puedan acceder a las mejores condiciones que les ofrezca el mercado”⁶.

En el mismo contexto, el gobierno también estableció la necesidad de que los tomadores de créditos tuvieran mejor información por parte de los bancos acerca de las posibilidades de prepagar.

En México la ley⁷ también permite los prepagos con algunas restricciones; solo se puede efectuar prepago para créditos inferiores a 900.000 UDIS⁸ y de forma similar a Colombia, permite el prepago para todo tipo de créditos hipotecarios⁹.

En Perú, la ley de protección al consumidor¹⁰ estableció la completa posibilidad de generar prepagos en toda operación de crédito¹¹, aunque recientemente se ha visto “amenazada” esta posibilidad tal como lo señaló la Corporación Financiera Internacional por iniciativas legislativas sobre el Código de Consumo Peruano.

En Ecuador, la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor en su artículo 48 dice que “En

⁵ Véase Informe de Estabilidad Financiera 2008 y 2010, Banco de la República, www.banrep.gov.co.

⁶ Circular número 3511 de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. http://www.infoagro.com/noticias/2010/11/17002_prepagos_refinanciamiento_creditos.asp.

⁷ Véase la Circular 16/2007 del Banco de México. <http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/otrasdisposiciones/Circular%2016-2007.html>.

⁸ Es el factor (valor) que se aplica a la adquisición de créditos hipotecarios y que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación por el Banco de México.

⁹ A su vez la ley mexicana establece la posibilidad de que exista un monto mínimo de los pagos anticipados para las cuentas corrientes y lo fijan las mismas instituciones financieras.

¹⁰ Ley 27251 de 2000.

¹¹ La ley también indica que se debe atender lo establecido en las cláusulas de cada contrato de crédito.

⁴ Dispuesta una vez se puede ordenar a otra entidad que ofrece mejores condiciones la compra de su cartera.

toda venta o prestación de servicios a crédito, el consumidor siempre tendrá derecho a pagar anticipadamente la totalidad de lo adeudado” pagando únicamente los intereses hasta el saldo pendiente.

5. Marco normativo

La prohibición de pagar anticipadamente un crédito se encuentra consagrada en el artículo 2229 del Código Civil colombiano en los siguientes términos:

“Artículo 2229. Podrá el mutuario pagar toda la suma prestada, aun antes del término estipulado, salvo que hayan pactado intereses”.

La Corte Constitucional en Sentencia C-252 de 1998, nos ofrece un completo análisis de esta norma, ante la demanda de constitucionalidad del aparte resaltado.

Según la Corte esta disposición está basada en la conmutatividad de este tipo de contratos, y que por ello, el Plazo o término para pagar está pactado en beneficio de ambas partes, deudor y acreedor.

“... sostener que el deudor pueda pagar anticipadamente cuando ello le convenga, implicaría, para no quebrantar el equilibrio entre las partes, que el acreedor pudiera, a su vez, exigir anticipadamente el pago, para colocar su dinero a una tasa mayor, pues como ya se advirtió, este es un **contrato conmutativo**”.

La magistratura constitucional, pese a declarar exequible la norma mediante la cual se prohíbe el pago anticipado de créditos, también señaló que el Estado en desarrollo de los artículos 333 y 334 puede intervenir en la economía, garantizando la libre competencia y en fin un orden económico y social justo.

Ya se ha explicado, cómo la imposibilidad de pagar anticipadamente los créditos, o la excesiva onerosidad de esta práctica, ha generado una distorsión en el mercado lo que ocasiona que no se encuentren condiciones de competencia adecuadas. Lo anterior sustenta la obligación del Estado de corregir esas deficiencias mediante la expedición de normas que corrijan dichas distorsiones y propicien mejores condiciones de competencia.

Por otro lado, la Constitución Política de 1991 impone, bajo el tenor del artículo 335, la promo-

ción y democratización del crédito. Es importante entender entonces, que no permitir el pago anticipado de los créditos del sistema financiero va en contra de dicho objetivo.

La intervención estatal en la materia, aunque derrumba percepciones tradicionales desde el punto de vista doctrinal de las obligaciones y los contratos, corrige una distorsión de mercado que se sustenta en la rigidez de dichas doctrinas.

5.1 Lo propuesto en el proyecto

Sin duda alguna, la posibilidad de pagar anticipadamente es una medida a favor de la libre competencia y va en defensa de los usuarios de servicios crediticios ofrecidos por las entidades financieras.

Este proyecto pretende que el pago anticipado de los créditos se incorpore como un derecho del consumidor financiero. Es de resaltar que en muchos de los países donde el prepago de los créditos es permitido sin ningún tipo de sanción, las disposiciones se encuentran inmersas dentro de las leyes especiales de protección al consumidor.

Desde el año 2009, Colombia cuenta con un régimen de protección al consumidor, el cual enmarca los principios y reglas que rigen la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Mediante este proyecto se propone adicionar al artículo quinto (5°) de la Ley 1328 de 2009 (Régimen de Protección al Consumidor), incluyendo dentro de los derechos de los consumidores financieros, el pago anticipado de los créditos.

David Barguil Assis,

Representante a la Cámara por Córdoba.
CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de enero del año 2011, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 178 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *David Barguil Assis*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

