



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 925

Bogotá, D. C., miércoles, 26 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2016 SENADO, 141 DE 2015 CÁMARA

*por la cual se dictan medidas relacionadas con los
contratos de depósito de dinero.*

Bogotá, D. C., octubre 25 de 2016

Honorable Senador

FERNANDO TAMAYO TAMAYO

Presidente Comisión Tercera de Senado

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 196 de 2016 Senado, 141 de 2015 Cámara**, *por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, de conformidad con lo establecido por los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, atentamente presento informe de ponencia para tercer debate del **Proyecto de ley número 196 de 2016 Senado, 141 de 2015 Cámara**, *“por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.”*

I. Antecedentes del proyecto

El presente proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria y fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 7 de octubre de 2015 (publicado en la **Gaceta del Congreso** número 800 de octubre 8 de 2015) por los honorables Representantes Germán Navas Talero, Germán Blanco Álvarez, Orlando Clavijo Clavijo, Carlos Eduardo Guevara Villabón, Juan Felipe Lemos Uribe, Juan Carlos Lozada Vargas, Sandra Liliana Ortiz Nova, Ana Cristina Paz Cardona y Gloria Betty Zorro Africano.

El 12 de abril de 2016 la iniciativa fue aprobada en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. Así mismo, el 20 de junio de 2016 fue aprobada en segundo debate en Plenaria de Cámara de Representantes.

II. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene por objeto proveer un marco jurídico con el fin de que los establecimientos de crédito¹:

- Ofrezcan a sus clientes, en desarrollo del contrato de depósito de dinero, al menos una forma eficiente y segura para que el depositante pueda retirar sin ningún costo sus recursos,
- Brinden a los cuentahabientes opciones para la realización de la operación.

El texto original del proyecto de ley, en su exposición de motivos, plantea que entre las formas de retiro ofrecidas al usuario financiero se encuentre la libreta de ahorro y la tarjeta débito. Así mismo, en dicha exposición de motivos se planteaba que la gratuidad del medio de retiro seleccionado, en el caso de la tarjeta débito, predicaba para los retiros en cajeros automáticos pertenecientes a la red del banco donde se tiene el depósito.

No obstante, el texto aprobado en segundo debate establece que el objeto de la iniciativa legislativa consiste en brindar de manera gratuita los instrumentos

¹ Según la Superintendencia Financiera de Colombia, los establecimientos de crédito comprenden las siguientes clases de instituciones financieras: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial y cooperativas financieras. Se consideran establecimientos de crédito las instituciones financieras cuya función principal consista en captar en moneda legal recursos del público en depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito.

mediante los cuales se realizan retiros, así como la imposibilidad de cobrar una tarifa por los retiros efectuados por el canal de su preferencia. A título ilustrativo, en la versión actual del proyecto de ley se busca que la tarjeta débito, el talonario u otro medio de retiro se ofrezca a título gratuito al cuentahabiente. Complementariamente, en función de la elección del cliente, todos los retiros efectuados por el medio escogido, serán a título gratuito.

III. Justificación del proyecto de ley

Uno de los argumentos fundamentales expuestos por los autores de la presente iniciativa legislativa, con el fin de justificar la idoneidad de al menos un medio de retiro por parte de los titulares del contrato de depósito bancario, se deriva del Concepto número 2004062721-001 del 26 de enero de 2005 de la Superintendencia Financiera en el cual se establece:

“En relación con el cobro de comisiones por el retiro de dinero en cajeros automáticos, cabe señalar que tanto el recibo de consignaciones de dinero como su restitución son obligaciones esenciales del contrato de depósito a cargo de cualquier establecimiento de crédito dado su carácter de depositario y, en consecuencia, es quien debe asumir las cargas y costos necesarios para cumplir tales deberes, no siendo procedente trasladar la carga del cumplimiento de dichas obligaciones al depositante-usuario del servicio bancario, a quien, por el contrario, le corresponde como derecho esencial del contrato de depósito el consignar sumas de dinero como el de disponer de las mismas en los términos convenidos en el respectivo contrato” (negrilla y subraya fuera de texto).

En este sentido, el proyecto de ley parte del principio de interpretar el concepto de la Superintendencia Financiera en el sentido según el cual solamente le podrán ser cobrados al cliente bancario aquellos servicios adicionales o conexos a la obligación fundamental de restitución primaria de los recursos depositados, de acuerdo con lo pactado entre aquel y el establecimiento de crédito.

Dentro de estos servicios adicionales se encuentra el retiro en un cajero automático de una red diferente a la del banco donde se tiene el depósito, o si el cliente hace uso de un medio diferente para el retiro de sus depósitos de aquel que ha indicado como el de su elección para el retiro sin ningún costo de sus recursos. Sin embargo, el proyecto de ley asume que las entidades financieras no pueden obligar a su cliente a aceptar los servicios adicionales de retiro que ponga a su disposición.

IV. Proyectos de ley de naturaleza similar

Se debe resaltar que en el Congreso de la República surge trámite el Proyecto de ley número 113, Cámara de 2015, el cual corresponde con una iniciativa parlamentaria, presentada por el Representante Samuel Alejandro Hoyos Mejía como autor del mismo, en compañía de la Bancada de Centro Democrático. Esta iniciativa fue radicada el 6 de septiembre de 2015 y en su trámite más reciente, fue aprobada en Plenaria de la Cámara el pasado 12 de septiembre de 2016.

En el texto propuesto para segundo debate al **Proyecto de ley número 113 de 2015 Cámara**, “*por medio de la cual se prohíbe el cobro por retiros en cajeros electrónicos del sistema bancario colombiano de cuentas con movimientos inferiores a tres salarios mínimos mensuales legales vigentes*” se plantea, en relación con la presente iniciativa:

Artículo 1°. Cuentas exentas de pago por retiros de cajeros electrónicos. Los retiros de las cuentas de ahorro con movimientos inferiores a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes realizados a través de cajeros electrónicos del sistema bancario colombiano en el lugar donde está domiciliada la cuenta, no tendrá costo alguno, el titular de la cuenta deberá indicar ante la respectiva entidad bancaria, que dicha cuenta será la única beneficiada. En todo caso, solo se permitirá una cuenta exenta del pago por retiros de los cajeros electrónicos del sistema bancario por persona.

Artículo 2°. Retiros de cajeros electrónicos de distintas entidades. Cuando los retiros se realicen en cajeros distintos a los pertenecientes a la entidad bancaria en la cual el titular tiene su cuenta de ahorro, siempre y cuando se trate de la cuenta indicada por el titular como exenta del pago por retiros en cajeros electrónicos y la misma tenga movimientos no mayores a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, la transacción no tendrá ningún costo para el titular de la cuenta.

A partir de lo anterior, es evidente que hace trámite en el Congreso de la República una iniciativa similar al Proyecto de ley número 196/16 y 141/15, Cámara. Si bien el ámbito de aplicación en materia de canales y transacciones es más restringido en este proyecto de ley (solo se requiere de un canal aprobado por el usuario financiero); no presenta ninguna restricción en materia de montos de los retiros respectivos.

Este paralelismo entre proyectos de ley, deberá ser tenido en cuenta en el análisis de conveniencia que soporta la presente ponencia.

V. Análisis de conveniencia legal de la iniciativa

Tal y como se mencionó en los informes de ponencia durante el trámite del proyecto en la Cámara de Representantes, el concepto de contrato de depósito bancario se inspira en el contrato de depósito civil y/o comercial. El cual consiste en confiarle una cosa corporal a una persona que se encarga de guardarla y restituirla después. Quien encarga la cosa corporal se denomina depositante y a quien le es encargada depositario. La diferencia entre el depósito civil y comercial consiste en que este último es oneroso.

Más particularmente, el contrato de depósito bancario en cuenta corriente se encuentra determinado, por su naturaleza comercial, en los artículos 1382 a 1395 del Código de Comercio y en el artículo 125 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En este sentido, el artículo 1382 del Código de Comercio establece: “*Por el contrato de depósito en cuenta corriente bancaria el cuentacorrentista adquiere la facultad de consignar sumas de dinero y cheques en un establecimiento bancario y de disponer, total o parcialmente, de sus saldos mediante el giro de cheques*”

o en otra forma previamente convenida con el banco. Todo depósito constituido a la vista se entenderá entregado en cuenta corriente bancaria, salvo convenio en contrario.”

Por su parte el contrato de depósito bancario en cuenta de ahorro está regulado por los artículos 1396 a 1398 del Código de Comercio, así como por los artículos 126 y 127 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En materia del contrato de depósito en cuenta de ahorro, el concepto 2001050769-1 de febrero 1° de 2002 de la Superintendencia Financiera de Colombia establece:

... con ocasión de la celebración de los contratos de depósito irregular, como el de cuenta de ahorros, surgen diferentes obligaciones para las partes, estipuladas en los diferentes convenios, que para el caso específico del establecimiento de crédito se resumen en:

1. Devolución de la suma depositada, a la vista. En este punto debe resaltarse el concepto de soberanía monetaria que aplicada al principio del poder liberatorio de la moneda permite a la institución financiera satisfacer su obligación de devolver lo recibido **entregando una cantidad de especies monetarias de curso legal, cuantitativa y formalmente iguales al monto inicial depositado.**

2. Custodia de los recursos depositados, derivada de la actividad constitucional protegida consistente en el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público y que da garantía de los mecanismos legales y la seriedad de las entidades autorizadas a realizar intermediación financiera. Es bajo dicho concepto, además, que los recursos captados a través de estas operaciones deben ser colocados dentro de los parámetros legales y atendiendo una serie de restricciones, como las relacionadas con los cupos individuales de crédito, que contribuyen a la dispersión del riesgo evitando la concentración.

3. Pago de intereses, en la medida en que corresponde a una operación mercantil que por su naturaleza es remunerada, tanto al depositario, a través de las cuotas de manejo como al depositante mediante el reconocimiento de una tasa de interés.

Complementariamente, en cuanto al depósito de ahorro, es clave resaltar el artículo 127 de dicho estatuto en la medida que allí se establecen las condiciones de retiro de los depósitos así:

Artículo 127. Condiciones de los depósitos de ahorros...

5. Reglas para el retiro de depósitos. Las sumas depositadas en la sección de ahorros de un establecimiento bancario, junto con los intereses devengados por ellas, serán pagadas a los respectivos depositantes o a sus representantes legales, a petición de estos, en la forma y términos, y conforme a las reglas que prescriba la junta directiva, con sujeción a las disposiciones del presente numeral, los numerales 2, 3, 4, 6 y 7 del presente artículo y del numeral 2 del artículo 126 de este estatuto y a la aprobación del superintendente.

6. Libreta. Con excepción de lo dispuesto en el artículo 126 numeral 2, ningún establecimiento bancario podrá pagar depósitos de ahorros, o una parte de ellos, o los intereses, sin que se presente

la libreta u otra constancia de depósito y se haga en ellas el respectivo asiento al tiempo del pago, salvo en aquellos casos en que el pago se produzca mediante la utilización por parte del usuario de un medio electrónico que permita dejar evidencia fidedigna de la transacción realizada. (Negrilla y subraya fuera de texto).

A partir de lo anterior, se evidencia que a partir de la suscripción del contrato de depósito en cuenta de ahorros surgen derechos y obligaciones dentro de los cuales se destaca la obligación del establecimiento de crédito de reembolsar las sumas de dinero al depositante, **bajo las condiciones y términos establecidos en el contrato**

Adicionalmente, el concepto 2001050769-1 de febrero 1° de 2002 de la Superintendencia financiera establece en relación con los contratos de depósito en cuenta de ahorro que: “...gracias a los avances tecnológicos y de sistemas, actualmente este tipo de contratos conlleva otros servicios, como es el manejo de las tarjetas débito, la utilización de redes electrónicas o telefónicas o el débito automático de fondos, entre otros, que implican **la asunción de riesgos y responsabilidades que alteran las relaciones definidas en el contrato original de depósito.**”

En materia del cobro de comisiones por el retiro de dinero, la Superintendencia Financiera mediante concepto número 2004062721-001 de enero 26 de 2005, ha sentado doctrina en la siguiente línea:

En relación con el cobro de comisiones por el retiro de dinero en cajeros automáticos, cabe señalar que tanto el recibo de consignaciones de dinero como su restitución son obligaciones esenciales del contrato de depósito a cargo de cualquier establecimiento de crédito dado su carácter de depositario y, en consecuencia, es quien debe asumir las cargas y costos necesarios para cumplir tales deberes, no siendo procedente trasladar la carga del cumplimiento de dichas obligaciones al depositante-usuario del servicio bancario, a quien, por el contrario, le corresponde como derecho esencial del contrato de depósito el consignar sumas de dinero como el de disponer de las mismas en los términos convenidos en el respectivo contrato (...)

En consecuencia, puede afirmarse que el establecimiento de crédito tiene la obligación de ofrecer a su cliente, en desarrollo de un contrato de depósito de dinero, una forma operativa eficiente y segura para que el depositante retire sin ningún costo sus recursos, v. gr., a través de la utilización de una libreta de ahorros en su “ventanillas” o a través de la utilización de una tarjeta débito en cajeros automáticos, pertenecientes o no a su propia red bancaria (...)

Ahora bien, si la utilización de la tarjeta débito por parte del cliente bancario es la prestación de un servicio adicional o conexo a las obligaciones esenciales acabadas de describir para los contratos de depósito de dinero, que como vimos anteriormente no pueden generarle costo alguno al cliente bancario, y a falta de regulación legal expresa sobre la tarifa que podría cobrar el banco por el ofrecimiento de dicho servicio adicional o conexo a la obligación fundamental de restitución primaria de los recursos depositados, habrá de estarse a lo es-

tipulado por las partes en los respectivos contratos bancarios respecto de las mismas, siempre y cuando ellas correspondan a la prestación efectiva de un servicio adicional o conexo al depósito de dinero que justifique su pago, tal como acaece por ejemplo con las comisiones o similares que los bancos cobran a su clientela por la utilización adicional de cajeros automáticos o dispensadores de dinero, como un servicio adicional a la forma operativa sin costo para el cliente que todo establecimiento de crédito debe ofrecer a sus usuarios para cumplir debidamente con su obligación esencial de restituir los dineros depositados (...)

Si, además de este mecanismo sin costo, el banco pone a disposición de su cliente otras formas de retiro (por ejemplo cajeros electrónicos cuando hay otro mecanismo gratuito como el retiro por ventanilla), estas bien pueden ser cobradas por la institución financiera, pues se constituyen en un servicio adicional y diferente a aquel mediante el cual el banco cumple su obligación esencial de devolver los dineros depositados. Pero es claro que no puede la entidad financiera obligar a su cliente, cuentacorrentista, a aceptar los servicios adicionales de retiro que ponga a su disposición. Esa es una decisión totalmente voluntaria y autónoma del cliente. (Negrilla y subraya fuera del texto).

Así mismo, mediante concepto número 2007052473-001 de octubre 17 de 2007, la misma Superintendencia Financiera se pronunció en los siguientes términos:

(...) los cargos por manejo de tarjetas y retiro por cajero corresponden a conceptos diferentes que representan el costo de los servicios financieros prestados por los establecimientos de crédito en ejercicio de los contratos de depósito. Veamos:

El primero, la cuota de manejo o la denominada ‘cuota de administración’, obedece al cobro efectuado por la entidad financiera que emite la tarjeta, ya sea de crédito (originada en la celebración de contratos de apertura de crédito regulado en el artículo 1400 del Código de Comercio) o débito (originada en contratos de ahorro regulados por el artículo 127 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero o en contratos de cuenta corriente de los que trata el artículo 1382 del Código de Comercio), por los costos operativos en los que incurre para prestar los servicios derivados del contrato respectivo, tales como la emisión del plástico, los sistemas computacionales y la producción de extractos, la afiliación a diferentes puntos de pago y demás gastos administrativos que origina su utilización. (...)

Así mismo, los aspectos relacionados con la forma y condiciones para su cobro por regla general, se encuentran estipulados en los contratos celebrados entre la entidad financiera y el cliente, así como los eventos en que la misma no se genera; pero es usual que mientras la relación contractual esté vigente y el plástico se encuentre en poder del cliente la cuota de manejo se cause en la medida que el titular dispone de ella y cuenta con la posibilidad de utilizar los servicios derivados del convenio. (...)

El segundo, el retiro por cajero se presenta cuando la restitución de los dineros se realiza mediante el uso de instrumentos tecnológicos y/o por conducto de redes de otras entidades bancarias. A este respecto esta Superintendencia ha considerado que por el uso efectivo de la tarjeta en cada transacción ‘... es viable que esté a cargo del ahorrador el pago de una comisión por el uso de los mismos, como quiera que se trata de un servicio adicional o accesorio al depósito que implica un mayor costo financiero, siempre y cuando el ahorrador lo haya convenido previamente. (Negrilla y subraya fuera de texto).

A partir de lo anterior, la justificación original del proyecto, basada en el Concepto No. 2004062721-001 del 26 de enero de 2005 de la Superintendencia Financiera es errada en la medida que surge de una lectura aislada de la doctrina sentada por la entidad.

De hecho, bajo la normatividad vigente, es claro que en el caso de los depósitos en cuenta de ahorro el establecimiento de crédito tiene la obligación de ofrecer a su cliente, **en desarrollo de un contrato de depósito de dinero, una forma operativa eficiente y segura para que el depositante retire sin ningún costo sus recursos**, v.gr., a través de la utilización de una libreta de ahorros en sus “ventanillas” o a través de la utilización de una tarjeta débito en cajeros automáticos, pertenecientes o no a su propia red bancaria.

Lo que sucede es que en la tipificación de los contratos el mecanismo ofrecido en virtud del servicio básico asociado con el contrato de depósito es la libreta de ahorro sin ningún costo, la cual permite retiros por ventanilla a título gratuito.

Por consiguiente, la relevancia de la medida propuesta en el presente proyecto de ley solo se logra si se aclara el beneficio planteado y se focaliza en un grupo poblacional con criterio social. Beneficios de este tipo ya han existido en la legislación vigente, tales como los expuestos en el artículo 5° de la Ley 700 de 2001, modificado por el artículo 16 de la Ley 1171 de 2007, en donde se hacen planteamientos orientados a que **los bancos no puedan cobrar los gastos originados como consecuencia de depósitos, retiros, expedición del extracto de los pensionados.**

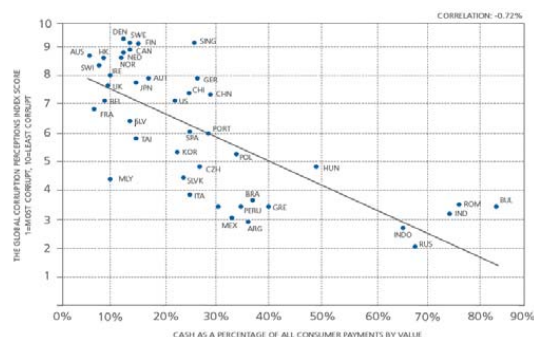
Es decir, tal y como lo plantea el Concepto 2008013624-001 de agosto 4 de 2008, se busca que los bancos no puedan cobrar a los pensionados por los actos, hechos y gastos generados por la ejecución normal del contrato de cuenta de ahorros o corriente o por aquellos que tengan como fin subvencionar los gastos logísticos de operación, papelería inherente a la administración del dinero.

Por consiguiente, según este lineamiento, las cuentas corrientes o de ahorro en las que se consignan las mesadas pensionales no podrán ser objeto de cobro de ningún costo por aquellas actividades que resulten necesarias para cumplir el pago respectivo. La entidad financiera deberá suministrar un medio que no represente costo alguno para que el pensionado retire el dinero depositado en su cuenta y, en el evento en que este único medio sea una tarjeta débito, tampoco tendrá cobro alguno por su manejo.

Por otra parte, la gratuidad no focalizada de los costos asociados con los retiros de depósitos de cuenta corriente y de ahorro puede tener efectos adversos sobre la política pública de reducción del uso del efectivo en la economía con el fin de promover la formalización y la eficiencia económica.

De hecho, la predominancia del efectivo como medio de pago en algunas economías, alimenta malos comportamientos, tales como, la evasión de impuestos, la corrupción y el crimen. Thomas y Mellyn (2011), a través de numerosos estudios han demostrado la relación intrínseca que existe entre los niveles de uso de efectivo, y los índices de corrupción.²

Gráfica 1. Correlación entre corrupción y prevalencia del efectivo como medio de pago

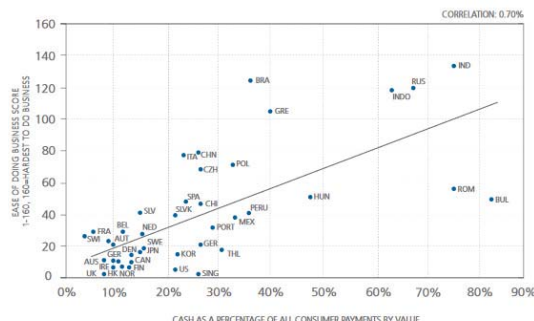


Sources: Transparency International's 2011 Global Corruption Perceptions Index and MasterCard Advisors' analysis; figures for cash exclude black and gray market spend.

Fuente: Thomas y Mellyn (2011).

Como se puede observar en la Gráfica 1, el *Global Corruption Perception Index* refleja que en aquellos países en donde los ciudadanos desconfían en mayor proporción de sus gobiernos, los ciudadanos eligen preferentemente el uso intensivo del efectivo, al margen de la economía formal, en aras de evadir impuestos, poder realizar actos corruptos, y ofrecer y recibir sobornos con mayor facilidad. De otro lado, el Banco Mundial, en 2010, determinó que estas economías son lugares donde se hace más difícil realizar negocios (ver la Gráfica 2).

Gráfica 2. Correlación entre facilidad para hacer negocios y prevalencia del efectivo



Sources: The World Bank's 2010 Ease of Doing Business Index and MasterCard Advisors' analysis; figures for cash exclude black and gray market spend.

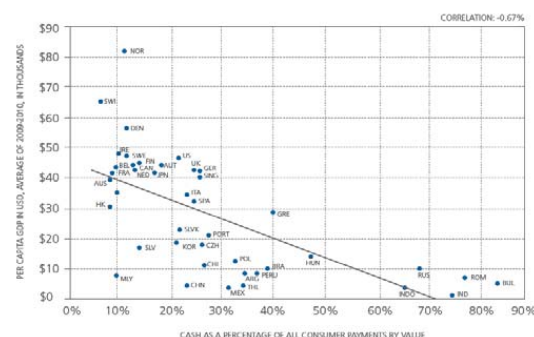
Fuente: Thomas y Mellyn (2011).

Los resultados de la Gráfica 2 se soportan en factores tales como la dificultad para acceder a fuentes de

financiación, la imposibilidad de adquirir la condición de sujetos contractuales, y las implicaciones que tienen las leyes de insolvencia.

Adicionalmente, las economías intensivas en el uso del efectivo tienen un menor ingreso per cápita. (Ver gráfica 3).

Gráfica 3. Correlación entre PIB per cápita (2011) y prevalencia del efectivo



Sources: Oxford Economics 2011 data and MasterCard Advisors' analysis; figures for cash exclude black and gray market spend.

Fuente: Thomas y Mellyn (2011).

A partir de los argumentos anteriormente expuestos, la naturaleza de la medida propuesta en el presente proyecto de ley debe ser ajustada para que se concentre en los contratos de depósito en cuentas de ahorro para un segmento poblacional específico, en línea con disposiciones legislativas similares, como la establecida en el artículo 70 de la Ley del Plan de Desarrollo 2006-2010 del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, la cual establece:

Artículo 70. Cuentas de ahorro de bajo monto. *Reglamentado por el Decreto Nacional número 1119 de 2008, Reglamentado por el Decreto Nacional número 4590 de 2008.* Con el fin de estimular el acceso de la población de escasos recursos a instrumentos de ahorro, los establecimientos de crédito y las cooperativas facultadas para adelantar actividad financiera podrán ofrecer cuentas de ahorro y planes de ahorro contractual de bajo monto que se ajusten a los requisitos de cuantía, saldos, movimientos, comisiones y demás condiciones que sean establecidas por el Gobierno nacional. Los recursos captados por medio de estos instrumentos no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria.

VI. Contexto socioeconómico de la iniciativa

La Banca de las Oportunidades realiza una encuesta denominada “encuesta de demanda de inclusión financiera”, la cual busca caracterizar la demanda de inclusión financiera desde los individuos y los microempresarios con el fin de tener información sobre infraestructura financiera, tenencia y uso de los productos financieros, comportamientos financieros, calidad y bienestar. La población encuestada fueron 1.417 personas entre hombres y mujeres mayores de edad, pertenecientes a los estratos 1 al 6 y habitantes de municipios urbanos y rurales. La recolección de datos se llevó a cabo del 3 de diciembre de 2014 al 20 de febrero de 2015. De los resultados de esta encuesta se infiere que en 2015, el 67% de la población respondió tener al menos un producto financiero.

² Thomas, H. y K. Mellin (2011). “Is there such a thing as having too much cash?”. MasterCard Advisors.

Tabla 1. Tenencia de algún producto financiero

Producto financiero	% de la población con el producto
Seguro	50
Productos transaccionales (cuenta de ahorro, cuenta corriente, cuenta de depósito gestionada a través del celular y cuenta de nómina)	43
Producto financiero	% de la población con el producto
Fondo de pensiones	29
Ahorro en el sector financiero (CDT o cuentas con plazo definido e inversiones financieras)	17
Créditos en el sector financiero (crédito con entidad financiera y tarjeta de crédito en establecimiento comercial)	16

Fuente: Banca de la Oportunidades. Inclusión financiera en Colombia – Estudio desde la demanda.

Como se puede ver en la Tabla 1, el 43% de la población reporta tener acceso a productos transaccionales dentro de los cuales se encuentran los depósitos bajo regulación en la presente iniciativa legislativa. Adicionalmente, la mayor proporción de población que reporta tener algún producto financiero es perteneciente a los estratos 4 y 5 y la menor proporción hace parte a la población de estrato 1, como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Tenencia de algún producto financiero por estrato

Estrato	% de la población con algún producto
1	47
2	75
3	72
4	85
5	85
6	82

Fuente: Banca de la Oportunidades. Inclusión financiera en Colombia – Estudio desde la demanda.

Por otra parte, a partir de la gran encuesta integrada de hogares de 2014 se pueden obtener datos sobre la tenencia de productos financieros de los hogares colombianos. Los resultados arrojaron que alrededor de 4.9 millones de hogares en Colombia tienen al menos un producto financiero dentro de los cuales están: cuenta corriente, cuenta de ahorros, CDT, Préstamo para compra de vivienda, Préstamo para compra de vehículo, Préstamo de libre inversión, tarjeta de crédito, entre otros. Como se puede apreciar en la Tabla 3 después de las cuentas de ahorro (34.1%) la tarjeta de crédito es el segundo producto financiero que al menos un miembro de los hogares en Colombia tiene, representando el 25.5% de los hogares en Colombia.

Tabla 3. Tenencia de productos financieros de los hogares colombianos

Tipo de producto	Porcentaje
Cuenta de ahorros	34.18
Ninguno	30.53
Tarjeta de crédito	25.35
Préstamo libre inv.	4.93
Préstamo vivienda	1.65
Otro	1.53

Tipo de producto	Porcentaje
Préstamo vehículo	0.74
Cuenta corriente	0.56
CDT	0.39
No sabe	0.15
Total	100.00

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares 2014.

En cuanto al tamaño del sector económico a ser impactado por la medida legislativa, la Superintendencia Financiera en su informe “*Actualidad del Sistema Financiero Colombiano*” señaló que las utilidades acumuladas del sector financiero a abril de 2016 fueron de \$3.6 billones, lo que significó un descenso de 13.6% respecto al mismo periodo del año 2015. Los bancos registraron \$3.4 billones, siendo Bancolombia, Banco de Bogotá y Davivienda los de mayores aportes con \$889,149 millones, \$648,847 millones y \$550,239 millones respectivamente. Después de eso estuvieron las corporaciones financieras con \$129,700 millones; las compañías de financiamiento, con \$60,600 millones, y las cooperativas financieras, con \$27,600 millones.

Por otra parte, los activos del sistema financiero alcanzaron un valor de \$1,323 billones al cierre de abril de 2016, un 14.34% mayor al mismo periodo de 2015, cuando fueron de \$1,157 billones. Este resultado correspondió a un crecimiento real anual de 4.4% y a un incremento mensual de \$13.2 billones. Este incremento puede ser explicado por los ingresos de la cartera y por otro tipo de servicios como la administración de las cuentas, cobros por referencias bancarias o consulta de línea de las cuentas.

Según el informe de operaciones para el segundo semestre de 2015 publicado en marzo de 2016, el mayor número de operaciones monetarias y no monetarias realizadas en 2015 fueron a través de internet, esto es el 43.97%. Como se puede ver en la Tabla 4, se ha presentado un aumento en el número de operaciones realizadas por medio de telefonía móvil y la disminución de las operaciones por cajero electrónico comparadas con las de 2012.

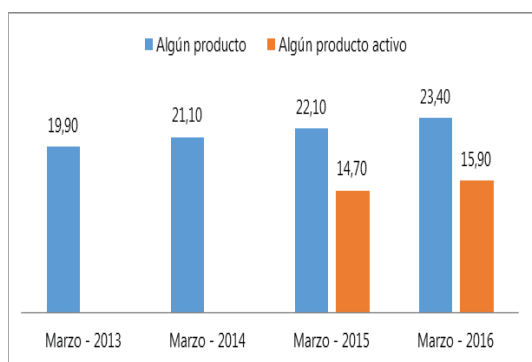
Tabla 4. Número de operaciones monetarias y no monetarias por canal 2015

Canal	2012	2013	2014	2015
Internet	32,30%	35,02%	37,04%	43,97%
Cajeros Automáticos	21,47%	20,06%	18,98%	16,90%
Oficinas	23,36%	20,78%	18,85%	15,34%
Datáfonos	11,14%	11,34%	11,12%	10,63%
Corresponsales bancarios	2,13%	2,75%	3,19%	3,40%
Telefonía móvil	1,15%	2,33%	3,20%	3,06%
ACH	2,59%	2,50%	2,59%	2,35%
Pagos automáticos	2,43%	2,32%	2,49%	2,20%
Audiorrespuesta	3,43%	2,90%	2,54%	2,15%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

Por otra parte, a marzo de 2016 en el país había 23.4 millones de usuarios con cuentas de ahorros de las cuales el 68% se encontraba activa. Este producto de depósito es el más usado por los colombianos seguido de los depósitos electrónicos con 2.9 millones de usuarios, las cuentas CAES con 2.8 millones de usuarios y las cuentas corrientes con 1.7 millones de usuarios.

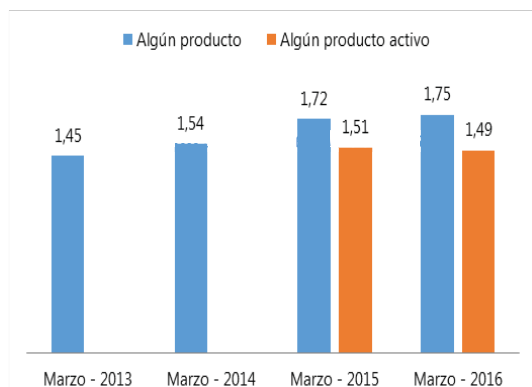
Gráfica 4. Número de adultos con cuentas de ahorros (millones de adultos)



Fuente: Informe de Inclusión Financiera – Banca de Oportunidades.

Adicional a esto, el informe de Inclusión Financiera señala que hay aproximadamente 1.700.000 personas adultas con algún producto de cuenta corriente de las cuales 1.500.000 tienen algún producto de cuenta corriente activo,

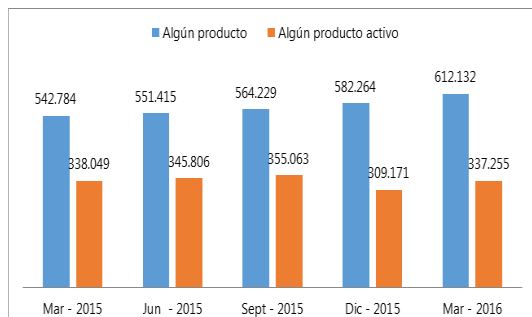
Gráfica 5. Número de adultos con cuentas



Fuente: Informe de Inclusión Financiera – Banca de Oportunidades.

En esta línea, en marzo de 2016 había 612,132 personas con un CDT o CDAT, donde casi la mitad de estos se encontraba activo, esta tendencia se ha mantenido desde el mes de marzo de 2015.

Gráfica 6. Número de adultos con otros productos de ahorro (CDT, CDAT)



Fuente: Informe de Inclusión Financiera – Banca de Oportunidades.

VII. Pliego de modificaciones hasta segundo debate en la Cámara de Representantes

Proyecto de ley radicado	Ponencia primer debate	Ponencia segunda debate (Texto modificado en plenaria de Cámara)
Artículo 1º. Los establecimientos de crédito tendrán el deber de ofrecer a sus clientes, en desarrollo de los contratos de depósito de dinero, al menos una forma operativa eficiente y segura para que el depositante retire sin ningún costo sus recursos, entre ellas, obligatoriamente, una libreta de ahorros o una tarjeta débito, y además cualquier otra que pongan a disposición de aquellos, a elección del cliente bancario.	Artículo 1º. Los establecimientos de crédito tendrán el deber de ofrecer a sus clientes, en desarrollo de los contratos de depósito de dinero, al menos una forma operativa eficiente y segura para que el depositante retire sin ningún costo sus recursos, entre ellas, obligatoriamente, una libreta de ahorros o una tarjeta débito, y además cualquier otra que pongan a disposición de aquellos, a elección del cliente bancario.	Artículo 1º. Las entidades financieras en los contratos de depósito brindarán una forma gratuita de retiro a sus cuentahabientes. Los establecimientos de crédito, en los contratos de depósito, estarán en la obligación de brindar de manera gratuita los instrumentos mediante los cuales se realizan los retiros por parte de los cuentahabientes y, asimismo, no podrá tener ningún costo para el usuario o cuentahabiente el retiro en el canal de su preferencia.
Parágrafo. La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.	Parágrafo. La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.	Parágrafo. La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.
Artículo 2º. La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2º. La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2º. La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

VIII. Proposiciones

Por las razones expuestas en la presente ponencia es necesario proponer a la Mesa Directiva de la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, el siguiente pliego de modificaciones al **Proyecto de ley número 141 de 2015 Cámara y 196 de 2016 Senado, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.**

Primero, se propone modificar el título del proyecto de ley “por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero **en cuentas de ahorro con depósitos mensuales a 3 smlmv**”. Con el fin de circunscribir el ámbito de aplicación de la legislación propuesta al producto financiero más importante del país.

Segundo, se propone modificar el artículo 1º del proyecto de ley para circunscribir el sujeto de aplicación a las cuentas de ahorro con un perfil específico, así:

Artículo 1º. Los establecimientos de crédito deberán ofrecer a todos los titulares de cuentas de ahorro

con depósitos mensuales iguales o inferiores a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), a título gratuito, al menos una forma operativa eficiente, segura y sin limitación de montos, de retiros electrónicos.

Los establecimientos de crédito ofrecerán para estas cuentas de ahorro, la posibilidad de efectuar mínimo dos (2) retiros en cajeros automáticos y una consulta de saldo mensuales a título gratuito.

Parágrafo. La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.

IX. Texto propuesto para tercer debate

Proyecto de ley número 196 de 2016 Senado, 141 de 2015 Cámara, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero en cuentas de ahorro con depósitos mensuales inferiores a 3 smlmv.

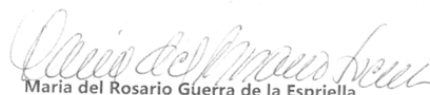
Artículo 1º. Los establecimientos de crédito deberán ofrecer a todos los titulares de cuentas de ahorro con depósitos mensuales iguales o inferiores a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), a título gratuito, al menos una forma, segura y sin limitación de montos, de retiros electrónicos.

Los establecimientos de crédito ofrecerán para estas cuentas de ahorro, la posibilidad de efectuar mínimo dos (2) retiros en cajeros automáticos y una consulta de saldo mensuales a título gratuito.

Parágrafo. La Superintendencia Financiera velará por el cumplimiento de este deber legal por parte de los establecimientos de crédito y dará prelación al trámite de las quejas que se presenten por su incumplimiento.

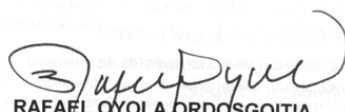
Artículo 2º. La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable Senadora,

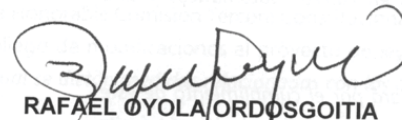

María del Rosario Guerra de la Espriella
Partido Centro Democrático
Ponente

Bogotá, D. C., 25 de octubre de 2016

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer debate del **Proyecto de ley número 196 de 2016 Senado, 141 de 2015 Cámara**, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.


RAFAEL OYOLA ORDÓSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de diecisiete (17) folios.


RAFAEL OYOLA ORDÓSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2016 SENADO

por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras.

Señores

HONORABLES SENADORES

Senado de la República

Ciudad.

Honorables Senadores:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera me ha correspondido el honoroso encargo de rendir Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 119 de 2016 Senado, el cual fue aprobado en primer debate por los miembros de esta misma Comisión el día 12 de octubre del año en curso. En cumplimiento de lo cual me permito rendirla de manera favorable, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 119 de 2016 Senado, es una iniciativa de autoría del Gobierno nacional, fue radicado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público en la Secretaría del Senado de la República el día 23 de agosto de 2016. En cumplimiento de los términos establecidos en la Ley 5ª de 1993 y en atención a que la temática del proyecto es de suma importancia para el adecuado desarrollo del sector financiero en la economía nacional, he procedido a darle trámite de la manera más ágil posible, retomando para el presente informe de ponencia parte de la exposición de motivos, presentada por el Gobierno, la cual considero se encuentra elaborada de una manera clara y de fácil comprensión para quienes no cuentan con conocimientos específicos en estas materias.

OBJETO DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley que nos ocupa busca **robustecer el marco de regulación y supervisión de los conglomerados financieros en Colombia**, al tiempo que fortalece los mecanismos de resolución de los establecimientos de crédito, en ambos casos acogiendo las mejores prácticas internacionales en la materia.

I. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.

1.1. El sistema financiero colombiano se ha transformado significativamente en los últimos años.

A continuación se destacan los principales aspectos de cambio presentados en los años recientes, por parte del sistema financiero colombiano, que justifican la propuesta legislativa.

• Tenemos un sistema financiero más internacionalizado:

Desde el año 2007 los conglomerados financieros colombianos han presentado una importante expansión en el extranjero producto de una búsqueda de nuevos negocios en medio de una coyuntura económica global favorable.

Por un lado, se presentó en el país una etapa de gran crecimiento económico, el cual coincidió con el deterioro de algunos bancos internacionales a raíz de la crisis internacional, por lo que estos últimos se vieron en la necesidad de vender sus activos en la región, principalmente en Centroamérica, generando oportunidades para los conglomerados colombianos de ingresar a esta zona. Por su parte, la banca colombiana tuvo acceso a la financiación en mercados internacionales que les permitió afrontar de manera exitosa los choques de los mercados externos y aprovechar la coyuntura para llevar a cabo inversiones en el exterior.

A raíz de esta coyuntura, organizaciones como Bancolombia, Banco de Bogotá, Grupo Sura, Davivienda y GNB Sudameris aumentaron el número de sus subordinadas financieras en otros países, principalmente en Centro y Suramérica.

Todas estas operaciones se implementaron en estructuras organizacionales diversas, implicaron operaciones cambiarias en monedas tradicionales y no tradicionales (dólares, guaraníes, quetzales, lempiras, entre otras), generaron combinaciones de negocios bancarios, de seguros, de valores y en algunos casos con compañías no financieras en esas jurisdicciones. El valor de dichas inversiones ascendió a la suma de USD\$12.000 millones aproximadamente, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Adquisiciones en el exterior de los conglomerados financieros colombianos

Año	Adquirente	Adquirido	Valor
2007	Bancolombia	Grupo Banagrícola	900
2010	Banco de Bogotá	Grupo BAC Credomatic	1.920
2011	Suramericana	AFP ING Latinoamérica	3.628
2012	Davienvia	HSBC (Costa Rica, Honduras, El Salvador)	801
	GNB Sudameris	HSBC (Paraguay)	215
	Bancolombia	Grupo Agromercantil Guatemala (40%)	250
2013	Bancolombia	HSBC Panamá	2.234
	Banco de Bogotá	Grupo Reformador de Guatemala	411
	Bancolombia	Banco BBVA Panamá	490
	Bancolombia	Grupo Agromercantil Guatemala (20% para un total de 60%)	152
2015	Davienvia	Seguros Bolívar Aseguradora Mixta S.A. (51%)*	6
	Suramericana	Seguros Banistmo S.A.	96
		Royal & Sun Alliance Seguros S.A. (Colombia)	72
		Royal & Sun Alliance Seguros S.A. de C.V. (México)	99
		RSA Seguros Chile S.A. (Chile)	234
		RSA Seguros de Vida S.A. (Chile)	0
		RSA Chilean Holding S.A. (Chile)	0
2016	Suramericana	Atlantis Sociedad Inversora S.A. (Argentina)	4
		Santa María del Sol S.A. (Argentina)	8
		Royal & Sun Alliance Seguros S.A. (Argentina)	33
		Aseguradora de Créditos y Garantías S.A. (Argentina)	3
		Royal & Sun Alliance Seguros S.A. (Uruguay)	85
		Royal & Sun Alliance Seguros S.A. (Brasil)	70
	Total		11.723

*Esta compra fue realizada por temas de índole normativo del país de residencia de la subordinada, la propiedad la tenía Grupo Bolívar S.A. por medio de Riesgo e Inversiones Bolívar S.A. y pasó a manos de Davivienda quien hace parte del mismo grupo.

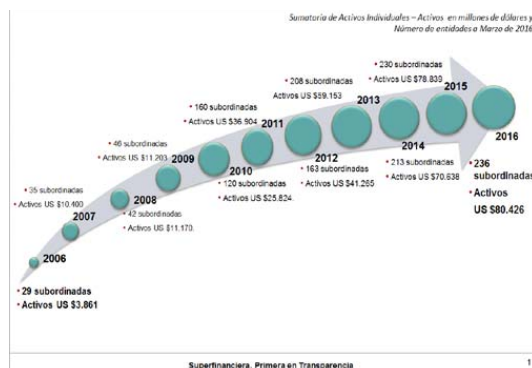
*Cifras en millones de dólares. Fuente: SFC.

Como consecuencia de lo anterior, se incrementó el número de las subordinadas en el exterior de los

conglomerados financieros colombianos pasando de 29 en 2006 a 163 en junio de 2012 y a 236 en marzo de 2016, y el monto de los activos en el exterior de USD\$3.861 millones en 2006 a USD\$80.426 millones en marzo de 2016, como se detalla a continuación.

Gráfico 1. Crecimiento de las subordinadas en el exterior

Evolución 2006 – marzo 2016 incluyendo entidades operativas y de apoyo.



Fuente: SFC.

Las inversiones produjeron cambios importantes en los sistemas financieros de los países destinatarios de la inversión, es así como la banca colombiana tiene una presencia significativa en los sistemas bancarios de El Salvador, cercana al 53%, y en Nicaragua, Panamá, Honduras, Costa Rica y Guatemala, en donde tienen participaciones porcentuales superiores al 17% de sus respectivos mercados, tal como se desagrega a continuación:

Cuadro 2. Participación de las inversiones de bancos colombianos en Centroamérica

País	Activos Subordinadas Bancarias Colombianas	Activos Sistema Bancario	Participación en sistema Bancario
EL SALVADOR	8.405,40	15.779,63	53,27%
NICARAGUA	1.612,00	6.885,65	23,41%
PANAMÁ	26.323,10	117.694,51	22,37%
HONDURAS	3.166,60	16.858,39	18,78%
COSTA RICA	7.129,70	40.936,17	17,42%
GUATEMALA	6.078,20	35.471,10	17,14%

Fuente: SFC. Activos bancarios en millones de dólares al 31 de marzo de 2016.

Este escenario ilustra el papel preponderante obtenido por los conglomerados nacionales en la región, en especial en Centroamérica, en donde las entidades colombianas son dueñas de aproximadamente el 22.56% de los activos bancarios. Asimismo, estos conglomerados tienen una fuerte presencia en el sistema previsional mexicano y participaciones importantes en países como Chile, Perú y Uruguay.

Estas inversiones para el sistema financiero colombiano también son importantes. A marzo de 2016 los activos en el exterior de las entidades nacionales representan cerca del 18.4% de los activos del sistema financiero local.

Todo lo anterior evidencia la necesidad de implementar nuevas herramientas para dotar, tanto al Gobierno nacional como a la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante SFC), para desarro-

llar adecuadamente su labor de supervisor de origen de muchas de estas subordinadas constituidas en el exterior que permita analizar y supervisar de manera consolidada los riesgos a los cuales se exponen los grupos financieros. Lo anterior, teniendo en cuenta que su expansión internacional viene acompañada con riesgos de contagio, riesgo país, arbitraje regulatorio, mayor necesidad de transparencia en la estructura de propiedad, mayor revelación de las interconexiones, exposiciones de varias entidades del grupo a un mismo riesgo de crédito o de liquidez, riesgo cambiario, entre otros, como se desarrolla a continuación.

• **Las estructuras, operaciones y los riesgos financieros son cada vez más complejos.**

El proceso de internacionalización del sistema financiero conlleva a que sus entidades se vean expuestas a riesgos financieros y no financieros de mayores proporciones, magnificados por un contexto macroeconómico global en donde la incertidumbre ha estado presente en la última década. Los países en donde operan las entidades que conforman los conglomerados financieros se han visto impactados de manera diferente por este entorno. En este sentido la gestión de los riesgos deja de ser local y sobre productos simples y se amplía a operaciones desarrolladas en entornos regionales con perfiles disímiles en su análisis y en su consolidación.

Al expandirse el sistema financiero en Centro y Suramérica se crea un interés por desarrollar y ofrecer productos acordes a su condición de entidades multilaterales, tanto en el mercado local como en el mercado donde ingresaron, permitiendo la diversificación de los negocios, pero también aumentando sus exposiciones en segmentos de mayor complejidad.

Finalmente, la complejidad de esta internacionalización deviene de la existencia de reglas diferenciadas, tanto prudenciales como comerciales, en cada uno de las jurisdicciones en donde operan las entidades adquiridas, lo cual se refleja en las diversas estructuras organizacionales que adoptan los conglomerados para cumplir y operar dentro de cada marco regulatorio, incluido el local.

• **La internacionalización también se ha dado en las controlantes de los conglomerados financieros.**

Como se mencionó anteriormente, en los últimos años las sociedades que controlan los conglomerados financieros se han visto beneficiadas de incursionar en los mercados de capitales internacionales, procurando mejores condiciones financieras para obtener capital. Dichos procesos han exigido a las sociedades listadas avanzar en la implementación de estándares más exigentes en materia de revelación de información financiera, contable (IFRS) y corporativa ante reguladores y supervisores de mercados desarrollados, sociedades calificadoras internacionales e inversionistas institucionales globales, lo cual también ha facilitado la internacionalización de sus negocios.

En la actualidad se encuentran listadas en mercados estadounidenses acciones de las sociedades SURA, Bancolombia, Grupo Aval y no se descarta la posibilidad de que algunas otras lo hagan en el futuro.

1.2. Los estándares de regulación financiera cambiaron después de la crisis.

La crisis financiera internacional de 2008 puso en evidencia que los estándares regulatorios vigentes no

resultaban suficientes ante la complejidad alcanzada por las operaciones de los grupos financieros a nivel global, y por lo tanto se volvió recurrente que todas las autoridades y organismos multilaterales redefinieran los principios que orientan la supervisión y la regulación prudencial de los sistemas financieros.

Así fue como el Comité de Basilea emitió nuevos estándares prudenciales para bancos, a través del denominado Acuerdo de Basilea III, la Comisión Internacional de Supervisores de Valores (IOSCO por su sigla en inglés) cambió los principios de supervisión de mercados de valores, la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS por su sigla en inglés) también ajustó sus mejores prácticas para la industria de seguros, se creó la Junta de Estabilidad Financiera (FSB por su sigla en inglés) quien definió los elementos esenciales para la resolución efectiva de instituciones financieras (Key Attributes – KA), entre otros.

La necesidad de fortalecer el marco normativo de regulación y supervisión de los conglomerados financieros ha sido planteada en múltiples escenarios como una herramienta para fortalecer la estabilidad financiera del país. En su evaluación del sector financiero colombiano, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), lo plantearon como la principal área de mejora de la regulación financiera del país. En el mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en tres de los 23 comités que tienen que evaluar al país durante el proceso de acceso, hizo la recomendación de tramitar un proyecto de ley fortaleciendo las facultades de vigilancia y control de la Superintendencia Financiera frente a los conglomerados financieros.

En este sentido, el *Joint Forum on Financial Conglomerates* (“*Joint Forum*”)¹, actualizó su documento sobre *Supervisión de Conglomerados Financieros*² en el año 2012, en el cual estableció como principios:

- La necesidad de contar con una normatividad que brinde al supervisor poderes, autoridad, recursos, independencia, y acceso a la información necesaria para el ejercicio de la supervisión de conglomerados; así como los principios para la cooperación con autoridades de otros países para coordinar dichas labores.

- La necesidad de otorgar facultades al supervisor para que establezca, a nivel de los conglomerados, unos parámetros regulatorios mínimos y ejerza el monitoreo de los mismos con el poder para adoptar medidas sancionatorias si es necesario.

- Los principios en materia de adecuación de capital del conglomerado, teniendo en cuenta todos los riesgos del grupo y evitando la utilización de recursos para financiar múltiples actividades simultáneamente (doble apalancamiento).

- Principios de gestión de riesgo, incluyendo límites a las concentraciones de riesgo grupal y exposiciones intragrupo; así como pautas en materia de Gobierno corporativo que permitan establecer estructuras

¹ El *Joint Forum* se creó en 1996 bajo la coordinación del Comité de Basilea, IOSCO, e IAIS para hacer frente a los temas relacionados con los sectores bancarios, de valores y de seguros, incluyendo la regulación de los conglomerados financieros.

² <http://www.bis.org/publ/joint29.pdf>.

organizacionales claras, y manejo de conflictos de interés del conglomerado.

Con ocasión de las visitas de evaluación, de entidades multilaterales, las autoridades colombianas han venido discutiendo el tema de forma amplia con el sector financiero con el fin de preparar una propuesta que recoja las recomendaciones internacionales reconociendo las características propias de nuestro sistema financiero.

De otro lado y a pesar de que el sistema financiero colombiano no se vio afectado en las mismas proporciones que en las economías desarrolladas, sí resulta pertinente actualizar nuestro marco regulatorio en línea con el nuevo contexto global, toda vez que existen similitudes en estructuras, operaciones y riesgos latentes en nuestro sistema frente a los que se evidenciaron en los años que precedieron la crisis.

La crisis financiera de 2008/09 resaltó el importante papel que los conglomerados financieros juegan en la estabilidad no solo del sistema financiero internacional, sino también en la solidez de la economía global. Debido al alcance de sus actividades y a la mezcla entre entidades reguladas y no reguladas que operan en distintos sectores de la economía, los conglomerados financieros plantean retos para la supervisión de grupos en donde se mezclan estructuras complejas, distintas jurisdicciones y diversas capacidades de supervisión sobre las entidades que los conforman. En retrospectiva, la crisis evidenció situaciones en las cuales el marco normativo existente no capturó adecuadamente todos los riesgos de estos conglomerados o no consideró el impacto y el costo que esos riesgos podían implicar para el sistema financiero y la economía en general³.

Algunos ejemplos internacionales y nacionales.

Entre los eventos de la crisis financiera relacionados con una supervisión insuficiente de los grupos financieros, cabe mencionar el caso de AIG, en el cual se presentó una excesiva complejidad en la estructura del grupo, de forma tal que los mayores problemas no se derivaron del negocio asegurador, sino de sus subsidiarias no aseguradoras. Como resultado de ello, fue evidente la necesidad de que el supervisor tuviera la facultad de exigir cambios en la estructura del grupo o el cierre de ciertas operaciones, no solo en períodos de crisis sino en todo momento.

En otros casos, se presentaron problemas como producto de un ámbito de supervisión muy limitado. Es así como el banco Kaupthing de Islandia vio muchas de sus subsidiarias intervenidas en el extranjero por la debilidad del supervisor islandés para ejercer supervisión consolidada de la *holding*. Por su parte, casos como los de Lehman Brothers, con *holding* estadounidense y presencia en 50 países, y Fortis Group, con operaciones en Bélgica, Holanda y Luxemburgo, resaltaron la importancia de una adecuada coordinación entre los supervisores de distintas jurisdicciones, ya que en ambos casos se presentaron demoras y fallas de comunicación entre supervisores que no permitieron dar una disolución ordenada a las entidades intervenidas.

³ BIS (2012). Principios para la Supervisión de Conglomerados Financieros.

En Colombia, ya se presentó un caso similar de limitación inadecuada en el ámbito de supervisión con la crisis de Interbolsa, ya que no existía competencia sobre sus negocios y subsidiarias en el exterior.

1.3. Los nuevos estándares ya se vienen aplicando en otras jurisdicciones.

A nivel internacional existe amplia evidencia sobre la implementación de estos estándares, y en especial sobre la supervisión consolidada desde el nivel del *holding*. Por ejemplo, en Europa⁴, Perú⁵, México⁶, y Estados Unidos⁷ existen disposiciones concretas en cuanto a la identificación, adecuación de capital, concentración de riesgo, transacciones intragrupo, gestión de riesgo de los conglomerados, autoridades competentes de supervisión, cooperación entre autoridades, acceso a la información, medidas sancionatorias y relación con terceros países. Más aún, con el fin de vigilar a los *holdings* de entidades vigiladas constituidos en el exterior, se han desarrollado requerimientos para comprobar que la supervisión de los mismos en el país que se encuentren constituidos sea equivalente a las normas locales⁸.

Experiencia internacional sobre la regulación de conglomerados financieros.

Las recomendaciones en materia de supervisión consolidada resultante de las discusiones poscrisis han sido implementadas por varios países con el fin de mejorar y armonizar los modelos de supervisión, así como para fortalecer las herramientas para evitar situaciones de crisis sistémicas y transnacionales.

A continuación se detallan los principales aspectos de las regulaciones de las economías antes mencionadas:

a) Europa

El Parlamento Europeo junto con el Consejo de la Unión Europea durante las últimas dos décadas han expedido diferentes directivas a fin de construir el marco normativo aplicable a los conglomerados financieros. La legislación en esta materia fue introducida por las “Directivas de Conglomerados Financieros” 2002/87/CE (FICOD) y 2011/89/UE (FICOD1). Además, han expedido diferentes directrices relacionadas con la

⁴ A través de las Directivas de Conglomerados Financieros 2002/87/CE (FICOD) y 2011/89/UE (FICOD1).

⁵ A través de la Resolución S.B.S. número 445 de 2000 que contiene las Normas Especiales sobre Vinculación y Grupo Económico y la Resolución S.B.S. número 11823 de 2010 o Reglamento para la Supervisión Consolidada de los Conglomerados Financieros y Mixtos.

⁶ A través de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras de 2014.

⁷ En este país, en el año 2010 el acta *Dodd Frank*, otorgó al *Financial Stability Oversight Council* (FSOC) la facultad de clasificar bajo la denominación de *nonbank financial company* a todas las entidades que considere, bien sea porque caben dentro de la definición legal de *holding*, o porque aquello sea necesario para preservar la estabilidad financiera del país.

⁸ Estas disposiciones se encuentran, por ejemplo, en el artículo 18 de la Directiva Europea 2002/87/EC, en las regulaciones australianas APS 110 y AGN 110.1, y en el “*Guideline for Financial Conglomerates Supervision*” de Japón.

supervisión consolidada⁹, que incluyen la definición, identificación, adecuación de capital, transacciones intragrupo y gestión de riesgos de los conglomerados financieros, entre otras disposiciones.

Estas directivas se incorporaron en la legislación española, a través de la Ley 5ª de 2005 “Supervisión de los Conglomerados Financieros”, mediante la cual se estableció un régimen prudencial específico aplicable a estas estructuras corporativas. Adicionalmente, España ha implementado los estándares internacionales para la supervisión transfronteriza, que incluyen aspectos sobre el control efectivo de los conglomerados financieros con presencia internacional, dada la experiencia adquirida como supervisor de dos de los conglomerados financieros más grandes del mundo (Santander y BBVA).

Respecto de la supervisión de las entidades cuyo *holding* está constituido por fuera de su jurisdicción, la Directiva Europea 2002/87/EC establece que la supervisión del *holding* sea equivalente a la prevista en dicha directiva y que, en caso de que no lo sea, se aplique la normatividad europea o cualquier otro método que garantice una supervisión adecuada.

b) Estados Unidos

Estados Unidos cuenta con leyes federales y estatales que regulan los conglomerados financieros y su *holding*. El Código de Regulaciones Federales (Code of Federal Regulations) define a los *holdings* bancarios (Bank holding Company) como cualquier compañía, incluyendo un banco, que tenga control directo o indirecto sobre un banco. En 2010, como consecuencia de la crisis financiera internacional, se expidió el Dodd Frank Act, con el objetivo principal de establecer una estructura de supervisión más rigurosa sobre las entidades financieras.

El Dodd Frank creó un consejo de estabilidad financiera (Financial Stability Oversight Council - FSOC), el cual cuenta con la facultad de clasificar entidades o *holdings* que no realizan actividad financiera, bajo la denominación de compañía financiera no bancaria (nonbank financial company) y someterlas a la supervisión de la Reserva Federal a fin de preservar la estabilidad financiera del país.

c) México y Perú

En el contexto latinoamericano se destacan los casos de México y Perú. En estas jurisdicciones existe reglamentación especial en materia de conglomerados financieros o grupos financieros, como la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras de 2014 en México, y las Resoluciones S.B.S. número 445 de 2000 y S.B.S. número 11823 de 2010 en Perú. Estas normas contienen reglas especiales sobre vinculación, grupo económico y supervisión consolidada de los conglomerados financieros y mixtos.

Esta regulación contempla una reglamentación integral tanto de los conglomerados o grupos financieros como de su *holding* o sociedad controladora. En cuanto a las facultades de las autoridades supervisoras, el marco legal incluye reglas particulares para la constitución, organización, funcionamiento, administración, acciones de responsabilidad, gobierno corporativo, gestión de riesgos, régimen de inversiones, intervención, disolución y liquidación de los conglomerados financieros y sus *holdings*, entre otros aspectos.

De esta revisión de la experiencia internacional se concluye que tanto las economías desarrolladas como aquellas pares en la región han venido implementando las mejores prácticas, estándares y principios en materia de conglomerados financieros. Esto les permite contar con mayores herramientas de supervisión consolidada y marcos jurídicos robustos para prevenir eventos sistémicos y actuar en casos de crisis de una forma más eficiente.

1.4. Evaluación del marco regulatorio colombiano frente a los estándares internacionales.

En cuanto a la supervisión y regulación de los conglomerados financieros, si bien, existen facultades para ejercer una supervisión comprensiva y consolidada (ver cuadro 3), solo comprende el ámbito de entidades vigiladas, y de ahí surge la necesidad de ampliar el alcance de la supervisión a las controlantes no financieras de los conglomerados financieros.

Cuadro 3. Facultades actuales de la SFC para la supervisión comprensiva y consolidada

Facultad	Alcance
Literal f) numeral 1 del artículo 325 EOSF	Establece que la SFC supervise en forma comprensiva y consolidada el cumplimiento de los mecanismos de regulación prudencial que deban operar sobre tales bases, en particular respecto de las filiales en el exterior de los establecimientos de crédito”.
Literal b) numeral 2 del artículo 326 EOSF	Faculta a la SFC para aprobar inversiones de capital en entidades financieras, compañías de seguros de reaseguros y en sucursales y agencias domiciliadas en el exterior efectuadas de manera directa o a través de filiales y subsidiarias. Igualmente, establece que las matrices sometidas a inspección y vigilancia de la SFC requerirán de la mencionada autorización, cuando quiera que se pretenda incrementar la inversión de capital en una filial o subsidiaria del exterior.
Literal f) numeral 3 del artículo 326 EOSF	Con el fin de realizar una supervisión comprensiva y consolidada, la SFC puede practicar visitas de inspección a entidades no sometidas a su control y vigilancia, examinar sus archivos y solicitar la información que se requiera para determinar si concurren los presupuestos para que ellas consoliden sus operaciones con entidades financieras o aseguradoras, o si existen vínculos u operaciones que puedan llegar a representar un riesgo para estas últimas.
Literal l) numeral 3 del artículo 326 EOSF	Permite a la SFC establecer en qué casos las entidades sometidas a su control y vigilancia deben consolidar sus operaciones con otras instituciones sujetas o no a su supervisión y por esta vía realizar una supervisión comprensiva y consolidada.
Numeral 8 artículo 326 EOSF	Con el fin de asegurar que la supervisión pueda desarrollarse de manera consolidada, la SFC puede promover mecanismos de intercambio de información con organismos de supervisión de otros países en los cuales entidades financieras colombianas desarrollen operaciones o tengan filiales, o en los cuales estén domiciliadas entidades financieras matrices de entidades financieras colombianas. Igualmente, autoriza a la SFC para permitir que en las visitas o inspecciones que realice a sus vigiladas participen agentes de organismos de supervisión de otros países en los cuales tengan su sede entidades vinculadas a entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la SFC, siempre y cuando se reconozca a esta entidad esa misma posibilidad.

⁹ Directiva 2006/48/CE, reemplazada por la Directiva 2013/36/UE.

En este sentido, en la evaluación FSAP¹⁰ que llevaron a cabo el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en el año 2013, se concluyó que la SFC se beneficiaría de una reforma legal para extender sus facultades de supervisión a los *holdings* de las instituciones financieras sujetas a su vigilancia, teniendo en cuenta la existencia de complejos conglomerados locales y la necesidad de supervisarlos integralmente. Igualmente, como parte del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, se ha recomendado que las autoridades supervisoras y reguladoras dispongan de las facultades (poder, integridad y recursos) para realizar una supervisión comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros y sus *holdings*, recomendación efectuada para 3 de los 23 comités que deben conceputar sobre el ingreso de Colombia a esta organización (mercados financieros, seguros y pensiones, y gobierno corporativo).

Frente a los mecanismos de resolución, en octubre de 2015 el FSB, el BM y el FMI realizaron una evaluación del régimen de resolución de establecimientos de crédito en Colombia a la luz de los principios denominados *Key Attributes* en la cual se reconoce que el marco legal colombiano cuenta con las herramientas adecuadas para enfrentar una crisis financiera, pero a la luz de los nuevos estándares recomendó implementar los siguientes elementos: i) incluir la compra de activos y asunción de pasivos como alternativa al pago del seguro de depósito; ii) crear la figura del banco puente como receptor de los activos y pasivos sanos de un establecimiento de crédito en liquidación; y, iii) minimizar la exposición de recursos públicos en la resolución de entidades financieras incluyendo un mecanismo *ex post*, para garantizar que los recursos utilizados en la aplicación de un mecanismo de resolución, provenientes del presupuesto nacional, sean reintegrados por la reserva del seguro de depósito.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

2.1. La aprobación del proyecto de ley generaría los siguientes beneficios a la economía del país:

• Aporta a una mayor estabilidad financiera:

Mantener las facultades actuales de regulación y supervisión resulta insuficiente frente al crecimiento y la complejidad de los grupos financieros, pues muchas veces las estructuras corporativas no facilitan la labor de supervisión ni la adecuada identificación y medición de los riesgos, que podrían afectar la estabilidad del sistema, tanto a nivel local como internacional. Entidades más grandes y complejas demandan herramientas de seguimiento acordes con su realidad.

• Fortalece la revelación del nivel de capital que respalda los riesgos financieros del conglomerado:

Al tener la supervisión integral del conglomerado se facilita la revelación adecuada de los capitales que están soportando el desarrollo del negocio, evitando que se utilicen los mismos recursos para financiar de manera simultánea múltiples actividades (doble apalancamiento).

Asimismo, la revelación consolidada a nivel de conglomerado financiero permite que se calcule de

forma correcta el capital de las entidades financieras en proporción a los riesgos asumidos mejorando la transparencia frente a los inversionistas, el mercado y las agencias calificadoras de riesgo. Hoy en día las agencias calificadoras de riesgo están castigando la ausencia de revelación a nivel de conglomerado financiero, generando calificaciones y expectativas de riesgo que desconocen las fortalezas de la regulación prudencial colombiana, en aquellos elementos en los que es más exigente que los estándares internacionales, tales como el nivel de solvencia del 9%, las ponderaciones por riesgo más ácidas que se hacen de los activos (APNR), provisiones contracíclicas, deducciones de reservas que no tienen la vocación de permanencia, estabilidad y asunción de pérdidas, entre otros.

Por ejemplo, dando una mirada a la iniciativa en estudio sobre este particular, podemos adelantar que la misma, no propone establecer una nueva relación de solvencia a nivel del conglomerado, toda vez que la heterogeneidad de las actividades, incluyendo algunas del sector real que pueden depender directamente de la *holding*, lo cual podría distorsionar de forma importante dicho cálculo.

Se busca facultar a la Superintendencia Financiera para que se enfoque en las actividades de las entidades financieras que conforman el conglomerado, y busque una revelación adecuada de los capitales que están soportando el desarrollo de los negocios del mismo, asegurando que no se utilicen los mismos recursos para respaldar de manera simultánea múltiples actividades.

• Aumenta la transparencia de las estructuras grupales

Un mejor entendimiento de las estructuras de los conglomerados le permite al supervisor, en el evento de una crisis financiera, efectuar labores de resolución del conglomerado de forma eficiente, concentrándose en las fuentes de riesgo relevantes o implementando planes de resolución acordes con la estructura del conglomerado.

En los casos en que la estructura no es lo suficientemente clara, es importante que el supervisor cuente con la facultad de ordenar cambios en la misma, permitiendo la identificación de riesgos, que en estructuras complejas son difíciles de detectar.

• Genera herramientas más eficientes para el manejo de liquidaciones de establecimientos de crédito

Al mejorar los estándares en materia de resolución, de conformidad con las recomendaciones internacionales, las autoridades colombianas contarán con mecanismos para que, ante el evento del colapso de un establecimiento de crédito, se haga un uso más eficiente de la reserva del seguro de depósito procurando un proceso de liquidación ordenado de la entidad, sin que se interrumpa la prestación de servicios financieros esenciales a la población.

• Promueve la competitividad de la industria financiera colombiana.

Al establecer un marco legal para conglomerados, se facilita la comparabilidad de la regulación colombiana con otras jurisdicciones avanzadas, lo cual puede facilitar los procesos de expansión de los grupos a nivel internacional. También promueve la llegada de

¹⁰ *Financial Sector Assessment Program*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1350.pdf>

nuevos actores al escenario financiero local sin que se generen mayores costos de entrada.

Al mismo tiempo, la creación de la figura legal de conglomerado financiero permite una mejor consolidación de los grupos financieros, generando un mayor reconocimiento a nivel local e internacional por parte de los consumidores e inversionistas.

2.2. La propuesta en concreto.

Con el fin de mejorar la capacidad de las autoridades para supervisar los riesgos de los conglomerados financieros y para fortalecer los instrumentos utilizados en la resolución de establecimientos de crédito, el proyecto incorpora en tres partes las recomendaciones que el Gobierno nacional considera pertinentes para robustecer su marco regulatorio.

La primera parte concentra los artículos relacionados con la regulación y la supervisión de los conglomerados financieros, la segunda parte contiene los artículos relacionados con la mejora de los mecanismos de resolución de los establecimientos de crédito, y la tercera, establece un régimen de transición para el ejercicio de las facultades otorgadas en el proyecto al Gobierno nacional.

2.3. Disposiciones relativas a los conglomerados financieros:

• El proyecto propone una definición de conglomerado y *holding* financiero, así como de las entidades que lo conforman.

A partir de estos conceptos se establece como conglomerado financiero al conjunto de entidades compuesto por la entidad controlante y las demás entidades del grupo subordinadas que se dediquen a la actividad financiera, aseguradora o del mercado de valores sin importar si se encuentran domiciliadas en Colombia o en el exterior.

En el mismo sentido se incluye dentro de la definición de conglomerado financiero a las entidades subordinadas que desarrollen actividades propias del sector real siempre que su controlante sea una entidad del conglomerado que desarrolle la actividad financiera, aseguradora o del mercado de valores. Si no es así, se entiende que no hace parte de la definición que se propone en la ley.

Además el proyecto de la ley aplica los criterios de subordinación que trae el Código de Comercio en sus artículos 260 y 261. En efecto se entiende que existe subordinación cuando el poder de decisión de una sociedad se encuentra sometido a la voluntad de otra, denominada controlante, bien sea directamente, en cuyo caso se califica como filial, o con el concurso o por intermedio de las subordinadas de la controlante, en cuyo caso se denomina subsidiaria.

Dada la realidad del sistema financiero colombiano, el proyecto amplía el supuesto de subordinación en los conglomerados financieros por propiedad que se establece en el numeral 1 del artículo 261 del Código de Comercio, en el sentido de excluir del cálculo que señala dicho numeral las acciones con derecho a voto de personas que por disposición legal no pueden tener el control de una entidad, como es el caso de los fondos de pensiones. Esto hace que la forma de determinar la mayoría de la propiedad sea más amplia

dado que las participaciones de los otros accionistas se mantienen iguales, pero se comparan dentro de una base menor.

También se define como *holding* financiero a la persona jurídica o vehículo de inversión a través del cual se ejerce el control sobre las subordinadas. Se limita el concepto de *holding* excluyendo de la definición a las personas naturales que tienen una participación de capital en la controlante y a las personas jurídicas que tienen una participación en el capital de la controlante, pero que no ejercen el control de la misma. Por lo cual se entiende que el primer controlante que sea una persona jurídica, será la *holding* del conglomerado.

Finalmente, se somete a supervisión de la SFC a la *holding* financiera y se define como responsable por el cumplimiento de la normatividad aplicable al conglomerado financiero.

• Se otorgan facultades adicionales de intervención al Gobierno nacional.

Se propone dotar al Gobierno nacional de precisas facultades para establecer estándares en materia de niveles adecuados de capital consolidado para el conglomerado, teniendo como referencia los riesgos financieros asumidos.

El Gobierno nacional actualmente cuenta con facultades para establecer niveles adecuados de capital, tanto de forma individual como consolidada, pero su alcance es limitado en la medida que solo aplica a las entidades vigiladas. Por lo tanto, el proyecto amplía dicha facultad para que también se puedan determinar dichos niveles de capital a nivel del conglomerado.

No se prevé que al momento de la consolidación con la controlante o *holding* se hagan mayores esfuerzos adicionales de capital. En el evento en que se requiera algún nivel de capitalización adicional, el Gobierno nacional tendrá la facultad de establecer un régimen de transición, el cual se dispone en la parte tercera del presente proyecto.

Adicional a lo anterior, también se otorgan facultades concretas para determinar las personas naturales o jurídicas que tienen la calidad de vinculados al conglomerado y su *holding*, así como los criterios y condiciones que deben observarse para administrar, informar y controlar adecuadamente los posibles conflictos de interés derivados de las operaciones y estructuras del conglomerado financiero.

Al existir una mayor transparencia en la conformación del conglomerado financiero, es fundamental que el Gobierno nacional pueda establecer límites prudenciales de exposición y concentración de riesgos que deben observarse entre las entidades del conglomerado, y entre este y los demás agentes de la economía. Lo anterior con el propósito de preservar criterios de diversificación de operaciones y de los efectos que puedan derivarse de la materialización de riesgos.

Finalmente, el Gobierno nacional podrá establecer los criterios sobre los cuales la SFC excluya del alcance de la supervisión comprensiva y consolidada a personas o vehículos del conglomerado por razones de materialidad o relevancia.

- **Se amplían las facultades de supervisión y sanción de la SFC.**

Con el fin de asegurar una adecuada supervisión comprensiva y consolidada, el proyecto de ley propone otorgar facultades esenciales a la SFC, estableciendo que la misma imparta instrucciones a los *holdings* sobre la forma en que se debe cumplir la regulación, en especial en materia de gestión de riesgos, control interno, revelación de información, y gobierno corporativo del conglomerado financiero, entre otros.

Entendiendo que la información es fundamental para el ejercicio de una supervisión adecuada, se busca facultar a la SFC para que pueda ordenar cambios en la estructura del conglomerado cuando la misma no permita cumplir los objetivos de supervisión.

Así las cosas, cuando la forma en que está organizado el conglomerado limite o impida la identificación del beneficiario real o de las entidades que lo conforman, no facilite una adecuada revelación de información de las operaciones, negocios o situaciones de conflictos de interés, entre otros aspectos, es esencial que la autoridad de supervisión cuente con las herramientas para asegurar el ejercicio de una supervisión completa, procurando el mayor nivel de transparencia posible en la organización del conglomerado, medianamente órdenes de modificación de su estructura.

Reconociendo que una orden de cambio en la estructura puede generar un impacto significativo en el funcionamiento del conglomerado o en el sistema financiero, el proyecto establece que el Superintendente Financiero debe escuchar previamente el concepto del Consejo Asesor, surtiendo el mismo proceso que se adelanta para la adopción de otras decisiones que se les presenta. El mismo procedimiento se establece para el ejercicio de la facultad de autorización de inversiones del conglomerado en entidades financieras locales o del exterior dada su relevancia, asegurando así un equilibrio en la toma de decisiones.

Con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del *holding* o de las actuaciones del conglomerado en su conjunto, derivadas del presente proyecto, se establece que la SFC pueda adelantar un proceso administrativo sancionatorio al *holding* financiero, de acuerdo con el régimen sancionatorio vigente que resulta aplicable a cualquier entidad vigilada, respetando los principios del debido proceso, derecho de defensa y demás derechos consagrados en la parte séptima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en el capítulo segundo de la Ley 964 de 2005.

- **Se otorgan facultades a la SFC frente a las *holdings* financieras constituidas en el exterior.**

Además del fortalecimiento de la supervisión de los conglomerados financieros en el ámbito local, es importante también abordar la supervisión de *holdings* financieros constituidos en el exterior. Con el fin de ejercer un adecuado control de dichos *holdings*, el proyecto de ley propone que los mismos acrediten ante la SFC que se encuentran sujetos a un régimen de regulación y supervisión equivalente al propuesto en el proyecto de ley. Cuando no exista tal equivalencia, se propone que la SFC pueda requerir la información necesaria para ejercer la supervisión comprensiva y consolidada de la entidad vigilada en Colombia, con

la facultad de poder revocar el funcionamiento de dicha entidad si la información no permite el ejercicio de dicha supervisión.

2.4. Disposiciones relativas al fortalecimiento de mecanismos de resolución.

Como se mencionó anteriormente, la compra de activos y asunción de pasivos, el banco puente, la inclusión de políticas para la minimización en el uso de recursos públicos y su reintegro al Estado se enmarcan dentro de las mejores prácticas internacionales. Para adoptar las recomendaciones descritas se requiere incluir en el marco normativo los siguientes instrumentos de política:

- **Adopción de un mecanismo para que los depositantes accedan rápidamente a sus ahorros en un establecimiento de crédito en liquidación¹¹.**

La compra de activos y asunción de pasivos es una de las medidas más utilizadas en otros países¹² como alternativa al pago del seguro de depósito de una entidad en liquidación, que permite a los ahorradores poder acceder a sus recursos rápidamente sin esperar el trámite de una liquidación.

En la figura de compra de activos y asunción de pasivos, un establecimiento de crédito existente o que se constituya para el efecto, asume total o parcialmente los pasivos asegurables de la entidad en liquidación, es decir las cuentas de ahorros, cuentas corrientes y certificados de depósito a término, entre otros¹³.

En el caso en que los activos cedidos sean menores a los pasivos asumidos, el asegurador de depósitos puede cerrar la diferencia, siempre y cuando el monto a aportar no exceda el valor a pagar por el seguro de depósito¹⁴. Los activos y/o pasivos remanentes quedan en la entidad en liquidación, en procura de no generar distorsiones en apoyos inadecuados a los accionistas causantes del deterioro de la entidad en liquidación.

Entre las ventajas del mecanismo de compra de activos y asunción de pasivos se destaca que este contribuye a: i) garantizar la continuidad de la prestación del servicio financiero y del sistema de pagos para los depositantes y prestatarios de la entidad, ii) minimizar el impacto de una medida de liquidación, ya que no hay interrupción en el acceso a los depósitos, iii) evita la pérdida acelerada del valor de los activos que se presenta en un proceso liquidatorio, y iv) permite que los accionistas sean los que asuman los costos de su mala gestión, sin que se afecten los recursos de los ahorradores.

¹¹ *International Association of Deposit Insurers*, Principio básico #16 para sistemas de seguros de depósitos eficaces.

¹² Entre 2007 y 2010, durante la crisis financiera en Estados Unidos se cerraron más de 200 bancos y en cerca del 90% de las liquidaciones se utilizó la compra de activos y asunción de pasivos como mecanismo de resolución.

¹³ Los pasivos asegurables son las acreencias amparadas por Fogafin definidas en la Resolución del Seguro de Depósito.

¹⁴ Este criterio puede no aplicar en los casos en los cuales la liquidación de la entidad ponga en peligro la estabilidad del sistema de pagos.

• **Se permite la creación de un “banco puente” para operar funciones críticas de una entidad en liquidación**¹⁵

En los casos en los cuales la insolvencia de una entidad financiera pueda poner en peligro la estabilidad del sistema de pagos y de la economía en general¹⁶, la liquidación y el pago del seguro de depósito podría no ser viable y las operaciones de apoyo u oficialización, que mantienen a la entidad operando, generan costos fiscales no deseables y no permite que los causantes de la crisis asuman los costos de la misma¹⁷. Para este tipo de situaciones la compra de activos y asunción de pasivos también es útil, pero generalmente no es fácil encontrar un establecimiento de crédito con la capacidad de asumir los activos y pasivos de la entidad en liquidación, de manera que la posibilidad de crear un banco puente es clave para asegurar la ejecución de esta medida.

Un banco puente se define como un banco con características especiales, al cual son transferidos, total o parcialmente, los activos y pasivos asegurables de uno o más establecimientos de crédito en liquidación, con el objeto de venderlo o de ceder sus activos y pasivos a otro establecimiento de crédito de capital privado, nacional o extranjero, en una fecha futura.

El banco puente busca cerrar la brecha entre la liquidación de un establecimiento de crédito y el momento en que se encuentra un tercero que tenga la capacidad de absorber los activos y pasivos cedidos.

• **Mecanismos para que el Presupuesto General de la Nación recupere los aportes efectuados a la reserva del seguro de depósito**

Reconociendo la necesidad de minimizar la utilización de recursos públicos en la implementación de los mecanismos de resolución de entidades financieras, en línea con una de las recomendaciones identificada por la evaluación efectuada por el FMI, el BM y el FSB, se propone establecer expresamente que cuando el Gobierno nacional aporte recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación para aplicar algún mecanismo de resolución, dichos recursos sean reintegrados a través de los recursos de la reserva del seguro de depósito que se constituye, entre otros factores, por los pagos de la prima que hacen los establecimientos de crédito. Las condiciones de este reintegro serán definidos por la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Vale la pena mencionar que la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras no solo está conformada por los representantes de las máximas autoridades financieras como es el Ministro de Hacienda, el Gerente del Banco de la República, el Superintendente Financiero, sino que además cuenta con dos miembros independientes con amplia trayectoria y reconocimiento en el sistema financiero, lo cual asegura un alto estándar en

materia de gobernanza de las decisiones que les corresponde tomar.

Con esta medida se pretende que los recursos públicos que hayan sido destinados para facilitar la aplicación de los mecanismos de resolución en caso de insuficiencia de la reserva del seguro de depósito, sean recuperados y reintegrados al Presupuesto Nacional de forma *ex post* para que sean las entidades financieras quienes sufraguen el costo que generen por una crisis en el sistema, reduciendo al mínimo la exposición del dinero público¹⁸.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Atendiendo a la facultad que le otorga la Ley 5ª de 1992, a los ponentes de los proyectos de ley, durante el trámite y elaboración de las ponencias, para proponer modificaciones y/o adicionar el contenido de las mismas, me permito proponer a la Plenaria del Senado considerar y aprobar la inclusión del siguiente cambio respecto del texto aprobado en primer debate:

Se propone también eliminar la expresión **la**, contenida en el penúltimo reglón del artículo 7º, el cual quedará de la siguiente forma:

<u>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</u>	<u>PROPUESTA</u>
Artículo 7º. Holdings Financieros constituidos en el exterior. Cuando un <i>holding</i> financiero se encuentre domiciliado o constituido por fuera de la República de Colombia y acredite ante la Superintendencia Financiera de Colombia que se encuentra sujeto a un régimen de regulación prudencial y supervisión comprensiva y consolidada equivalente al de la Superintendencia Financiera de Colombia, no le serán aplicables las disposiciones previstas en el presente título. Cuando el <i>holding</i> financiero no se encuentre domiciliado o constituido en una jurisdicción con un régimen de regulación prudencial y supervisión comprensiva y consolidada equivalente al de la Superintendencia Financiera de Colombia, esta institución podrá solicitar la información que considere pertinente para el ejercicio de la supervisión comprensiva y consolidada a la entidad vigilada establecida en Colombia. Si dicha Superintendencia considera que tal información no permite el ejercicio adecuado de sus funciones de supervisión, podrá revocar la autorización de funcionamiento de la entidad vigilada.	Artículo 7º. Holdings Financieros constituidos en el exterior. Cuando un <i>holding</i> financiero se encuentre domiciliado o constituido por fuera de la República de Colombia y acredite ante la Superintendencia Financiera de Colombia que se encuentra sujeto a un régimen de regulación prudencial y supervisión comprensiva y consolidada equivalente al de la Superintendencia Financiera de Colombia, no le serán aplicables las disposiciones previstas en el presente título. Cuando el <i>holding</i> financiero no se encuentre domiciliado o constituido en una jurisdicción con un régimen de regulación prudencial y supervisión comprensiva y consolidada equivalente al de la Superintendencia Financiera de Colombia, esta institución podrá solicitar la información que considere pertinente para el ejercicio de la supervisión comprensiva y consolidada a la entidad vigilada establecida en Colombia. Si dicha Superintendencia considera que tal información no permite el ejercicio adecuado de sus funciones de supervisión, podrá revocar la autorización de funcionamiento de la entidad vigilada.

¹⁵ Financial Stability Board, Atributo clave #3.2 para regímenes eficaces de resolución para las instituciones financieras.

¹⁶ Bernanke, B. (1983) “Nonmonetary effects of the financial crisis in the propagation of the Great Depression”.

¹⁷ De Young, R. y Reidhill, J. (2008) “A Theory of Bank Resolution: Political Economics and Technological Change”.

¹⁸ La norma propuesta se enmarcaría dentro del sexto principio de los *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, en el que se establece que los países deberán contar con un marco regulatorio que contemple un esquema de recuperación de recursos públicos, en caso de que estos hayan sido proveídos para la aplicación de mecanismos de resolución. En efecto, las autoridades deberán contar con fuentes de financiamiento del sector privado, para que sea la industria financiera quien asuma los costos de tales operaciones.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	PROPUESTA
Para los conglomerados financieros cuyo <i>holding</i> se encuentre constituido en el exterior, las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia que se mencionan en el literal a) del artículo 2° de la presente ley seguirán sujetas al régimen de supervisión a cargo de dicha Superintendencia.	Para los conglomerados financieros cuyo <i>holding</i> se encuentre constituido en el exterior, las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia que se mencionan en el literal a) del artículo 2° de la presente ley seguirán sujetas al régimen de supervisión a cargo de dicha Superintendencia.

Los demás artículos continúan sin modificación alguna tal y como fueron aprobados en primer debate.

DESCRIPCIÓN DE ARTICULADO DEL PROYECTO

La iniciativa que se somete a consideración del Congreso de la República, se integra en (12) artículos, incluido el artículo nuevo que se propone sea incluido en el pliego de modificaciones descrito en la presente ponencia, Su contenido particular me permite describir de manera sintética a continuación:

El **artículo 1°** se ocupa de la descripción del objeto del proyecto.

En el **artículo 2°** establece la definición de conglomerado financiero.

El **artículo 3°** establece la definición de *holding* financiero.

El **artículo 4°** le otorga la facultad y la función de supervisión de la figura de *holding* financieros a la Superintendencia de Financiera de Colombia.

El **artículo 5°** establece los criterios y/o instrumentos de intervención, agregándole (4) numerarles al artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El **artículo 6°** adiciona un numeral, al artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en el cual se consagran de manera expresa las facultades que tendrán la Superintendencia de Financiera de Colombia para cumplir su función de supervisión de los conglomerados financieros.

El **artículo 7°** se ocupa de establecer las facultades con las que contará la Superintendencia Financiera de Colombia, para ejercer las funciones control a los *holdings* financieros constituidos en el exterior.

El **artículo 8°** propone incluir el artículo 295A dentro del Capítulo III de la Parte Undécima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero relativa al proceso de liquidación forzosa administrativa. Esta norma permitirá incluir la medida de compra de **activos y asunción de pasivos** como una alternativa al pago del seguro de depósito.

El **artículo 9°** adiciona un literal, al numeral 1, del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en relación con las facultades para solicitar información por parte de la Superintendencia de Financiera de Colombia, para el adecuado cumplimiento de sus funciones de control y vigilancia.

El **artículo 10** amplía lo dispuesto en materia de liquidaciones en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, a la industria aseguradora para efecto del seguimiento de las liquidaciones.

El **artículo 11** propone adicionar un párrafo al artículo 319 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero relativo al régimen patrimonial del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, para que de la reserva del seguro de depósito se puedan reintegrar los aportes que haya realizado el Gobierno nacional para enfrentar una crisis financiera, facultando a la Junta Directiva para que defina los términos del reintegro.

Se especifica que es la Junta Directiva de Fogafin quien puede determinar que se utilice la medida como alternativa al pago del seguro de depósito, buscando minimizar el uso de sus recursos, y que en caso de que no exista equivalencia entre los activos y pasivos objeto de la medida, se pueda efectuar un aporte hasta por una suma equivalente al valor del pago del seguro de depósito¹⁹.

Por otra parte, se faculta al Gobierno nacional para que defina reglas diferenciadas para la creación de un banco puente.

El **artículo 12** se ocupa de la entrada en vigencia de las disposiciones y le otorga facultades al Gobierno nacional, para establecer el régimen de transición y los plazos en los cuales se tendrá que dar cumplimiento a las normas que expida en desarrollo de las facultades conferidas en el artículo 5°.

PROPOSICIÓN FINAL

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa me permito solicitar a la Plenaria del Senado de la República aprobar en Segundo debate con la modificación propuesta el Proyecto de ley número 119 de 2016, *por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras*.

De los honorables Senadores,


ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
 Senador de la República
 Ponente.

TEXTO SOMETIDO A SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2016 SENADO

por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El presente título tiene por objeto definir el ámbito de la supervisión y regulación de los conglomerados financieros en Colombia con el propósito de velar por la estabilidad del sistema financiero.

¹⁹ Este criterio puede no aplicar en los casos en los cuales la liquidación de la entidad ponga en peligro la estabilidad del sistema de pagos.

Los instrumentos de intervención previstos en el presente título tendrán como objetivo establecer reglas generales relacionadas con la suficiencia de capital por parte de las entidades financieras, aseguradoras y del mercado de valores que hagan parte de los conglomerados financieros, un marco adecuado de gestión frente a los riesgos financieros, de los conglomerados financieros y sus estándares de gobierno corporativo.

Estos instrumentos propenderán por la obtención de información completa y oportuna que garanticen la transparencia de las operaciones del conglomerado financiero y faciliten el ejercicio de la supervisión consolidada.

Artículo 2°. *Conglomerado financiero*. Un conglomerado financiero es un conjunto de entidades con un controlante común que incluya dos o más entidades nacionales o extranjeras que ejerzan una actividad propia de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, siempre que al menos una de ellas ejerza dichas actividades en Colombia. El conglomerado financiero está constituido por su controlante y las siguientes entidades subordinadas:

a) Entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y sus subordinadas financieras nacionales y/o en el exterior;

b) Entidades en el exterior que ejerzan una actividad propia de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, y sus subordinadas financieras nacionales y en el exterior;

c) Las personas jurídicas o vehículos de inversión a través de los cuales el holding financiero ejerce el control de las entidades a que se refieren los literales a) y b) del presente artículo.

Parágrafo. La definición de conglomerado financiero contenida en este artículo aplica únicamente para efectos de la regulación y supervisión consolidada de que trata el presente título, y no tiene efecto alguno sobre disposiciones tributarias, laborales o de otra índole diferente a la aquí señalada.

Artículo 3°. *Holding financiero*. Se considera como holding financiero a cualquier persona jurídica o vehículo de inversión que ejerza el primer nivel de control sobre las entidades que conforman un conglomerado financiero. El holding financiero será el responsable por el cumplimiento de lo dispuesto en este título.

Al presente título se aplicarán los conceptos de control y subordinación establecidos en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio. Adicionalmente, tratándose de la presunción del numeral 1 del artículo 261 del Código de Comercio no se computarán las acciones ordinarias con derecho a voto de aquellos accionistas que no pueden tener el control de acuerdo con las normas que los rigen.

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente artículo, se entenderá que quien ejerce el primer nivel de control es la persona jurídica o el vehículo de inversión más próximo a las entidades que desarrollen una actividad propia de las vigiladas por la Superintendencia Financiera y que detente el control común de todas las entidades de esa naturaleza que conforman el conglomerado financiero.

Parágrafo 2°. Para los efectos del presente título, se entenderá por vehículo de inversión cualquier for-

ma jurídica a través de la cual se detenta, directa o indirectamente, la propiedad y/o control de las acciones de una entidad que haga parte del conglomerado financiero.

Artículo 4°. *Ámbito de supervisión*. El holding financiero estará sujeto a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y le serán aplicables únicamente las disposiciones contenidas en el presente título, sin perjuicio de las normas exigibles en su calidad de emisores de valores colombianos, en los casos que corresponda.

El incumplimiento por parte del holding financiero de las normas previstas en el presente título y de las normas que lo reglamenten, desarrollen o instruyan, será sancionado por la Superintendencia Financiera de Colombia en la forma prevista en la Parte Séptima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en el Capítulo Segundo del Título Sexto de la Ley 964 de 2005 y las normas que los modifiquen o sustituyan.

Los instrumentos de intervención y las facultades de la Superintendencia Financiera previstos en el presente título sólo serán exigibles de manera directa al holding financiero y a las entidades que realizan actividades propias de las vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Así mismo, para efectos de establecer su ámbito de supervisión, la Superintendencia Financiera de Colombia identificará la entidad que actuará como holding financiero en cada conglomerado y las entidades que conforman el conglomerado financiero sin que para efectos de su supervisión se puedan establecer subconglomerados al interior de un conglomerado financiero.

Parágrafo. A los holdings financieros de que trata la presente ley no le serán exigibles las contribuciones definidas en el artículo 337 del EOSF, conservando para el efecto su régimen frente a la Superintendencia de Sociedades; lo anterior sin perjuicio de las contribuciones que deben asumir en su condición de emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores.

Artículo 5°. *Instrumentos de la intervención*. Adicionan los siguientes literales al artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

t) Establecer los niveles adecuados de capital para los conglomerados financieros teniendo en cuenta para el efecto las actividades desarrolladas por las entidades que los integran y los riesgos asociados a estas.

Cuando las entidades financieras que conforman el conglomerado cumplan en forma individual los niveles adecuados de capital y márgenes de solvencia de acuerdo con la normatividad aplicable, no se requerirán márgenes de solvencia a los conglomerados financieros.

En todo caso, la sumatoria de los patrimonios técnicos de las entidades financieras que los conforman, incluido el interés minoritario, deberá ser suficiente para soportar el nivel agregado de riesgo asumido por estas. El capital se depurará para evitar que se utilicen los mismos recursos para respaldar de forma simultánea múltiples riesgos.

u) Establecer los criterios mediante los cuales la Superintendencia Financiera de Colombia podrá ex-

cluir del alcance de la supervisión comprensiva y consolidada a personas jurídicas o vehículos de inversión que hagan parte del conglomerado financiero.

v) Establecer los criterios para determinar la calidad de vinculados al conglomerado financiero y al holding financiero.

En desarrollo de lo anterior, el Gobierno nacional deberá establecer los criterios y mecanismos para que las entidades que hacen parte del conglomerado financiero identifiquen, administren y revelen los conflictos de interés entre estas y sus vinculados.

w) Establecer los límites de exposición y de concentración de riesgos que deberá cumplir el conglomerado financiero. El ejercicio de esta facultad deberá hacerse teniendo en cuenta los límites de exposición y concentración de riesgos exigidos de manera individual a las entidades vigiladas que hacen parte del conglomerado.

Artículo 6°. *Facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia.* Adiciónase el numeral 9 al artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente contenido:

9. Facultades frente a los conglomerados financieros.

Con el fin de ejercer una supervisión comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros, la Superintendencia Financiera de Colombia tendrá las siguientes facultades:

a) Impartir instrucciones a los holdings financieros relacionadas con la gestión de riesgos, control interno, revelación de información, conflictos de interés y gobierno corporativo, que deberán aplicar las entidades que conforman el conglomerado financiero.

La gestión de riesgos será aplicable de acuerdo a la naturaleza de cada una de las entidades que conforman el conglomerado financiero.

b) Requerir a los holdings financieros cambios en la estructura del conglomerado financiero siempre que la existente no permita una adecuada revelación de información, una supervisión comprensiva y consolidada o la identificación del beneficiario real y de las entidades que lo conforman.

El ejercicio de esta facultad deberá tener en consideración si la estructura pone en riesgo a la estabilidad del sistema financiero o del mismo conglomerado financiero.

c) Autorizar las inversiones de capital, directas o indirectas, que pretenda realizar el holding financiero en entidades financieras, de seguros y del mercado de valores locales o del exterior, en los términos del artículo 88 y el literal b), numeral 2 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

d) Requerir información y realizar visitas de inspección a las entidades que conforman un conglomerado financiero, con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de sus negocios, de la administración de sus riesgos o de los demás aspectos que se requieran.

e) Revocar la autorización de funcionamiento de una entidad vigilada en Colombia que haga parte de un conglomerado financiero cuyo controlante se en-

cuentre en una jurisdicción diferente cuando la Superintendencia considere que la información entregada no permite el ejercicio adecuado de sus funciones de supervisión.

Parágrafo 1°. Lo anterior, sin perjuicio de las demás funciones y facultades con las que cuenta la Superintendencia Financiera de Colombia para efectos de ejercer la supervisión individual y consolidada.

Parágrafo 2°. Cuando se trate del ejercicio de las facultades señaladas en el literal e), el Superintendente Financiero deberá obtener previamente el pronunciamiento favorable del Consejo Asesor. La entidad del conglomerado financiero que tenga un interés directo en la decisión, deberá tener la oportunidad de ser escuchada previamente por parte del Consejo Asesor.

Parágrafo 3°. En el evento en que la Superintendencia Financiera de Colombia ejerza la facultad prevista en el literal l) numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se entenderá que resultan aplicables todas las disposiciones legales aplicables a los conglomerados financieros.

Artículo 7°. *Holdings financieros constituidos en el exterior.* Cuando un holding financiero se encuentre domiciliado o constituido por fuera de la República de Colombia y acredite ante la Superintendencia Financiera de Colombia que se encuentra sujeto a un régimen de regulación prudencial y supervisión comprensiva y consolidada equivalente al de la Superintendencia Financiera de Colombia, no le serán aplicables las disposiciones previstas en el presente título.

Cuando el holding financiero no se encuentre domiciliado o constituido en una jurisdicción con un régimen de regulación prudencial y supervisión comprensiva y consolidada equivalente al de la Superintendencia Financiera de Colombia, esta institución podrá solicitar la información que considere pertinente para el ejercicio de la supervisión comprensiva y consolidada a la entidad vigilada establecida en Colombia. Si dicha Superintendencia considera que tal información no permite el ejercicio adecuado de sus funciones de supervisión, podrá revocar la autorización de funcionamiento de la entidad vigilada.

Para los conglomerados financieros cuyo holding se encuentre constituido en el exterior, las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia que se mencionan en el literal a) del artículo 2° de la presente ley seguirán sujetas al régimen de supervisión a cargo de dicha Superintendencia.

TÍTULO II

DEL FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS

CAPÍTULO 1

Compra de activos y asunción de pasivos de un establecimiento de crédito en liquidación forzosa administrativa

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 295A al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

“Artículo 295A. Compra de activos y asunción de pasivos. En el evento en que la Superintendencia

Financiera de Colombia ordene la liquidación forzosa administrativa de un establecimiento de crédito, la Junta Directiva de Fogafín podrá decidir la compra de activos y asunción de pasivos como alternativa al pago del seguro de depósito, y como consecuencia de la misma, la transferencia de los activos y pasivos de dicho establecimiento a uno o más establecimientos de crédito o a un banco puente. Lo anterior, teniendo en cuenta lo señalado en el literal b) del numeral 6 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Sin perjuicio de las normas que para el efecto defina el Gobierno nacional, la compra de activos y asunción de pasivos de que trata el presente artículo se sujetará adicionalmente a las siguientes reglas:

a) La transferencia de los pasivos resultante de la asunción y la compra de los activos producirá efectos de pleno derecho, sin perjuicio del aviso que se dará a los titulares de estos;

b) No serán trasladados los activos que hayan sido transferidos al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, y al Banco de la República en virtud del endoso en propiedad de los títulos descontados y/o redescontados en desarrollo de Apoyos Transitorios de Liquidez (ATL) y de la intermediación de líneas de crédito externo, así como los títulos endosados en propiedad en las operaciones de liquidez de que trata el literal b) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, o su equivalente en dinero;

c) La Superintendencia Financiera de Colombia autorizará, previa solicitud del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, la constitución de un establecimiento de crédito especial llamado banco puente, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno nacional. El banco puente no estará sujeto a los requerimientos mínimos de capital ni a los regímenes de reserva legal, inversiones forzosas y encaje dispuestos para los demás establecimientos de crédito por el término en que se mantenga su condición;

d) En caso de que no exista equivalencia entre los activos y pasivos objeto de la medida, Fogafín podrá efectuar un aporte de recursos en la entidad intervenida, proveniente de la reserva del seguro de depósito.

Dicho aporte podrá ser transferido al establecimiento receptor y se considerará como un gasto de administración de la liquidación. En el caso de que el banco receptor pague por los activos y pasivos transferidos, este valor se destinará prioritariamente al pago del aporte efectuado por Fogafín, y el excedente, en caso de existir, deberá ser destinado a la liquidación de la entidad intervenida;

e) Para efectos fiscales y de determinación de derechos notariales y de registro, las transferencias que se realicen en desarrollo de la compra de activos y asunción de pasivos se considerarán como actos sin cuantía;

Parágrafo 1°. En las operaciones relacionadas en los literales k) del numeral 1 y el inciso primero del numeral 10 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se entenderán incluidas lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 2°. El presente artículo también podrá ser aplicable a operaciones realizadas con entidades cooperativas financieras. Para el efecto, las menciones al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras que se hagan en el presente artículo, se entenderán efectuadas al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas”.

Artículo 9°. Adicionar el siguiente literal al numeral 1 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

“ñ) Requerir a las entidades inscritas información de carácter general y particular para el cumplimiento de sus funciones, en especial cuando se trate de información distinta a la que normalmente deba suministrarse a la Superintendencia Financiera de Colombia;

CAPÍTULO 2

Otras disposiciones

Artículo 10. Para efectos del seguimiento a las liquidaciones de que tratan los literales b) del numeral 1 del artículo 206 y e) del numeral 2 del artículo 316 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se entenderá que aplica también para la industria aseguradora vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 11. Adiciónase un parágrafo al artículo 319 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente contenido:

“**Parágrafo.** Cuando el Gobierno nacional realice aportes del Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto en el presente artículo, estará a cargo de la reserva del seguro de depósito el reintegro de dichos montos en los términos y condiciones que determine la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras”.

TÍTULO III

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA

Artículo 12. *Régimen de Transición y Vigencia.* El Gobierno nacional reglamentará las facultades conferidas en artículo 5° de la presente ley dentro de los seis meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, teniendo en cuenta para el efecto la estructura, complejidad y características propias de los conglomerados financieros.

El título primero de la presente ley regirá seis meses después de la expedición de la reglamentación a la que se refiere el inciso anterior. Los títulos segundos y terceros rigen a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.



ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
H. Senador Ponente

Bogotá, D.C., 25 de octubre de 2016

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate al **Proyecto de ley número 119 de 2016 Senado**, por la cual se dictan normas para

fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras.


RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de veintisiete (27) folios.


RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 19 DE OCTUBRE DE 2016 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2016 SENADO

por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El presente título tiene por objeto definir el ámbito de la supervisión y regulación de los conglomerados financieros en Colombia con el propósito de velar por la estabilidad del sistema financiero.

Los instrumentos de intervención previstos en el presente título tendrán como objetivo establecer reglas generales relacionadas con la suficiencia de capital por parte de las entidades financieras, aseguradoras y del mercado de valores que hagan parte de los conglomerados financieros, un marco adecuado de gestión frente a los riesgos financieros, de los conglomerados financieros y sus estándares de gobierno corporativo.

Estos instrumentos propenderán por la obtención de información completa y oportuna que garanticen la transparencia de las operaciones del conglomerado financiero y faciliten el ejercicio de la supervisión consolidada.

Artículo 2°. *Conglomerado financiero.* Un conglomerado financiero es un conjunto de entidades con un controlante común que incluya dos o más entidades nacionales o extranjeras que ejerzan una actividad propia de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, siempre que al menos una de ellas ejerza dichas actividades en Colombia. El conglomerado financiero está constituido por su controlante y las siguientes entidades subordinadas:

a) Entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y sus subordinadas financieras nacionales y/o en el exterior;

b) Entidades en el exterior que ejerzan una actividad propia de las entidades vigiladas por la Superin-

tendencia Financiera de Colombia, y sus subordinadas financieras nacionales y en el exterior: y

c) Las personas jurídicas o vehículos de inversión a través de los cuales el holding financiero ejerce el control de las entidades a que se refieren los literales a) y b) del presente artículo.

Parágrafo. La definición de conglomerado financiero contenida en este artículo aplica únicamente para efectos de la regulación y supervisión consolidada de que trata el presente título, y no tiene efecto alguno sobre disposiciones tributarias, laborales o de otra índole diferente a la aquí señalada.

Artículo 3°. *Holding financiero.* Se considera como *holding financiero* a cualquier persona jurídica o vehículo de inversión que ejerza el primer nivel de control sobre las entidades que conforman un conglomerado financiero. El *holding financiero* será el responsable por el cumplimiento de lo dispuesto en este título.

Al presente título se aplicarán los conceptos de control y subordinación establecidos en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio. Adicionalmente, tratándose de la presunción del numeral 1 del artículo 261 del Código de Comercio no se computarán las acciones ordinarias con derecho a voto de aquellos accionistas que no pueden tener el control de acuerdo con las normas que los rigen.

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente artículo, se entenderá que quien ejerce el primer nivel de control es la persona jurídica o el vehículo de inversión más próximo a las entidades que desarrollen una actividad propia de las vigiladas por la Superintendencia Financiera y que detente el control común de todas las entidades de esa naturaleza que conforman el conglomerado financiero.

Parágrafo 2°. Para los efectos del presente título, se entenderá por vehículo de inversión cualquier forma jurídica a través de la cual se detenta, directa o indirectamente, la propiedad y/o control de las acciones de una entidad que haga parte del conglomerado financiero.

Artículo 4°. *Ámbito de supervisión.* El holding financiero estará sujeto a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y le serán aplicables únicamente las disposiciones contenidas en el presente título, sin perjuicio de las normas exigibles en su calidad de emisores de valores colombianos, en los casos que corresponda.

El incumplimiento por parte del *holding financiero* de las normas previstas en el presente título y de las normas que lo reglamenten, desarrollen o instruyan, será sancionado por la Superintendencia Financiera de Colombia en la forma prevista en la Parte Séptima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en el Capítulo Segundo del Título Sexto de la Ley 964 de 2005 y los normas que los modifiquen o sustituyan.

Los instrumentos de intervención y las facultades de la Superintendencia Financiera previstos en el presente título sólo serán exigibles de manera directa al *holding financiero* y a las entidades que realizan actividades propias de las vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Así mismo, para efectos de establecer su ámbito de supervisión, la Superintendencia Financiera de Colombia identificará la entidad que actuará como *holding* financiero en cada conglomerado y las entidades que conforman el conglomerado financiero sin que para efectos de su supervisión se puedan establecer subconglomerados al interior de un conglomerado financiero.

Parágrafo. A los holdings financieros de que trata la presente ley no le serán exigibles las contribuciones definidas en el artículo 337 del EOSF, conservando para el efecto su régimen frente a la Superintendencia de Sociedades; lo anterior sin perjuicio de las contribuciones que deben asumir en su condición de emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores.

Artículo 5°. *Instrumentos de la intervención.* Adiciónanse los siguientes literales al artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

t) Establecer los niveles adecuados de capital para los conglomerados financieros teniendo en cuenta para el efecto las actividades desarrolladas por las entidades que los integran y los riesgos asociados a estas.

Cuando las entidades financieras que conforman el conglomerado cumplan en forma individual los niveles adecuados de capital y márgenes de solvencia de acuerdo con la normatividad aplicable, no se requerirán márgenes de solvencia a los conglomerados financieros.

En todo caso, la sumatoria de los patrimonios técnicos de las entidades financieras que los conforman, incluido el interés minoritario, deberá ser suficiente para soportar el nivel agregado de riesgo asumido por estas. El capital se depurará para evitar que se utilicen los mismos recursos para respaldar de forma simultánea múltiples riesgos.

u) Establecer los criterios mediante los cuales la Superintendencia Financiera de Colombia podrá excluir del alcance de la supervisión comprensiva y consolidada a personas jurídicas o vehículos de inversión que hagan parte del conglomerado financiero.

v) Establecer los criterios para determinar la calidad de vinculados al conglomerado financiero y al *holding* financiero.

En desarrollo de lo anterior, el Gobierno nacional deberá establecer los criterios y mecanismos para que las entidades que hacen parte del conglomerado financiero identifiquen, administren y revelen los conflictos de interés entre estas y sus vinculados.

w) Establecer los límites de exposición y de concentración de riesgos que deberá cumplir el conglomerado financiero. El ejercicio de esta facultad deberá hacerse teniendo en cuenta los límites de exposición y concentración de riesgos exigidos de manera individual a las entidades vigiladas que hacen parte del conglomerado.

Artículo 6°. *Facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia.* Adiciónase el numeral 9 al artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente contenido:

“9. Facultades frente a los conglomerados financieros.

Con el fin de ejercer una supervisión comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros, la Superintendencia Financiera de Colombia tendrá las siguientes facultades:

a) Impartir instrucciones a los holdings financieros relacionadas con la gestión de riesgos, control interno, revelación de información, conflictos de interés y gobierno corporativo, que deberán aplicar las entidades que conforman conglomerado financiero.

La gestión de riesgos será aplicable de acuerdo a la naturaleza de cada una de las entidades que conforman el conglomerado financiero.

b) Requerir a los holdings financieros cambios en la estructura del conglomerado financiero siempre que la existente no permita una adecuada, revelación de información, una supervisión comprensiva y consolidada o la identificación del beneficiario real y de las entidades que lo conforman.

El ejercicio de esta facultad deberá tener en consideración si la estructura pone en riesgo a la estabilidad del sistema financiero o del mismo conglomerado financiero.

c) Autorizar las inversiones de capital, directas o indirectas, que pretenda realizar el *holding* financiero en entidades financieras, de seguros y del mercado de valores locales o del exterior, en los términos del artículo 88 y el literal b), numeral 2 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

d) Requerir información y realizar visitas de inspección a las entidades que conforman un conglomerado financiero, con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de sus negocios, de la administración de sus riesgos o de los demás aspectos que se requieran.

e) Revocar la autorización de funcionamiento de una entidad vigilada en Colombia que haga parte de un conglomerado financiero cuyo controlante se encuentre en una jurisdicción diferente cuando la Superintendencia considere que la información entregada no permite el ejercicio adecuado de sus funciones de supervisión.

Parágrafo 1°. Lo anterior, sin perjuicio de las demás funciones y facultades con las que cuenta la Superintendencia Financiera de Colombia para efectos de ejercer la supervisión individual y consolidada.

Parágrafo 2°. Cuando se trate del ejercicio de las facultades señaladas en el literal e), el Superintendente Financiero deberá obtener previamente el pronunciamiento favorable del Consejo Asesor. La entidad del conglomerado financiero que tenga un interés directo en la decisión, deberá tener la oportunidad de ser escuchada previamente por parte del Consejo Asesor.

Parágrafo 3°. En el evento en que la Superintendencia Financiera de Colombia ejerza la facultad prevista en el literal l) numeral 3 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se entenderá que resultan aplicables todas las disposiciones legales aplicables a los conglomerados financieros.

Artículo 7°. *Holdings financieros constituidos en el exterior.* Cuando un holding financiero se encuentre domiciliado o constituido por fuera de la República de Colombia y acredite ante la Superintendencia Finan-

ciera de Colombia que se encuentra sujeto a un régimen de regulación prudencial y supervisión comprensiva y consolidada equivalente al de la Superintendencia Financiera de Colombia, no le serán aplicables las disposiciones previstas, en el presente título.

Cuando el holding financiero no se encuentre domiciliado o constituido en una jurisdicción con un régimen de regulación prudencial y supervisión comprensiva y consolidada equivalente al de la Superintendencia Financiera de Colombia, esta institución podrá solicitar la información que considere pertinente para el ejercicio de la supervisión comprensiva y consolidada a la entidad vigilada establecida en Colombia. Si dicha Superintendencia considera que tal información no permite el ejercicio adecuado de sus funciones de supervisión, podrá revocar la autorización de funcionamiento de la entidad vigilada.

Para los conglomerados financieros cuyo holding se encuentre constituido en el exterior, las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia que se mencionan en el literal a) del artículo 2° de la presente ley seguirán sujetas al régimen de supervisión a cargo de dicha Superintendencia.

TÍTULO II

DEL FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE ENTIDADES FINANCIERAS

CAPÍTULO 1

Compra de activos y asunción de pasivos de un establecimiento de crédito en liquidación forzosa administrativa

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 295A al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:

“Artículo 295A. Compra de activos y asunción de pasivos. En el evento en que la Superintendencia Financiera de Colombia ordene la liquidación forzosa administrativa de un establecimiento de crédito, la Junta Directiva de Fogafín podrá decidir la compra de activos y asunción de pasivos como alternativa al pago del seguro de depósito, y como consecuencia de la misma, la transferencia de los activos y pasivos de dicho establecimiento a uno o más establecimientos de crédito o a un banco puente. Lo anterior, teniendo en cuenta lo señalado en el literal b) del numeral 6 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Sin perjuicio de las normas que para el efecto defina el Gobierno nacional, la compra de activos y asunción de pasivos de que trata el presente artículo se sujetará adicionalmente a las siguientes reglas:

a) La transferencia de los pasivos resultante de la asunción y la compra de los activos producirá efectos de pleno derecho, sin perjuicio del aviso que se dará a los titulares de estos;

b) No serán trasladados los activos que hayan sido transferidos al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, y al Banco de la República en virtud del endoso en propiedad de los títulos descontados y/o redescontados en desarrollo de Apoyos Transitorios

de Liquidez (ATL) y de la intermediación de líneas de crédito externo, así como los títulos endosados en propiedad en las operaciones de liquidez de que trata el literal b) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, o su equivalente en dinero;

c) La Superintendencia Financiera de Colombia autorizará, previa solicitud del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, la constitución de un establecimiento de crédito especial llamado banco puente, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno nacional. El banco puente no estará sujeto a los requerimientos mínimos de capital ni a los regímenes de reserva legal, inversiones forzosas y encaje dispuestos para los demás establecimientos de crédito por el término en que se mantenga su condición;

d) En caso de que no exista equivalencia entre los activos y pasivos objeto de la medida, Fogafín podrá efectuar un aporte de recursos en la entidad intervenida, proveniente de la reserva del seguro de depósito.

Dicho aporte podrá ser transferido al establecimiento receptor y se considerará como un gasto de administración de la liquidación. En el caso de que el banco receptor pague por los activos y pasivos transferidos, este valor se destinará prioritariamente al pago del aporte efectuado por Fogafín, y el excedente, en caso de existir, deberá ser destinado a la liquidación de la entidad intervenida;

e) Para efectos fiscales y de determinación de derechos notariales y de registro, las transferencias que se realicen en desarrollo de la compra de activos y asunción de pasivos se considerarán como actos sin cuantía;

Parágrafo 1°. En las operaciones relacionadas en los literales k) del numeral 1 y el inciso primero del numeral 10 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se entenderán incluidas lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 2°. El presente artículo también podrá ser aplicable a operaciones realizadas con entidades cooperativas financieras. Para el efecto, las menciones al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras que se hagan en el presente artículo, se entenderán efectuadas al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas”.

Artículo 9°. Adicionar el siguiente literal al numeral 1 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:

“ñ) Requerir a las entidades inscritas información de carácter general y particular para el cumplimiento de sus funciones, en especial cuando se trate de información distinta a la que normalmente deba suministrarse a la Superintendencia Financiera de Colombia.

CAPÍTULO 2

Otras disposiciones

Artículo 10. Para efectos del seguimiento a las liquidaciones de que tratan los literales b) del numeral 1 del Artículo 296 y e) del numeral 2 del artículo 316 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se entenderá que aplica también para la industria aseguradora vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 11. Adiciónase un párrafo al artículo 319 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente contenido:

“**Parágrafo.** Cuando el Gobierno nacional realice aportes del Presupuesto General de la Nación según lo dispuesto en el presente artículo, estará a cargo de la reserva del seguro de depósito el reintegro de dichos montos en los términos y condiciones que determine la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras”.

TÍTULO III

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA

Artículo 12. *Régimen de Transición y Vigencia.* El Gobierno nacional reglamentará las facultades conferidas en artículo 5° de la presente ley dentro de los seis meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, teniendo en cuenta para el efecto la estructura, complejidad y características propias de los conglomerados financieros.

El título primero de la presente ley regirá seis meses después de la expedición de la reglamentación a la que se refiere el inciso anterior. Los títulos segundos y terceros rigen a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2016

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate al **Proyecto de ley número 119 de 2016 Senado**, por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras. Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado con modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 07 de 19 de octubre de 2016. Anunciado el día 18 de octubre de 2016, Acta 06 de la misma fecha.

JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Presidente (E)

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Ponente

RAFAEL OYOLO OPRÍOSGOTIA
Secretario General

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 30 DE 2016

por medio de la cual se reglamentan las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones.

HSALM-440-16

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

E.S.M.

Referencia: Proyecto de Ley Estatutaria número 30 de 2016, por medio de la cual se reglamentan

las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones.

En los siguientes términos rindo ponencia para segundo debate del proyecto de la referencia, al cual fui designado como ponente por la Mesa Directiva de Comisión Primera de Senado.

Antecedentes del proyecto:

El 20 de julio del presente año fue radicado en Secretaría General de Senado el **Proyecto de ley 30 de 2016**, por medio de la cual se reglamentan las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones, presentado por los honorables Senadores Claudia López, Jimmy Chamorro, Jorge Prieto, Iván Cepeda, y por los honorables Representantes Angélica Lozano, Inti Asprilla, Ángela María Robledo, Óscar Ospina, Alirio Uribe, Ana Cristina Paz, y otros. Este proyecto fue consignado en la **Gaceta del Congreso** número 545 de 2016.

Mediante Acta MD-01 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República fui designado como ponente de esta iniciativa.

Para el día 25 de agosto del presente año fue citada audiencia pública sobre dos proyectos de contenido electoral, el primero de ellos fue el **Proyecto de ley número 08 de 2016 Senado**, por la cual se expide el Código Electoral y se dictan otras disposiciones, y el Proyecto de ley número 30 de 2016 Senado, este último el que es a consideración de esta ponencia.

En el marco de esta audiencia intervinieron dos personas respecto al proyecto en mención, el primero de ellos fue Marlon Pabón en representación de la Misión de Observación Electoral (MOE) y el otro fue el ciudadano Armando Mikán.

En cuanto a la primera intervención por parte de la MOE, se mencionó que “los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición deben responder conjuntamente por las faltas constitucionales y legales en las que incurra el candidato avalado”¹, según lo expresado por el doctor Pabón argumentaba que la responsabilidad de los avales debe ser conjunta y no individual del partido, ya que las organizaciones coaligadas debieron hacer control frente a los avales asignados. Por lo cual, permitir una coalición sin responsabilidad colectiva puede ser contraproducente, menciona la MOE. Otro punto expresado es el “régimen de bancadas aplicable a los candidatos avalados por los partidos y movimientos políticos coaligados” que tiene el proyecto, para la MOE no aplicar un régimen de bancadas a la coalición implicaría problemas en el fortalecimiento ideológico de los partidos. Finalmente manifestaron su preocupación frente a los mecanismos de financiación de las coaliciones, en donde para ellos no existiría claridad frente a la distribución de los recursos financieros.

Finalmente, el doctor Mikán manifestó que este proyecto es contrario al espíritu de la Ley 1475 de 2011 en donde las coaliciones solo son permitidas para cargos uninominales.

¹ Informe presentado por la MOE en el marco de la audiencia del 25 de agosto de 2016 en la Comisión Primera de Senado.

El 2 de septiembre del presente año se rindió ponencia positiva para dar primer debate al proyecto en mención, la cual se debatió y aprobó el 19 de octubre.

En la discusión del proyecto no se presentaron proposiciones pero sí algunas observaciones frente al alcance del mismo. El honorable Senador Jaime Amín mencionó que este proyecto no debería ser exclusivo para partidos que sumados alcancen hasta el 15% de los votos válidos para la respectiva circunscripción, sino que debería darse la posibilidad a todos los partidos políticos alegando igualdad de condiciones; sin embargo, en la sustentación que se hizo del debate se hizo claridad que el Acto Legislativo 02 de 2015 que modificó el artículo 263 de la Constitución fue claro en establecer que esta posibilidad de coalición solo aplicaría para los partidos que cumplieren dicha condición.

Por otro lado, el honorable Senador Horacio Serpa manifestó que se hiciera claridad frente a las consultas internas que se hicieran para determinar las listas a corporaciones públicas. Para la anterior inquietud se argumentó que las consultas internas para definir las coaliciones a corporaciones públicas solo puede operar para los Partidos Políticos que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, tal y como lo establece el acto legislativo y por lo tanto ningún otro partido podría hacerlo.

Siendo resueltas las observaciones que se tuvieron sobre el **Proyecto de ley número 30 de 2016 Senado**, por medio de la cual se reglamentan las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones, fue aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República con una votación de 11 votos a favor y 0 en contra. También en la sesión de la Comisión Primera del 19 de octubre fue aprobado el trámite de este proyecto de ley como estatutaria.

Contenido del proyecto:

La iniciativa tiene como objeto reglamentar el artículo 263 de la Constitución que fue modificado por el Acto Legislativo 02 de 2015 en su artículo 20, el cual estableció que “los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.” Para ello hace modificaciones a la Ley 1475 de 2011.

Los elementos constitutivos del proyecto de ley:

1. Reglamenta la presentación de candidatos de coalición a corporaciones públicas, estableciendo que:

- Aplica para los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en la última elección una votación de hasta el 15% de los votos válidos de la respectiva circunscripción.

- Los partidos y movimientos políticos no podrán presentar listas en las circunscripciones donde hayan inscrito una lista de coalición.

- Ningún partido o movimiento político podrá participar en más de una coalición en una misma circunscripción.

- En ningún caso un partido o movimiento político puede representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.

- En el formulario de inscripción de listas de coalición se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

- Las listas serán definidas mediante acuerdo de los partidos políticos que conforman la coalición.

- La coalición deberá contar con un reglamento que rija su funcionamiento y que contenga:

- Los principios que la rigen.

- El mecanismo de financiamiento de la campaña.

- La forma de distribución de los recursos entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición.

- Los espacios de publicidad.

- Los gerentes de campaña y

- Los procesos de auditoría interna.

- Los partidos y movimientos políticos y sus directivos no podrán inscribir ni apoyar listas distintas a la que fue designada por la coalición.

- La responsabilidad política será individual para cada partido que forme la coalición.

- Los partidos o movimientos políticos coaligados mantendrán la personería jurídica siempre que al menos de uno de sus candidatos presente en la lista de coalición haya sido elegido.

2. Adiciona que los estatutos de los partidos y movimientos políticos deberá contener las reglas para constituir coaliciones.

3. Indica que las consultas convocadas como mecanismo de democracia interna de los partidos podrán realizarse con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a listas de corporaciones públicas para los partidos que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción. Se excluyen los demás Partidos Políticos y Movimientos Políticos, según como lo determinó el Acto Legislativo 02 de 2015.

Consideraciones generales:

Dentro de los Estados Modernos Democráticos los Partidos Políticos han tenido una connotación importante e indispensable. No solo los partidos son vistos como formas de participación dentro de los escenarios democráticos que brinda un Estado, sino que además, son vistos como los mediadores entre las relaciones del Estado y la Sociedad. Según García-Pelayo en su texto “El Estado de Partidos”, la democracia es entendida como una democracia de partidos, es decir que un Estado Democrático es un Estado de Partidos, estas agrupaciones permiten que se configuren los insumos necesarios para el sistema político, en donde se destaca: movilización electoral de la población, ascenso al Estado de orientaciones políticas y hacer de las demandas sociales una sistematización para proporcionarles, por un lado, el correspondiente programa de acción política y las personas destinadas a ser titulares en los órganos estatales.

Pero los partidos políticos por sí mismos no tienen relevancia alguna, es por ello que desde el estudio de la Ciencia Política se plantea que la posibilidad que tengan los partidos de influir sobre las decisiones y acciones de los órganos políticos depende de los resultados electorales. Entonces para que un partido político tenga una verdadera importancia en el rol democrático se le debe dar garantía para su participación. No basta solo con su existencia sino que además el Estado debe brindar un sistema electoral garantista para la participación e incidencia de todos los partidos en igualdad de condiciones.

En el caso de la tradición colombiana, el bipartidismo ha sido una de las características más arraigadas, solo hasta la llegada de la Constitución Política de 1991 se comprendió la importancia de la pluralidad de participación de distintos partidos políticos, como garantía de participación de toda la sociedad. Para Giovanni Sartori en sus textos “Partidos y Sistemas de Partidos Marco para un análisis” la discusión de sobre el número de partidos políticos dentro de un Estado es siempre dinámico, respondiendo a debates políticos y necesidades sociales, que en el caso de Colombia han llevado a entender que el reforzamiento ideológico de los partidos y la apertura a distinta visión de país nutren los espacios democráticos.

David Roll en su texto “Partidos Políticos y Congreso” menciona cuatro características que destacaron el sistema político colombiano antes de la reforma que se dio en 2003:

1. Fue un sistema bipartidista la mayor parte del tiempo.
2. Fue un sistema de partido predominante la mayor parte del tiempo.
3. Era un bipartidismo en agonía; una transición hacia el multipartidismo.
4. Sí fue un sistema bipartidista, porque muchos de esos terceros partidos son fracciones temporales o ficticias de partidos tradicionales.

Con la reforma electoral del 2003 se intentaron corregir estos errores mediante los siguientes postulados: Democracia dentro de los partidos, no doble militancia, limitación de la expedición de avales, introduce el método de cifras repartidoras, exige umbral para obtener escaños y para sobrevivir como partido, y reorganiza la actividad parlamentaria, plante Roll.

Sin embargo, y pese a que se han intentado fortalecer ideológicamente los partidos, muchas de las medidas adoptadas dentro del sistema político y electoral han ido en demérito de los partidos políticos alternativos o independientes. Un ejemplo de esto es la carencia de financiación que permita igualdad de condiciones en la participación de elecciones, en donde la posibilidad de financiación privada de campañas ha sido un elemento distorsionador de la capacidad real que tenga un partido político. Otro caso es el incremento del umbral del 2 al 3%, lo cual implicó que muchos partidos desaparecieran o tuvieran que fusionarse para poder continuar, en donde no es claro si la prioridad es un enfoque ideológico. Finalmente, la corrupción y el fraude electoral no han permitido estructurar un sistema electoral y de partidos fuerte. Todos estos hechos

hasta el día de hoy continúan siendo los principales desafíos del sistema político y no han sido atendidos a pesar de la gravedad que representa esto para garantizar el pluralismo democrático en Colombia.

Este proyecto de ley pretende corregir en parte una de las desigualdades existente reglamentando lo mencionado en el Acto Legislativo 02 de 2015 conocido como Equilibrio de Poderes, en donde se permite que “*los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas*”². Con este proyecto de ley se permitiría garantizar que los partidos alternativos o independientes puedan hacer alianzas para obtener el umbral conjuntamente sin que esto determine que dejen de existir como estructuras independientes entre ellas, fortaleciendo así el pluralismo tan importante en un régimen democrático.

La Corte Constitucional ha mencionado sobre los partidos políticos y movimientos sociales lo siguiente:

*Los partidos políticos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades de representación democrática constitucionalmente reconocidas, cuyo papel es de carácter complejo, pues de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política, siendo medios de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política, y cumplen el papel de canalizar la voluntad pública de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos, función en la que se sustenta, a juicio de la Corte, el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos y la vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista*³.

Menciona también la Corte Constitucional frente a la importancia del pluralismo en Colombia:

La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico, circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual (i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc.

² COLOMBIA. Constitución Política. Art. 262.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Finalmente, la Corte Constitucional menciona:

Los partidos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades constitucionalmente reconocidas de representación democrática, resultan profundamente influenciados por este cambio cualitativo. Bajo el modelo anterior, la función de las agrupaciones políticas era de simple intermediación entre los electores y los cargos y corporaciones públicas. Ahora, en vigencia de la democracia participativa y pluralista, estas agrupaciones redefinen su función, con el fin de tornarse compatibles con la nueva concepción de democracia antes señalada. Así lo ha identificado la Corte, al prever que “...el principio democrático participativo tiene relación inescindible con la soberanía popular. Este vínculo se comprueba al considerar que en el Estado Constitucional toda modalidad de poder político encuentra su sustento en la expresión de la voluntad popular que lo inviste de legitimidad. A su vez, esa voluntad se ejerce mediante la democracia participativa y pluralista, entendida desde un criterio normativo, esto es, en tanto procedimiento para encauzar la decisión de la mayoría en un marco respetuoso de la deliberación, los derechos de las minorías y el grado efectivo de incidencia de ese debate democrático en la determinación de las diversas esferas de la vida social y comunitaria”.

Podría decirse entonces que este proyecto es una garantía para el pluralismo y el fortalecimiento democrático, en donde se permitirá que los partidos alternativos e independientes puedan seguir siendo voceros en los distintos espacios de las corporaciones públicas de los sectores sociales a quienes representan, fortaleciendo sus procesos ideológicos y organizativos.

Estas coaliciones tendrán reglas claras, además, el régimen de bancadas y la prohibición a la doble militancia no tendrá alteración alguna, continuando así con el fortalecimiento programático de los partidos políticos.

MARCO CONSTITUCIONAL

Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros

de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

MARCO LEGAL

El presente proyecto de ley reforma la Ley 1475 de 2011, “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, en sus artículos 2°, 4° y 5°, y adiciona el artículo 29A.

El artículo 2° se refiere a la prohibición de doble militancia en los siguientes términos:

“En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. La militancia o pertenencia a un partido o movimiento político, se establecerá con la inscripción que haga el ciudadano ante la respectiva organización política, según el sistema de identificación y registro que se adopte para tal efecto, el cual deberá establecerse conforme a las leyes existentes en materia de protección de datos.

Quienes se desempeñen en cargos de dirección, gobierno, administración o control, dentro de los partidos y movimientos políticos, o hayan sido o aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular, no podrán apoyar candidatos distintos a los inscritos por el partido o movimiento político al cual se encuentren afiliados. Los candidatos que resulten electos, siempre que fueren inscritos por un partido o movimiento político, deberán pertenecer al que los inscribió mientras ostenten la investidura o cargo, y si deciden presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento político distinto, deberán renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos que aspiren ser elegidos en cargos o corporaciones de elección popular por otro partido o movimientos políticos o grupo significativo de ciudadanos,

o formar parte de los órganos de dirección de estas, deben renunciar al cargo doce (12) meses antes de postularse o aceptar la nueva designación o ser inscritos como candidatos.

El incumplimiento de estas reglas constituye doble militancia, que será sancionada de conformidad con los estatutos, y en el caso de los candidatos será causal para la revocatoria de la inscripción.

Parágrafo. Las restricciones previstas en esta disposición no se aplicarán a los miembros de los partidos y movimientos políticos que sean disueltos por decisión de sus miembros o pierdan la personería jurídica por causas distintas a las sanciones previstas en esta ley, casos en los cuales podrán inscribirse en uno distinto con personería jurídica sin incurrir en doble militancia.”.

El artículo 4° señala el contenido de los estatutos indicando que “[l]os estatutos de los partidos y movimientos políticos contendrán cláusulas o disposiciones que los principios señalados en la ley y especialmente los consagrados en el artículo 107 de la Constitución”, y lista un contenido mínimo.

Por su parte, el artículo 5°, se refiere a las consultas como “mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.”.

Y en cuanto a las consultas de las coaliciones de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica señala que “pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso”.

EXPERIENCIAS COMPARADAS

A continuación se presenta el panorama de algunos países en cuanto a la existencia y funcionamiento de las coaliciones.

México

En los artículos 85, 87, 88, 91 y 92 de la Ley general de Partidos Políticos de México se contempla que:

Artículo 85

“1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección

federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario.”.

Artículo 87

“1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

2. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

3. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

4. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

5. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.

6. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente Capítulo o, en su caso, en el supuesto previsto en el párrafo 5 del artículo 85 de esta ley.

7. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente capítulo.

8. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.

9. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local.

10. Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.

11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

12. *Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta ley.*

13. *Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto*

14. *En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.*

15. *Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y estas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.”.*

Artículo 88

“1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

2. *Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.*

3. *Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno.*

4. *Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente Ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.*

5. *Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.*

6. *Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.”.*

Artículo 89

“1. En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán:

a) *Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados;*

b) *Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección presidencial;*

c) *Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y*

d) *En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.”.*

Artículo 91

“1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

a) *Los partidos políticos que la forman;*

b) *El proceso electoral federal o local que le da origen;*

c) *El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;*

d) *Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;*

e) *El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y*

f) *Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quien ostentaría la representación de la coalición.*

2. *En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.*

3. *A las coaliciones totales, parciales y flexibles les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

4. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

5. Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución”.

Artículo 92

“1. La solicitud de registro del convenio de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive.

2. El presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, integrará el expediente e informará al Consejo General.

3. El Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.

4. Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto o el Organismo Público Local, según la elección que lo motive, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial local, según corresponda.”.

España

La Ley orgánica Régimen Electoral en el artículo 44 indica que:

“Los partidos y federaciones que establezcan un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a una elección deben comunicarlo a la Junta competente, en los diez días siguientes a la convocatoria. En la referida comunicación se debe hacer constar la denominación de la coalición, las normas por las que se rige y las personas titulares de sus órganos de dirección o coordinación.

Para la inscripción:

Junto al nombre de los candidatos puede hacerse constar su condición de independiente o, en caso de coaliciones o federaciones, la denominación del partido al que cada uno pertenezca”.

Chile

En la Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios de Chile se habilita la existencia de pactos electorales en los siguientes términos:

“**Artículo 3° bis.** En las elecciones de Parlamentarios dos o más partidos políticos podrán acordar un pacto electoral.

En las elecciones de diputados y senadores, al interior de cada pacto electoral, los partidos políticos integrantes de dicho pacto podrán, cada uno, asociarse con candidatos independientes.

El pacto electoral regirá en todas las regiones del país en que uno o más de los partidos políticos integrantes del mismo se encuentren legalmente constituidos.

Las declaraciones de candidaturas que presente el pacto electoral, solo podrán incluir candidatos de los partidos políticos que se encuentren legalmente constituidos en la respectiva región.

El pacto electoral deberá formalizarse ante el Servicio Electoral, en forma previa al vencimiento del plazo y a las declaraciones de candidaturas, mediante la presentación de una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos integrantes del pacto, que deberá indicar la decisión de concurrir en lista conjunta en una elección de Parlamentarios y que existe afinidad entre sus declaraciones programáticas.

El pacto electoral se entenderá constituido a contar de la fecha de su formalización. Los partidos políticos que hubieren constituido un pacto o una asociación con candidaturas independientes no podrán acordar otro a menos que aquel fuere dejado sin efecto. Se podrá dejar sin efecto un pacto electoral o una asociación con candidaturas independientes cuando los partidos que lo integren hayan dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 29, inciso primero, de la Ley número 18.603, y exista acuerdo unánime entre ellos. Este acuerdo deberá ser comunicado al Servicio Electoral, mediante una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos de que se trate, antes del vencimiento del plazo para presentar candidaturas.”.

Argentina

La Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Argentina contempla la existencia de alianzas políticas así:

“**Artículo 10.** Los partidos políticos de distrito y nacionales pueden constituir alianzas de distrito o nacionales respectivamente de dos (2) o más partidos, de acuerdo a lo que establezcan sus respectivas cartas orgánicas, con el propósito de presentar candidatos para cargos públicos electivos.

Asimismo, los partidos de distrito que no formen parte de un partido nacional pueden integrar una alianza con al menos un (1) partido político nacional.

Los partidos políticos que integren la alianza deben requerir su reconocimiento, ante el juez federal con competencia electoral del distrito respectivo o de la Capital Federal, en el caso de las alianzas nacionales, hasta sesenta (60) días antes de la fecha de la elección primaria, abierta, simultánea y obligatoria, debiendo acompañar:

a) El acuerdo constitutivo de la alianza, que incluya el acuerdo financiero correspondiente;

b) Reglamento electoral;

c) Aprobación por los órganos de dirección de cada partido, de la formación de la alianza transitoria de acuerdo a sus cartas orgánicas;

d) Domicilio central y actas de designación de los apoderados;

- e) *Constitución de la junta electoral de la alianza;*
f) *Acuerdo del que surja la forma en que se distribuirán los aportes correspondientes al fondo partidario permanente.*

Para continuar funcionando, luego de la elección general, en forma conjunta los partidos que integran la alianza, deberán conformar una confederación.”.

Perú

Finalmente, en el Perú la Ley de Partidos Políticos se refiere a la alianza entre partidos bajo los siguientes términos:

“Artículo 15. *Los partidos pueden hacer alianzas con otros partidos o movimientos políticos debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común. La alianza deberá inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines.*

A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto.

En el acuerdo debe constar el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo y la designación de los personas legal y técnico de la alianza.

La alianza debe inscribirse entre los ciento ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y los treinta (30) días antes del plazo para la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República.

Los partidos y movimientos políticos que integren una alianza no pueden presentar, en un proceso electoral, una lista de candidatos distinta de la patrocinada por esta en la misma jurisdicción.

Trámite de ley estatutaria

En la Comisión Primera del Senado de la República fue presentado informe por parte de la Secretaría de dicha Comisión, en el cual se manifiesta que “la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, es materia reservada a la ley estatutaria por expresa disposición de la Constitución, pues es de especial trascendencia para la vida de todos los ciudadanos, el derecho a constituir partidos y movimientos políticos para participar activamente en todas las formas de relación y regulación del poder”. Por otro lado, en ese mismo informe se cita la Sentencia C-145 de 1994 que establece todo lo referente a mecanismo de consultas internas no pueden hacer parte de una norma ordinaria sino de una estatutaria, según lo establecido en la Constitución.

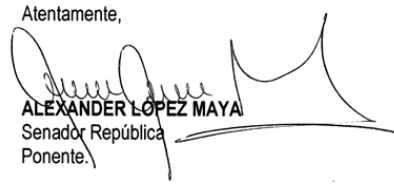
Bajo estas consideraciones fue aprobado el trámite de este proyecto de ley como Estatutaria.

PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Plenaria del Senado dar segundo debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 30 de 2016**, por medio de la cual se reglamentan las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones, conforme al texto

aprobado en la Comisión Primera del Senado de la República

Atentamente,

Atentamente,

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador República
Ponente.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,


CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario,


GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 30 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se reglamentan las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular las coaliciones de partidos y movimientos políticos en todas las circunscripciones y para todas las corporaciones públicas.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 29A de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 29A. Candidatos de coalición a corporaciones públicas. *Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en la última elección una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas en dicha circunscripción.*

Los partidos y movimientos políticos no podrán presentar listas propias en las circunscripciones donde hayan inscrito una lista de coalición. Ningún partido o movimiento político podrá participar en más de una coalición en una misma circunscripción. En ningún caso un partido o movimiento político puede representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.

En el formulario de inscripción de listas de coalición a cargos en corporaciones públicas se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos. La confor-

mación de las listas será definida mediante acuerdo que realicen los partidos políticos que conforman la coalición, siguiendo los mecanismos de democracia interna previstos en sus estatutos.

Parágrafo 1°. Antes de la inscripción de la lista, la coalición debe determinar su reglamento, que como mínimo deberá contener: los principios que la rigen, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y cómo se distribuirán los recursos entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición, los espacios de publicidad, los gerentes de campaña y los procesos de auditoría interna.

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición para corporaciones públicas tiene carácter vinculante entre quienes lo suscriben y por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos no podrán inscribir, ni apoyar listas distintas a la que fue designada por la coalición.

Parágrafo 3°. La responsabilidad de los partidos que conforman la coalición será individual, a esta no le será aplicable el régimen de bancadas.

Artículo 3°. Adiciónese un numeral al artículo 4° de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

19. Reglas para constituir listas en coalición con otros partidos o movimientos políticos.

Artículo 4°. Modifíquese el inciso 3° del artículo 5° de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales y listas a corporaciones públicas, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales, según sea el caso.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado **Proyecto de ley número 30 de 2016 Senado**, por medio de la cual se reglamentan las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones, como cons-

ta en la sesión del día 19 de octubre de 2016, Acta número 12.

PONENTE:


ALEXANDER LOPEZ MAYA
H. Senador de la República

Presidente,


S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario General,


GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

CONTENIDO

Gaceta número 925- Miércoles, 26 de octubre de 2016
SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 196 de 2016 Senado, 141 de 2015 Cámara, por la cual se dictan medidas relacionadas con los contratos de depósito de dinero.....	1
Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto sometido a segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 119 de 2016 Senado, por la cual se dictan normas para fortalecer la regulación y supervisión de los conglomerados financieros y los mecanismos de resolución de entidades financieras	8
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley Estatutaria número 30 de 2016, por medio de la cual se reglamentan las coaliciones de partidos y movimientos políticos a corporaciones	24