

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY  
“POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS RELACIONADAS CON EL ACCESO Y  
EL FINANCIAMIENTO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE EQUIDAD, Y SE  
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

## Tabla de Contenido

Tabla de Contenido .....	1
<b>1. Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Acceso a mecanismos de financiamiento para todos .....</b>	<b>4</b>
2.1. Acceso a financiamiento por parte de micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños y medianos productores del agro .....	5
2.2. De los emisores de Valores .....	14
2.2.1. Sociedades por Acciones Simplificadas como emisores en el mercado de valores y otros elementos que faciliten el acceso a los potenciales emisores al mercado .....	14
2.2.2. Fraccionamiento del voto .....	15
2.2.3. Reuniones no presenciales o mixtas .....	15
2.3. Licencias especializadas para intermediarios de valores .....	16
2.3.1. Facultades de intervención del Gobierno Nacional .....	16
2.3.2. Clasificación de inversionistas en el mercado de valores .....	17
2.3.3. Modelo funcional y licencias modulares .....	18
2.4. Internacionalización de los servicios prestados por los proveedores de infraestructura del mercado de valores y las reglas aplicables a la estructura de capital de las bolsas de valores .....	20
2.4.1. Prestación de servicios transfronterizos por parte de las cámaras de riesgo central de contraparte .....	20
2.5. Reglas aplicables a la estructura de capital de los proveedores de infraestructura en procesos de integración o reorganización societaria .....	20
<b>3. Sobre el acceso financiero .....</b>	<b>21</b>
3.1. Unificación y ampliación de las facultades de intervención de la regulación de los pagos ..	22
3.1.1. La regulación del sistema de pagos .....	23
3.1.2. El sistema de pagos en Colombia y la necesidad de ajustar su arreglo institucional .....	23
3.1.3. Motivos de la intervención .....	27
3.1.4. Alcance de la regulación y facultades del regulador de servicios de pago .....	27
3.2. Acceso a la información .....	28
3.3. Transferencias monetarias .....	29
3.4. Aseguramiento Inclusivo .....	31
<b>3.5. Fortalecimiento institucional de las autoridades financieras .....</b>	<b>36</b>
3.5.1. Fortalecimiento de la Unidad de Regulación Financiera .....	36
3.5.2. Período fijo del Superintendente Financiero .....	38
3.5.3. Facultades sancionatorias de la Superintendencia Financiera .....	39

<b>4. Reflexiones finales .....</b>	<b>41</b>
<b>5. Bibliografía .....</b>	<b>43</b>

## 1. Introducción

Colombia requiere que se desplieguen mecanismos legales que permitan dinamizar los diferentes mecanismos de financiación para todos los colombianos, siendo esto particularmente relevante para aquellos segmentos donde se han evidenciado fallas de mercado. Esto es muy relevante en un momento donde se requiere que la actividad económica continúe una senda importante de recuperación, que sirva como motor de crecimiento económico y generador de bienestar social que promueva la construcción de una sociedad equitativa. Si bien en los últimos años se han dado importantes avances en el desarrollo del sector financiero, en su sentido amplio, y en la capacidad del Estado para mejorar su regulación y supervisión en línea con los estándares internacionales, es preciso adoptar cambios en el marco legal que permitan consolidar estos resultados y promover mayores niveles de profundización financiera y, por lo tanto, ataquen elementos necesarios para contar con una sociedad más equitativa y con oportunidades para todos.

El Proyecto de Ley que busca promover el acceso y el financiamiento para la construcción de equidad busca promover un sistema financiero más dinámico, competitivo, resiliente e inclusivo, acorde con el contexto de transformación digital y tecnológica del país. Esta iniciativa se enmarca dentro de los objetivos generales de política económica del Gobierno nacional, concretamente sobre el eje de recuperación económica y de reactivación de la capacidad productiva, de manera que se puedan mejorar los niveles de ingreso nacional de manera sostenida para todos los colombianos.

Un sistema financiero más dinámico y profundo eleva la productividad y eficiencia del sector privado, y sirve como motor de crecimiento económico. De esta manera, el sistema financiero, en su sentido amplio, moviliza los recursos necesarios para soportar la reactivación de la capacidad productiva y le permitirá a la economía retornar hacia la senda de crecimiento económico potencial.

Cabe recordar también que el sistema financiero ha sido fundamental para coordinar la respuesta de política económica tendiente a contrarrestar los efectos sociales adversos producidos por la pandemia del Covid-19. Es crucial que el país logre mantener permanentemente avances en materia de inclusión financiera, financiación empresarial y en la eficiencia en la dispersión de los subsidios de los programas sociales, ello con el fin de contener el incremento de la pobreza y abonar el camino para reducirla en los próximos años.

Dentro del marco general de política económica y la coyuntura generada por la pandemia del Covid-19, la pertinencia de este Proyecto de Ley se sustenta en la estrecha relación que existe entre un mayor desarrollo del sistema financiero y la aceleración del crecimiento económico, con la consecuente reducción esperada de la pobreza y el aumento del bienestar social, todos estos objetivos necesarios para contar con una sociedad equitativa.

Las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley se centran en un gran objetivo: construir una sociedad equitativa, lo cual se hará desde dos frentes: i) impulsar los avances logrados en inclusión financiera, y ii) desarrollar mecanismos que faciliten la financiación del tejido empresarial en Colombia.

En el primer objetivo específico – impulsar los avances en inclusión financiera –, el Proyecto de Ley propone un regulador único con atribuciones generales y amplias para la promoción del acceso universal, eficiente y seguro al sistema de pagos. También se propone actualizar el esquema de dispersión de subsidios de acuerdo con la experiencia adquirida en la construcción e implementación

de los programas sociales durante la pandemia del Covid-19, con el fin de mejorar la focalización de la política pública y hacer más eficiente la acción del Estado con miras a construir una sociedad más equitativa y que responda a las necesidades de aquellos colombianos que más lo necesitan.

Sobre el segundo objetivo específico – desarrollar mecanismos de financiación de los colombianos –, este Proyecto de Ley propone habilitar a las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) a participar como emisores en el mercado público de valores; transitar hacia un modelo de intervención funcional, otorgándole facultades al Gobierno que permitan la modulación de las licencias, la eliminación de arbitrajes regulatorios, la promoción de la especialización y el desarrollo de un mercado de capitales inclusivo, resiliente e innovador y que aumente la eficiencia en las infraestructuras del mercado.

Su construcción parte de las necesidades identificadas en la “Política pública para un mayor desarrollo del sistema financiero” elaborada por el Gobierno nacional para el período 2020-2025, la cual a su vez tuvo en cuenta varias de las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales de 2019.

## **2. Acceso a mecanismos de financiamiento para todos**

En el primer segmento del proyecto se plantean ajustes legales que propenden por el desarrollo del mercado de capitales como mecanismo idóneo para lograr la financiación empresarial y la construcción de equidad desde este frente de trabajo. Para lograrlo, se resalta la necesidad de desarrollar las siguientes iniciativas: (i) realizar algunos ajustes que permitan y faciliten la participación de las Sociedades por Acciones Simplificadas (que obedecen a la inmensa mayoría del tejido empresarial nacional) y los demás potenciales emisores, en el mercado público de valores, (ii) ajustar la estructura del mercado para adoptar un modelo de regulación basada en actividades y no en instituciones, (iii) adoptar un licenciamiento modular y complementar las facultades del Gobierno nacional para mantener la regulación al día con la innovación del mercado y (iv) promover la eficiencia y competitividad del mercado de valores mediante ajustes al régimen de emisión y la normatividad de las infraestructuras. A continuación se explican estos componentes:

El mercado de capitales posibilita el ahorro y el financiamiento de la inversión y el consumo, funciona como un canal de transferencia de riesgo y, en general, permite una mejor distribución de los recursos entre sectores deficitarios y superavitarios de la economía. En un mercado de valores profundo, empresas de todos los tamaños y diferentes etapas de desarrollo encuentran una fuente de financiación y los participantes disponen de diversos instrumentos de inversión. En suma, el desarrollo financiero impulsa el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad.

En Colombia, el mercado de capitales es poco profundo y líquido. A diciembre de 2019, el valor de las acciones negociadas en el mercado local fue inferior al 5% del PIB<sup>1</sup>, mientras que en países como Chile y Brasil dicho indicador representó 13% y 41%, respectivamente.

Con el fin de revertir esta tendencia y lograr beneficios para toda la población, el Gobierno Nacional conformó una Misión del Mercado de Capitales en 2019, la cual entregó más de 70 recomendaciones en diversos frentes de reforma (MMC, 2019). Uno de estos ejes se refiere a la estructura del mercado. Concretamente, la comisión argumentó la necesidad de adoptar un modelo de intervención basado en

---

<sup>1</sup> Información disponible en: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

las actividades del mercado y no en las entidades, para así asegurar una regulación con enfoque funcional y evitar arbitrajes normativos entre agentes que realizan la misma actividad.

En su diagnóstico, la MMC 2019<sup>2</sup> resaltó la conveniencia del ajuste para homogenizar los estándares profesionales aplicables a la actividad de administración y gestión de activos (*asset management*), de manera que se regulen de forma simétrica con independencia de los agentes autorizados a ejercerla, y así facilitar su evolución y potenciar su desarrollo.

Como complemento, la comisión señaló como necesario ampliar las facultades al Gobierno Nacional para adoptar un estándar de licenciamiento modular en línea con las recomendaciones y tendencias internacionales, con miras a lograr un ambiente de mayor competencia, profesionalismo y promover la entrada de nuevos agentes. En particular, la MMC 2019 indicó la ventaja de fijar los capitales mínimos (patrimonio técnico y/ relación de solvencia) y demás medidas patrimoniales aplicables en función de los riesgos inherentes a las operaciones y servicios y, en ningún caso, respecto del tipo de entidad autorizada a ejercerla.

Igualmente, destacó la bondad de autorizar las diferentes operaciones o servicios a una o varias actividades objeto de intervención a uno o varios tipos de entidades siempre que los riesgos inherentes a una y otros sean compatibles con los parámetros prudenciales definidos en consideración a la naturaleza de sus operaciones.

Siguiendo estos lineamientos, el Gobierno Nacional propone adoptar un modelo funcional, buscando maximizar los beneficios que tiene la estabilidad jurídica de las entidades (licencias) hoy existentes y de manera simultánea hacer las modificaciones necesarias que propendan por más participantes tanto del lado de la oferta como de la demanda. Por esto, es necesario revisar la asignación de actividades ya ejecutadas y las que potencialmente se pueden expandir entre las licencias para asegurar que las condiciones de participación de las entidades sean exactamente iguales por cada actividad desarrollada, eliminando los arbitrajes regulatorios que actualmente inhiben la competencia en beneficio del usuario, particularmente en la industria de administración de activos.

A continuación se presentan cada uno de los elementos esbozados anteriormente:

## **2.1. Acceso a financiamiento por parte de micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños y medianos productores del agro**

El microcrédito es una modalidad de financiamiento que consiste en otorgar créditos hasta por 120 SMMLV a personas que puedan desarrollar proyectos productivos<sup>3</sup>. Típicamente se otorgan a microempresarios que carecen de colateral, garantías personales, historial crediticio y experiencia en su actividad económica (Asobancaria, 2018). Según el Decreto 957 de 2019<sup>4</sup>, las microempresas se caracterizan por tener ingresos por actividades ordinarias anuales inferiores a 23.563 UVTs (895

<sup>2</sup> Informe final Misión del Mercado de Capitales 2019. Sección 2. Arquitectura del mercado.

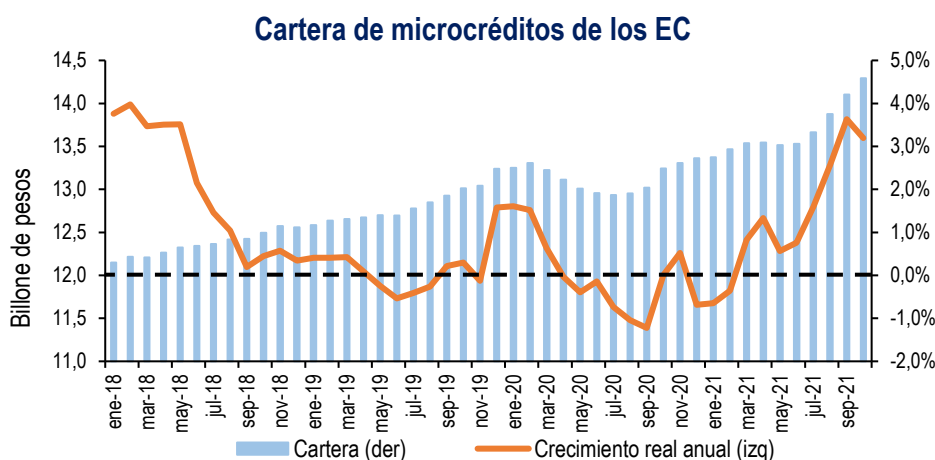
<sup>3</sup> Artículo 11.2.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010.

<sup>4</sup> Normatividad disponible en: [https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20957%20DEL%2005%20DE%20JUNIO%20DE%202019.pdf?TSP\\_D\\_101\\_R0=08394a21d4ab2000670dee4e1761e030330c577f966e299f4f12fd901aedd5182ec049a9567bb2a1087b4b55e01450006e1f5ef7d48239a3544708c4aef3d39150200042d079aa71731503c7c287a6314c8c8e287443dac9ac87ff1289efc05f3c6dddca37146fa6b13ad3d51e052a1dc1ab6bf893b80d8ba7d1d77457f83c28](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20957%20DEL%2005%20DE%20JUNIO%20DE%202019.pdf?TSP_D_101_R0=08394a21d4ab2000670dee4e1761e030330c577f966e299f4f12fd901aedd5182ec049a9567bb2a1087b4b55e01450006e1f5ef7d48239a3544708c4aef3d39150200042d079aa71731503c7c287a6314c8c8e287443dac9ac87ff1289efc05f3c6dddca37146fa6b13ad3d51e052a1dc1ab6bf893b80d8ba7d1d77457f83c28)

millones de pesos aprox) en el sector manufactura, 32.988 UVTs (1.250 millones de pesos aprox) en el sector servicios, y 44.769 UVTs (1.700 millones de pesos aprox) en el sector comercio.

El microcrédito constituye un mecanismo de inclusión que favorece la entrada de hogares con recursos limitados a la actividad productiva. En particular, esta modalidad de crédito aporta al crecimiento, fortalecimiento y permanencia en el tiempo de nuevos negocios, así como favorece las condiciones económicas y financieras de los microempresarios (Ministerio de Agricultura, 2017). Por otra parte, la revisión de literatura especializada indica que las microfinanzas han ganado relevancia como un instrumento de desarrollo económico y social, así como un mitigante de la pobreza y la desigualdad (Estrada y Hernández, 2019). Estos beneficios toman mayor relevancia al considerar que en Colombia más del 95% de las empresas constituidas corresponden a microempresas, lo cual representa cerca del 98% del universo empresarial (Confecamaras, 2016).

A pesar de sus beneficios, el financiamiento de microempresarios en Colombia aún es limitado. Según Estrada y Hernández (2019), con datos de la encuesta de microestablecimientos del DANE para 2016, de un total de 33.013 encuestados tan solo 20,7% consideraron solicitar créditos formales o informales y de ellos 5,7% fueron rechazados. Al respecto, el Banco de la República y Asomicrofinanzas (2021) sostienen que las principales limitantes a la oferta están asociados al sobre endeudamiento, la falta de información financiera y la actividad económica del asociado. Como se observa en la siguiente gráfica, las tasas de crecimiento real del microcrédito fueron cercanas a cercanas a cero en el período 2018-2020 y aunque, desde el 2021 se evidencia una senda recuperación, aún existe espacio para acelerar y profundizar la canalización de recursos a microactividades productivas.



Fuente: URF con cifras de la SFC.

A esta problemática se suma una concentración del microcrédito en las principales áreas urbanas y un rezago en las zonas rurales. En particular, las ciudades concentran un 58% del microcrédito, tanto en número como en monto, mientras que las zonas rurales concentran 10% en número y 12% en monto (Estrada y Hernández, 2019). La falta de acceso al microcrédito en zonas rurales profundiza la situación de vulnerabilidad de personas de bajos recursos, restringe sus posibilidades de ascenso social e incrementan la desigualdad (Estrada y Hernández, 2019), por lo cual estos ajustes prometen ser una carta fundamental para luchar en contra de la inequidad, especialmente la observada en los sectores económicos y sociales acá indicados.

Ante esta situación, el Gobierno ha promovido diferentes soluciones mediante entidades y programas como: Finagro, Banco Agrario, Programa al Desarrollo de la Microempresa Rural<sup>5</sup>, Programa de las Oportunidades Rurales<sup>6</sup> y Programa de Desarrollo Rural con Equidad<sup>7</sup>. Sin embargo, acorde con el Banco de la República (2022), el sector agropecuario continúa siendo uno de los sectores con menor acceso al microcrédito<sup>8</sup>. Este resultado se asocia a que dichos productores no cuentan con ingresos fijos ni con un historial crediticio (Estrada y Hernández, 2019). Las personas de bajos recursos a menudo prefieren el sector informal, los cuales conllevan costos elevados que pueden agotar el capital social de los microempresarios (Ledgerwood, 2013). En Colombia, esta situación es relevante dado el alto grado de informalidad. Según los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, para el 2015 cerca del 75% de los micronegocios no tenían ningún registro ante Cámara de Comercio.

En Colombia se requiere impulsar y fortalecer el acceso al financiamiento empresarial con el fin de elevar la productividad y la calidad de vida de los microempresarios. En este sentido, el presente Proyecto de Ley propone que diferentes instancias del Gobierno Nacional realicen esfuerzos conjuntos que promuevan el acceso al financiamiento empresarial abordando, entre otros aspectos, las principales limitantes identificadas.

### **2.1.1. Comisión MiPyme**

El Gobierno Nacional tiene como propósito promover el acceso al financiamiento para el desarrollo empresarial. La consecución de este objetivo requiere generar condiciones que incrementen el acceso al crédito de aquellos microempresarios que se enfrentan a fricciones para acceder al sistema financiero formal. Asimismo, implica propender porque quienes accedan al sistema obtengan los recursos suficientes para desarrollar su actividad económica.

La literatura especializada identifica como factor para promover el microcrédito mejorar el acceso a información que permita determinar la capacidad de pago, así como brindar un apoyo técnico especializado que minimice la probabilidad de incumplimiento (Fedesarrollo, 2012 y Banrep, 2021). Por otra parte, el Banco de la República y Asomicrofinanzas (2021) encuentran que el 21,2% de las quejas de los clientes de microcrédito están asociadas a un monto aprobado inferior al solicitado que resulta insuficiente para sus fines previstos.

La legislación colombiana ha reconocido los limitantes al acceso al crédito como una falla de mercado que requiere de intervención estatal. El artículo 39 de la Ley 590 de 2000 impulsa el microcrédito de bajo monto, entendido como aquel cuyo valor no supera los 25 SMMLV, permitiendo a los intermediarios financieros cobrar una comisión especial que no reputa como intereses. Esta comisión (denominada comisión Mipyme) es determinada por el Consejo Superior de la Microempresa<sup>9</sup> y

<sup>5</sup> Su objetivo era brindar apoyo a la microempresa rural con servicios tecnológicos y financieros en regiones con altos índices de pobreza y desempleo. Su ejecución se realizó de junio de 1997 a junio de 2007.

<sup>6</sup> Su objetivo fue luchar contra la pobreza a través de la generación de empleo y el incremento de recursos para la colocación de microcréditos en el sector rural. Fue desarrollado entre 2007 y 2013.

<sup>7</sup> Su objetivo es mejorar la competitividad y productividad del sector agropecuario, así como reducir la desigualdad rural mediante apoyo financiero a pequeños y medianos productores (Ley 1133 de 2007).

<sup>8</sup> Resultado de la encuesta sobre la situación del microcrédito en Colombia para el cuarto trimestre de 2021.

<sup>9</sup> El consejo superior de la microempresa está conformado por: (1) El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o el Viceministro o su delegado, quien lo presidirá; (2) el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o en su defecto, el Viceministro o su delegado; (3) el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado; (4) el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado; (5) el Director del Departamento Nacional de Planeación o en su defecto, el Subdirector o su delegado; (6) un representante de las universidades,



permite a las entidades financieras realizar una asesoría técnica especializada, apoyar a los solicitantes con la reconstrucción de balances financieros y flujos de caja, realizar visitas a los codeudores e implementar medidas alternativas de cobranza.

Las actividades que se derivan de la comisión Mipyme promueven el acceso al microcrédito. Sin embargo, su potencial está acotado a créditos que no superen los 25 SMMLV. Este monto evita que los microempresarios que requieran mayores recursos se vean beneficiados o que su monto aprobado sea inferior al solicitado. Para superar esta falla de mercado, el Proyecto de Ley propone extender la comisión Mipyme a créditos de hasta 120 SMMLV, equivalentes al monto máximo autorizado en operaciones de microcrédito conforme a lo establecido en el artículo 11.2.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010.

### **2.1.2. Deducción de la comisión MIPYME**

En línea con el ajuste propuesto para la comisión MIPYME que hoy en día pueden cobrar las entidades que otorgan microcréditos, se precisa que los pagos que hagan los microempresarios a las entidades financieras por concepto de esta comisión serán considerados como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para la microempresa.

Esta modificación tiene como objetivo trasladar los beneficios del ajuste a la comisión MIPYME a aquellos sectores productivos que requieren de incentivos para la formalización laboral y para acudir a mecanismos de crédito que les permitan desarrollar su negocio, potenciar la creación de empleo y la prosperidad económica y social que va aparejada con el desarrollo empresarial.

### **2.1.3. Crédito directo de BANCOLDLEX**

La banca de segundo piso ha jugado un papel fundamental en la reactivación económica del país y en la canalización de recursos a diversos segmentos de la población y sectores económicos. En el marco de la emergencia ecológica, social y económica declarada por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Covid 19, entidades como el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., - Bancoldex han realizado importantes aportes a la sostenibilidad de la economía, específicamente para preservar la continuidad de los canales de crédito y mantener el tejido empresarial.

Actualmente, conforme lo previsto en el literal a. del artículo 282 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Bancoldex se encuentra autorizado para realizar operaciones de crédito, siguiendo las condiciones que le autorice la ley y, en general, la regulación aplicable.

Además, con el Decreto Ley 468 de 2020 se autorizó de manera temporal a Bancoldex para implementar líneas crédito directo con tasa compensada para la financiación de proyectos y actividades orientadas a mitigar los efectos del COVID-19, bajo condiciones que garantizaran la

---

designado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; (7) dos representantes de los Microempresarios; (8) dos representantes de las organizaciones no gubernamentales de apoyo a microempresas, designados por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; (9) un representante de los Consejos Regionales para las micro, pequeñas y Medianas empresas, designado por los mismos consejos; (10) un representante de los alcaldes de aquellos municipios en los cuales se encuentra en funcionamiento un plan de desarrollo de las pequeñas, medianas y micro empresas, elegido por la Federación Colombiana de Municipios; (11) un representante de los gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las microempresas; (12) un miembro de la Asociación Bancaria de Colombia, designado por esta, de las entidades financieras especializadas en el manejo del microcrédito; y (13) El Director Nacional del Sena o su delegado.

sostenibilidad de la entidad, y preservaran la naturaleza y objeto social para el que fue instituido. El artículo 84 de la Ley 2069 de 2020, ley de emprendimiento, extendió el plazo de la autorización temporal hasta el 31 de diciembre de 2021.

Ahora, en el marco de esta iniciativa de ley, en la que entre uno de sus frentes de trabajo se busca promocionar el acceso al crédito por parte de la micro, pequeña y mediana empresa, el objeto social de Bancoldex y sus operaciones de financiamiento pueden apoyar este objetivo mediante el desarrollo de líneas de crédito directo que se desarrollen de manera permanente, bajo ciertas condiciones y modalidades autorizadas por el Gobierno nacional. En particular, en aspectos relacionados con:

- A) La sujeción al objeto social y actividades financiables autorizadas por la ley.
- B) El cumplimiento, en todo momento, de las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados, y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de administración de riesgos.
- C) La facultad de Bancoldex de establecer, a través de los reglamentos de crédito que dicte, los montos máximos de recursos que se destinarán a las respectivas operaciones, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen.

#### **2.1.4. Garantías en el mercado de capitales**

El financiamiento formal de las micro, pequeñas y medianas empresas ha estado tradicionalmente limitado al sector bancario y a las líneas de redescuento promovidas con recursos gubernamentales y de multilaterales (Patiño, 2008). Considerando este reto, la OIT (2005) ha destacado la necesidad de promover la participación empresarial en los mercados de valores. Esta misma recomendación es abordada por la Misión del Mercado de capitales (2019), la cual resaltó la necesidad de promover la participación de las pequeñas y medianas empresas en canales de financiamiento alternativos al crédito bancario que les brinde condiciones más flexibles.

El Gobierno Nacional ha avanzado en esta dirección en los últimos años. El Decreto 1357 de 2018 reguló la figura de financiación colaborativa, creando un canal a través del cual las pequeñas y medianas empresas pueden emitir títulos de deuda y obtener recursos a tasas favorables para desarrollar un proyecto productivo de inversión. Con el Decreto 1235 de 2020, el monto máximo de cada financiación se incrementó hasta los 58.000 SMMLV.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha respaldado desde el 2020 la financiación de pequeñas y medianas empresas a través plataformas colaborativas mediante garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG). Este respaldo, que puede ascender hasta el 90% de la emisión y cuyo cupo ha sido incrementado en más de 12 veces hasta \$25.000 millones, ha probado ser altamente efectivo en fomentar el acceso empresarial a canales de financiación alternativos. Desde enero de 2020, El FNG ha respaldado en más de \$15.618 millones, 58 emisiones de deuda emitida por Pymes y adquirida por más de 3.831 inversionistas. Sin embargo, el programa que viabilizó el mencionado otorgamiento de garantías, finalizó el 31 de diciembre de 2021.

Considerando lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta lo efectivos que resultan las políticas públicas descritas líneas arriba para promover un mercado equitativo, el presente Proyecto de Ley propone promover la participación de pequeñas y medianas empresas en el mercado de valores

apalancándose en las garantías ofrecidas por el FNG. En particular, se busca incrementar su participación en las plataformas de financiación colaborativa, en el mercado público de valores y en la financiación por medio de créditos dirigidos a las MIPYMES.

En conjunto, las medidas acá mencionadas han demostrado ser efectivas para combatir los créditos gota-a-gota que han afectado a miles de colombianos en sus condiciones económicas e incluso en su integridad personal. Así, la implementación de las políticas mencionadas en este capítulo prometen ser una herramienta efectiva para promover la irrigación de crédito formal a la mayoría de empresarios y ciudadanos que así lo requieren para desarrollar sus proyectos productivos y personales.

### **2.1.5. Financiación formal de bajo monto**

Uno de los flagelos a los que están expuestos los colombianos de más escasos recursos es la necesidad de acudir a esquemas de crédito informal llamados comúnmente como “gota a gota”. Los préstamos gota a gota tienen dos características: (i) por un lado, como ha sido retratado en numerosas ocasiones, la cobranza de estos créditos suele ocurrir en esquemas que utilizan la violencia y atentan contra la integridad personal de los deudores para conseguir el pago de las obligaciones; y (ii) por el otro, las tasas de interés cobradas por estos créditos puede llegar al 791% efectivo anual, más de 15 veces el límite fijado para el crédito formal<sup>10</sup>. Algunos elementos que explican la existencia y operación de estos esquemas de crédito informal son: la informalidad laboral, la ausencia de garantías para soportar los créditos solicitados y la falta de educación financiera.

Así, con miras a ofrecer soluciones a dicho problema, el Proyecto de Ley propone combatir el “gota a gota” con 3 estrategias centradas en el crédito de consumo de bajo monto.:

- Precisar que el crédito de consumo de bajo monto tendrá un trámite de apertura simplificado y podrá hacer uso de mecanismos de información alternativa con miras a lograr su masificación, promover la eficiencia y permitir que el crédito formal pueda ser irrigado en poblaciones que tradicionalmente han estado excluidas del sistema financiero. En este sentido, el crédito de consumo de bajo monto podrá ser otorgado por diferentes actores, como los establecimientos de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, los fondos de empleados, las asociaciones mutuales, las fintechs especializadas en la originación de crédito y los programas que las gobernaciones departamentales estructuren con intermediarios financieros vigilados por la SFC o la SES.
- Establecer que el FNG implementará una línea de garantías hasta por el 90% de los montos solicitados con miras a facilitar el acceso a estos productos por parte de la población que más lo necesita. De acuerdo con la propuesta contenida en el Proyecto, se espera que la garantía sea mayor para los créditos de más bajos montos –usados generalmente para suplir necesidades urgentes y de corto plazo– y que dicha cobertura sea reducida conforme aumenten los montos del crédito desembolsado.

---

<sup>10</sup> Freddy Castro – Director de Banca de las Oportunidades. ¿A qué tasa de interés le presta el ‘gota a gota’? Portafolio. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/a-que-tasa-de-interes-le-presta-el-gota-a-gota-538725>

- Comprometer al Gobierno Nacional a subsidiar la comisión que remunera el otorgamiento de la garantía otorgada por el FNG, lo cual estará sujeto a la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.

### **2.1.6. Promoción del crédito agropecuario a pequeños y medianos productores**

El financiamiento del sector agropecuario y rural constituye un elemento esencial para su desarrollo y reactivación, lo cual motivó la expedición de la Ley 16 de 1990, la cual creó el crédito de fomento al sector agropecuario con el objetivo de mantener una provisión adecuada de recursos destinados a su financiación con recursos originados en la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDA, en FINAGRO, a través del redescuento en dicho fondo, o a través de la denominada cartera sustitutiva de inversión obligatoria, mecanismo alternativo creado por la Junta Directiva del Banco de la República, y lo enmarca dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA).

En el Artículo 1° de la Ley 16 de 1990 se define que el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario fue constituido para proveer y mantener un adecuado financiamiento de las actividades del sector agropecuario, de conformidad con las políticas sectoriales, y se establece en el artículo 2° que el Crédito de Fomento se destinará primordialmente para impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria de la población urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país.

En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (Pacto por Colombia, pacto por la equidad), se refiere al crédito dirigido al sector agropecuario dentro de la línea “Campo con Progreso una Alianza para Dinamizar el Desarrollo y la Productividad de la Colombia Rural”, en la cual se propone dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural con enfoque territorial, destacando la necesidad de tener políticas diferenciadas a partir de las categorías de ruralidad y se define, como objetivo general, “promover la transformación productiva agropecuaria, por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores” (DNP, 2019, P. 239). Más específicamente, se definen los siguientes compromisos: (i) promover la inclusión financiera de los pequeños productores y aquellos de la Agricultura campesina, familiar y comunitaria; (ii) enfocar los instrumentos de financiamiento hacia actividades productivas sostenibles; y (iii) promover la integración horizontal y vertical de los diferentes actores de las cadenas de valor agropecuarias, a través de instrumentos financieros.

No obstante, debe destacarse que la evidencia indica que en Colombia el mercado del crédito no es capaz de asignar todos los recursos disponibles de modo que la oferta no abastece en su totalidad la demanda de créditos (Bator, 1958). Entre las múltiples razones que explican la situación descrita, la literatura indica que: (i) el sector agropecuario se percibe como un sector de riesgo comparado con otros sectores de la economía y esta percepción se incrementa sobre los eslabones primarios de la cadena agropecuaria (CAF, 2018; CEPAL, FAO & IICA, 2021); (ii) la información que tienen los bancos acerca de los productos agropecuarios es imperfecta (Reyes et al., 2020); y (iii) existen altos costos asociados al desplazamiento que afectan la originación de los créditos.

Por lo expuesto, y considerando que el crédito agropecuario se financia con la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDAs que deben suscribir los intermediarios financieros privados

en Finagro, y que tal obligación puede sustituirse por la colocación directa del crédito por parte de los intermediarios financieros a través de la denominada cartera sustitutiva de inversión obligatoria reglamentada por la Junta Directiva del Banco de la República como un mecanismo alternativo para cumplir los requerimientos de inversión, es necesario crear mecanismos que faciliten la sustitución de la inversión por colocaciones en pequeños y medianos productores, con muy baja colocación por los intermediarios financieros a este segmento de productores, como se evidencia en el comportamiento de la cartera sustitutiva a lo largo de los años.

En efecto, al 31 de diciembre del 2021, las colocaciones del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario ascendieron a \$27.35 billones, de los cuales \$21.79 billones correspondieron a cartera sustitutiva de inversión obligatoria, de la cual el 88,8% se colocó en grandes productores, \$19.35 billones, el 9.68% en medianos, \$2.10 billones, y sólo el 1.52% en pequeños productores, esto es \$0.33 billones.

Al cierre de 2021 las colocaciones con cartera de redescuento llegaron a \$5.56 billones, de la siguiente manera: Pequeños productores \$3.32 billones con participación de 59.66%, y de los cuales el 77,21% fue colocado por el Banco Agrario de Colombia; Medianos con \$1.53 billones y participación de 27.64%, y Grandes \$0.70 billones y participación de 12.70%.

Dada la alta concentración de la cartera sustituta en grandes productores, la baja colocación en medianos productores y la prácticamente ausencia de colocación en pequeños productores, y que a la fecha sólo el Banco Agrario financia a los pequeños productores, se busca crear canales de colocación en pequeños y medianos productores atractivos para los intermediarios financieros privados, y que garanticen que dichos recursos puedan llegar a financiar a este tipo de productores, como beneficiarios finales de los créditos, a través de mecanismos de compra de cartera, de financiación a entidades especializadas o a empresas encadenadoras o integradoras de pequeños y medianos productores, y de inversión en la Bolsa Mercantil de Colombia, en los términos recogidos en la propuesta presentada en el Proyecto de Ley.

De otra parte, se aborda el uso de garantías como elemento adicional para incentivar la financiación a pequeños y medianos productores del agro.

Entre enero y octubre de 2021, el valor de las garantías expedidas por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) ascendió a \$2,41 billones, distribuido en 253 mil operaciones, lo que ha permitido apalancar colocaciones por un valor de \$3,13 billones. Con respecto al mismo período de 2020, se observa un crecimiento de 11,6% del crédito movilizado al sector agropecuario.

El FAG es un instrumento de política pública cuyo objetivo es promover la inclusión financiera en el sector agropecuario, especialmente para los productores más pequeños del sector, con limitaciones de acceso al uso de servicios financieros. De ahí que el 97,1% de las garantías expedidas al cierre de octubre del 2021, y el 84,9% de su valor, han cubierto créditos de productores pequeños. Al cierre de octubre del 2021, el FAG expidió 246 mil garantías que permitieron la movilización de créditos por \$2,5 billones para pequeños productores. En lo referente a productores medianos y grandes, el FAG ha expedido el 2,8% y el 0,7% de las garantías, y el 13,3% y 1,7% de su valor respectivamente.

Debe destacarse que, en el caso de los créditos agropecuarios, el crédito informal es predominante entre los pequeños productores. Para el año 2013 solo el 4 % de los pequeños productores acudieron

a financiamiento formal, lo cual puede ser explicado por la ausencia de reportes de productividad de este segmento y su baja rentabilidad, los bajos montos de los créditos y los elevados costos de operación por la distancia entre las oficinas y los productores, el bajo conocimiento de las entidades financieras sobre la actividad agrícola, las intervenciones inadecuadas de política, la falta de garantías y la regulación de la tasa de interés (Cano, Cuadros, & Estrada, 2017). Por su parte, Leibovich (2013) estimó que tan sólo el 16 % de los 2,7 millones de pequeños productores agropecuarios tienen acceso a crédito formal, medido a través de crédito en condiciones Finagro.

Un estudio del Departamento Nacional de Planeación (2017) muestra que, si bien el indicador de profundización financiera del crédito en el sector agropecuario ha tenido un buen comportamiento en los últimos 9 años, su crecimiento ha sido jalonado principalmente por los grandes productores y aquellos que originan sus créditos en las ciudades y aglomeraciones.

La necesidad de innovar se hace más notoria en el caso de los pequeños productores ubicados en los territorios rurales. En la Misión para la Transformación del Campo (MTC) se muestra la alta dependencia del crédito del pequeño productor por el FAG, instrumento que es altamente demandado por el Banco Agrario de Colombia (BAC), al igual que el redescuento de Finagro (Departamento Nacional de Planeación, 2015). La MTC concluye que la colocación de crédito hacia pequeños productores depende casi exclusivamente del BAC, lo que implica que este no tiene incentivos para desarrollar productos innovadores y a su vez los productores no obtienen una oferta de servicios financieros acorde a sus necesidades que podrían ser prestados por otros intermediarios financieros. La consecuencia de esta dependencia impacta directamente en la sostenibilidad del FAG, que constantemente se ve amenazada por el aumento de la mora y los siniestros (Banco Mundial, 2020). Vale la pena señalar que, de la cartera concentrada en el BAC, el 93 % corresponde a pequeños productores.

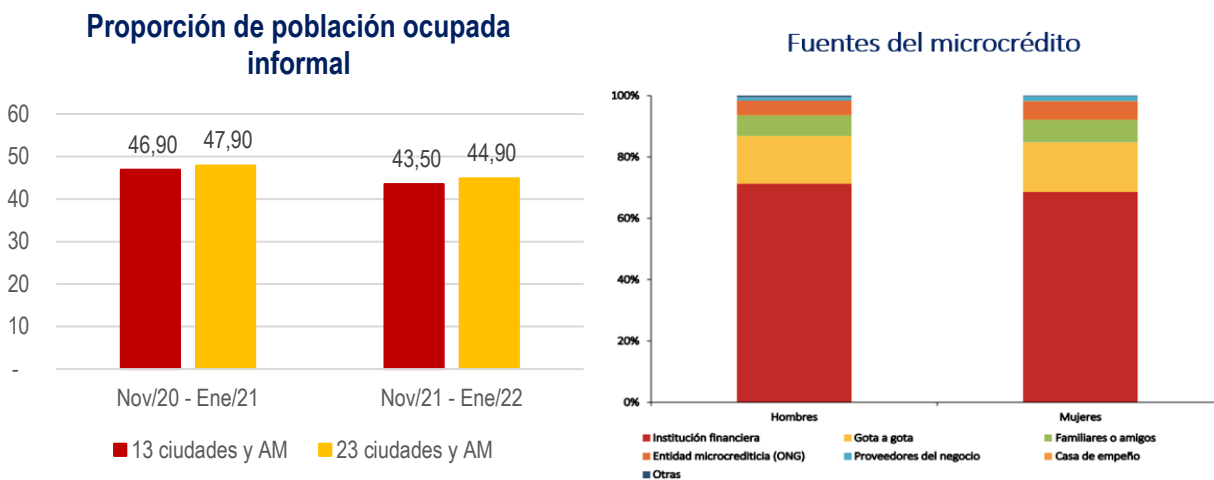
Por lo expuesto, y dada la gran demanda de financiación de pequeños y medianos productores no atendidas, un mecanismo para estimular la colocación de crédito en este tipo de productores por instituciones financieras privadas lo constituye la disponibilidad de sistemas de garantías alternativos al FAG, como puede ser un sistema especial a través del Fondo Nacional de Garantías para créditos agropecuarios y que el Gobierno Nacional pueda destinar recursos para subsidiar el costo de la garantía.

### **2.1.7. Financiamiento del sector informal**

Acorde con las cifras del DANE para el último trimestre móvil de 2021, el 44,9% de la fuerza laboral colombiana, equivalente a 4,89 millones de trabajadores, se encuentra en la informalidad. De este total, el 72,5% reportó ser trabajador independiente y el 71% laborar en espacios como viviendas, casetas, vehículos, puerta a puerta o en un sitio descubierto en la calle. Acorde con el Banco de la República (2021), los microempresarios independientes obtienen alrededor del 15,5% de su financiación de modalidades informales como el “gota a gota”; las cuales conllevan costos elevados que pueden agotar el capital social de sus negocios. (Ledgerwood, 2013).

Ante esta situación, el proyecto de ley propone impulsar el financiamiento formal y combatir la figura del “gota a gota” apalancándose en las garantías que ofrece el FNG. En particular, esta entidad podrá respaldar hasta en un 90% los microcréditos que se otorguen a personas naturales que desarrollen actividades productivas de manera informal, a través de diferentes actores como los establecimientos

de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones mutuales, las Fintech especializadas en el otorgamiento de crédito y los programas que las gobernaciones departamentales estructuren con intermediarios financieros vigilados por la SFC o la SES. Adicionalmente, se propone que el Gobierno nacional subsidie hasta el 100% de la comisión que remunera el otorgamiento de la garantía, devolviendo dicho costo a los microempresarios informales que transiten hacia la formalidad.



Fuente: DANE y Banco de la República

## 2.2. De los emisores de Valores

### 2.2.1. Sociedades por Acciones Simplificadas como emisores en el mercado de valores y otros elementos que faciliten el acceso a los potenciales emisores al mercado

La MMC 2019 señaló la existencia de algunas restricciones para el acceso de determinadas sociedades a mecanismos de financiación desintermediada y sobre el particular, señalaron que:

*“Al mismo tiempo que tratándose de las sociedades anónimas existen restricciones para la emisión de diversas clases de acciones desde la perspectiva de las que pueden ser listadas en bolsas de valores, coexisten otro tipo societario (las sociedades anónimas simplificadas) que han ganado alta popularidad por su flexibilidad y adaptabilidad para el emprendimiento de nuevos negocios, en las cuales se permiten diferentes clases de acciones que permiten alinear los incentivos de fundadores e inversionistas de capital. La popularidad de las sociedades anónimas simplificadas, por contraste, les impide inscribirse en el mercado de valores, al paso que las sociedades anónimas tienen prohibida la emisión de acciones con voto múltiple que sí se autorizan a las primeras.”*

Teniendo en cuenta la recomendación de la MMC 2019 de examinar dichas restricciones y dentro de las políticas implementadas dentro de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 817 de 2020, en el cual se permitió que la Sociedad por Acciones Simplificada emitiera valores de manera temporal, limitándose únicamente a títulos representativos de deuda y a que dicha emisión se realice en el segundo mercado, así como que se consideraran aspectos de gobierno corporativo tales como la conformación de la junta directiva, la

existencia de comités de auditoría y de revisor fiscal. Lo anterior, implica que para las SAS continúa restringida la posibilidad de acudir al mercado público de valores a través del mercado principal.

La propuesta contenida en el proyecto de ley amplifica lo establecido en el Decreto Legislativo 817 de 2020 y permite que las SAS, caracterizadas por ser nuevas empresas y emprendimientos (que equivalen a más del 97% de las empresas registradas en el país) accedan, de manera permanente, a fuentes de financiamiento más asequibles y de largo plazo como las que brinda el mercado de valores. De la misma manera profundiza y le da liquidez al mercado de capitales local, diversifica las posibilidades de inversión, promueve una mejor distribución del riesgo en la economía e incrementa la eficiencia en la asignación de recursos, variables que promueven el crecimiento económico y la equidad en una sociedad como la colombiana.

### **2.2.2. Fraccionamiento del voto**

Mediante esta modificación, se permitiría que en los eventos en los que un mismo apoderado represente acciones que pertenezcan a diferentes accionistas se pueda fraccionar el sentido de su voto para atender las instrucciones de cada uno de los poderdantes.

Este punto resulta especialmente importante para efectos de: (i) atraer inversionistas extranjeros al mercado local; (ii) ayudar a los emisores locales a recaudar capital a nivel mundial y a fomentar la inversión internacional, facilitando el ejercicio de los derechos políticos de los valores; (iii) promover la ampliación del espectro de los productos disponibles para que los inversionistas puedan diversificar sus estrategias de inversión sin limitarse en el ejercicio de sus derechos políticos que podrán ser ejercidos por otros agentes según sus instrucciones.

### **2.2.3. Reuniones no presenciales o mixtas**

A través de la modificación a la Ley 222 de 1995, se incorpora la posibilidad de realizar reuniones no presenciales o mixtas de los órganos sociales de los emisores de valores haciendo uso de medios tecnológicos con el fin de actualizar la regulación a la realidad económica y social. Por una parte, este tema es especialmente sensible entre los emisores de valores porque la coordinación logística, por ejemplo, de sus reuniones de asamblea de accionistas es un proceso costoso y no incentiva la suficiente participación de los inversionistas.

También, coyunturas como la ocasionada por la pandemia ponen de presente la necesidad de adoptar mecanismos más flexibles para permitir que los órganos corporativos sigan funcionando. La encuesta de iniciativas nacionales relacionadas con la gobernanza empresarial durante la crisis de Covid-19 de la OECD mostró que un tema sensible en esta situación fue la realización de las reuniones de las asambleas de accionistas y que muchas jurisdicciones tuvieron que aplazarlas o permitir que se realizaran de forma virtual<sup>11</sup>.

En Colombia, la pandemia incentivó la adopción de esta medida transitoria mediante el Decreto 398 de 2020 y los resultados de su aplicación entre los emisores de valores muestran que fue una medida ampliamente acogida: durante 2020 y 2021 se realizaron más de 100 asambleas de accionistas

---

<sup>11</sup> OECD (28 de mayo de 2020), National corporate governance related initiatives during the Covid-19 crisis: A survey of 37 jurisdictions. Disponible en: <http://www.oecd.org/corporate/National-corporate-governance-related-initiatives-during-the-covid-19-crisis.pdf>



virtuales y 21 mixtas.

Así las cosas, la realización de este tipo de reuniones con el uso de medios tecnológicos no solo es posible, sino que ayuda a proteger los derechos de los miembros de los órganos corporativos de la misma manera que otros medios tradicionales y genera beneficios tanto para compañías como inversionistas.

## **2.3. Licencias especializadas para intermediarios de valores**

### **2.3.1. Facultades de intervención del Gobierno Nacional**

El numeral 19 del artículo 189 de la Constitución Política establece como una de las funciones del Presidente de la República la de ejercer la Intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley, disposición que constituye el fundamento para establecer que las facultades de intervención deben ser ejercidas por el Gobierno Nacional.

En desarrollo de lo anterior, la Ley 964 de 2005 otorgó facultades de intervención al Gobierno Nacional para que, entre otros, pudiera determinar las actividades del mercado de valores y de la intermediación de valores, así como la regulación aplicable a éstas, la reglamentación del concepto de valor y el proceso de oferta pública y de emisión, entre otras. Todo lo anterior fue enmarcado en una serie de objetivos y criterios según los cuales el Gobierno Nacional ha ejercido las facultades de intervención.

No obstante lo anterior, el rápido desarrollo del mercado de capitales y la urgencia por tomar medidas que promuevan un entorno equitativo en la sociedad colombiana demanda una mayor agilidad regulatoria para promover nuevas formas de intermediación y de prestación de las actividades del mercado, de tal forma que se contribuya a una mayor inclusión, competencia y eficiencia en dichas operaciones, todo ello en beneficio de las empresas que propenden por proveer empleo y desarrollo económico y social a buena parte del sector productivo colombiano.

De conformidad con los preceptos constitucionales arriba mencionados, el Gobierno Nacional debe tener como fundamento una ley que fije los objetivos, criterios y facultades para regular la actividad financiera, aseguradora, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, razón por la cual el presente proyecto de Ley incorpora nuevas facultades de intervención ampliando las establecidas en la Ley 964 de 2005, con el fin de que el Gobierno Nacional tenga la posibilidad de modificar las licencias existentes por medio de la autorización de actividades nuevas o vigentes en el mercado a sujetos nuevos o ya establecidos.

Las facultades de intervención para el Gobierno Nacional que se proponen en el presente proyecto se ejercerán conforme a los objetivos y criterios de la intervención establecidos en el artículo 1 de la ley 964 de 2005 y modificarán el artículo 4 de la misma ley. A continuación, se describen sus principales características y finalidades:

Los constantes cambios que trae consigo el desarrollo del mercado y la inclusión de nuevas tecnologías para realizar las actividades necesarias para su funcionamiento implica contar con una regulación que responda de manera rápida a las necesidades y que se ajuste a dichos desarrollos,

permitiendo la entrada de más agentes en escenarios seguros y eficientes para la prestación de sus servicios.

Con esta finalidad es necesario dotar al Gobierno Nacional de una facultad que le permita determinar las cargas regulatorias para las actividades ejercidas por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, construyendo de esta manera cuerpos regulatorios que describan de manera detallada las actividades a ejercer, los requerimientos para su operación y los criterios que se necesitan para la administración de los riesgos al ejercer dichas actividades. De esta manera, se continúa en la línea de un enfoque funcional en la regulación, en el cual se considera que la regulación debe dirigirse a establecer las reglas de las actividades que deben seguir las entidades que las desarrollan para lo cual se podrán modificar los requisitos de su operación de conformidad con las cargas regulatorias asignadas. Haciendo alusión a los criterios de intervención mencionados en la Ley 964 de 2005, este enfoque no solo contribuye al desarrollo del mercado, sino que se propone con la finalidad de construir una regulación que evite arbitrajes regulatorios y promueva la competencia y competitividad del mercado en pro de todos los colombianos.

Una de las principales características de la facultad descrita es la de establecer y estandarizar la regulación aplicable a las actividades que cumplan funciones económicas similares, modificar las actividades autorizadas a las entidades, y determinar de manera gradual los capitales necesarios para ejercerlas. Esta facultad permitirá homogenizar la regulación aplicable a las actividades que, aunque tienen nombres diferentes y son ejercidas por diferentes tipos de licencias, cumplen funciones económicas similares, determinar las cargas regulatorias según el tipo de actividad, así como modular los capitales de conformidad con las actividades a ser desarrolladas.

De igual manera, se introduce una facultad que le permitirá al Gobierno determinar el monto mínimo del capital de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, ello con el fin de tener la posibilidad de establecer el monto del capital de conformidad con las actividades y los riesgos asociados a estas.

Finalmente, con el fin de continuar elevando los estándares de transparencia del mercado, se incorpora una facultad para que el Gobierno Nacional pueda determinar los requisitos que deben cumplir las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que ejerzan la actividad de custodia de valores cuando realicen operaciones activas de financiamiento con el fin de cumplir las operaciones derivadas de la prestación de servicios de custodia. Esta facultad permitirá establecer los requisitos para que los custodios realicen operaciones de financiamiento requeridas para cumplir las operaciones de los portafolios custodiados, lo cual contribuye a una mayor agilidad en las operaciones y servicios que presta el custodio, otorgando mayor seguridad en la prestación de dichos servicios al contar con reglas específicas para su operación, así como con los criterios de administración y control de riesgos para su realización.

### **2.3.2. Clasificación de inversionistas en el mercado de valores**

La Ley 964 de 2005 buscó diferenciar la existencia de dos tipos de inversionistas en el mercado: inversionistas profesionales y clientes inversionistas, esto con el fin de generar un esquema diferenciado de protección y derechos, de acuerdo con criterios técnicos y enfocado en la actividad de intermediación de valores. Sin embargo, la evolución de los productos y servicios, la innovación financiera y la necesidad de generar una mayor inclusión y participación de inversionistas en el

mercado de valores hace necesario que se permita la diferenciación o creación de más categorías de inversionistas que permitan adaptarse a dicha evolución.

Para tales efectos, la MMC 2019 señaló la necesidad de incorporar una nueva definición sobre Inversionistas Profesionales, *“que incluya como Inversionistas Calificados a: (a) fondos de pensiones obligatorias, fondos de pensiones voluntarias y fondos de cesantías; (b) fondos o patrimonios públicos vinculados a la seguridad social; (c) reservas técnicas de entidades aseguradoras y sociedades de capitalización; (d) fondos de inversión colectiva cuyo reglamento lo autorice; (e) fondos de capital privado cuyo reglamento lo autorice; (f) fondos mutuos de inversión; (g) fondos de capital extranjero; (h) profesionales del mercado de valores con certificación vigente; (i) inversionistas profesionales; (j) personas naturales o jurídicas sin residencia en Colombia; (k) intermediarios de valores (Brokers y Dealers); (l) gobiernos extranjeros y entidades multilaterales de crédito; y (m) entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera según lo autorice su respectivo régimen legal”*.

Esta recomendación de la MMC está alineada con experiencias internacionales como la del Reino Unido / MiFID y Estados Unidos, donde existen múltiples categorías de inversionistas según diversos criterios y con acceso a diferentes mercados y productos.

En ese sentido, es necesario actualizar el literal e) del artículo 4 de la Ley 964 de 2005 que define las dos únicas categorías de inversionistas en el mercado de valores, dejando abierta la posibilidad de que sea el Gobierno Nacional quien establezca las categorías de inversionistas que sean necesarias y que respondan en mejor forma a las diversas condiciones que puedan resultar aplicables.

La definición y diferenciación de diversos tipos de inversionistas permitirá la creación de productos y servicios que se ajusten a las condiciones y características de diferentes segmentos de clientes, lo que permitirá una estructura de costos más eficiente y mejorará la diversificación de alternativas de inversión disponibles.

### **2.3.3. Modelo funcional y licencias modulares**

Organismos internacionales como la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), el Banco Internacional de Pagos (BIS) y la Financial Stability Board (FSB) han sido enfáticos en señalar la necesidad de que los mercados den un giro en sus esquemas de regulación y supervisión, pasando de un esquema basado en instituciones (como ocurre actualmente en Colombia) a uno basado en actividades y riesgos (tal y como ocurre, para ciertos casos, en la Unión Europea, Brasil y México).

En esa línea, resulta necesario implementar un esquema de regulación por actividades que elimine arbitrajes regulatorios, promueva la competencia y permita la especialización e innovación en el mercado de capitales en beneficio de quienes requieren nuevos mecanismos de financiación y aquellos dispuestos a invertir sus recursos en el desarrollo empresarial del país. Para ello se propone que las licencias de sociedad comisionista de bolsa de valores (transformada en sociedad de inversión) y sociedad fiduciaria compartan una función económica que reconozca las actividades que hoy en día realizan y que prevea las necesidades futuras de un mercado dinámico (artículos 7 de la Ley 45 de 1990 y 29 del EOSF, respectivamente). Por ello, se propone precisar que estas dos licencias tienen como función económica común la de realizar actividades relacionadas con la intermediación en el mercado de capitales, entendida esta expresión como la que agrupa actividades propias del

mercado como la administración y gestión de portafolios colectivos e individuales de terceros, la distribución de productos, la asesoría, el back office, entre otros.

No obstante la función económica de las licencias de sociedades fiduciarias y sociedades de inversión será la misma, vale la pena precisar que cada una de ellas tendrá una actividad u operación exclusiva, lo cual obedece a la necesidad de reconocer que dichas licencias pueden jugar papeles diferentes en la construcción de un mercado de capitales eficiente, competitivo, innovador y útil a todos los colombianos en condiciones equitativas y transparentes.

Por un lado, el modelo planteado establece que las sociedades fiduciarias tendrán exclusividad sobre el desarrollo del contrato de encargo fiduciario y fiducia mercantil. La razón para que estas sociedades mantengan exclusividad sobre este tipo específico de operaciones obedece a que dicha gestión requiere de una experticia que hoy en día les es propia a estas entidades y que, en estricto sentido, no hace parte de una actividad del mercado de capitales colombiano, por lo que ampliar su autorización a otros actores del mercado no encuentra conexidad con el desarrollo del proyecto de ley.

Por el otro lado, el proyecto sostiene que las sociedades de inversión (antes sociedades comisionistas de bolsa de valores) mantendrán como operación exclusiva la realización del contrato de comisión para la compra y venta de valores. La razón para mantener esta exclusividad obedecen a que dicha actividad tiene como objetivo el desarrollo del mercado y, de manera específica, el acercamiento de compradores y vendedores de instrumentos de renta variable, por lo que se considera acertado mantener dicha actividad en cabeza de actores específicos que no cuenten con conflictos de interés de compleja administración y que, en últimas, no permitirían el cabal cumplimiento de dicho objetivo especial

Es necesario aclarar que, en línea con la modularidad del esquema propuesto, las licencias aquí mencionadas –junto con la licencia de servicios generales del mercado de capitales de la que se hablará más adelante– podrán elegir cuáles actividades del mercado desean realizar y cuáles no. Ello siempre y cuando cumplan con las cargas que se asignen a cada una de las actividades autorizadas y se respeten las actividades exclusivas de las licencias (si ello aplica).

Por su parte, se propone la transformación de la licencia de las Sociedades Administradoras de Inversión (SAI) por la de Servicios Generales del mercado de valores, cuya función será la de desarrollar aquellas actividades de intermediación en el mercado de valores que no impliquen la captación e inversión de recursos del público y que, dado el rol que jugarán en el mercado, no requerirán de capital mínimo pero sí estarán sujetas a la supervisión de la SFC y al cumplimiento de reglas conductuales y de administración de los riesgos propios de las actividades que le sean autorizadas.

De esta forma, la arquitectura propuesta contempla diferentes alternativas que permitirán el desarrollo de la función económica de las entidades, poniendo el foco en las actividades mismas que realizan, al tiempo que favorece una especialización en actividades que sean del interés de los oferentes (o potenciales oferentes), incentivando un mayor dinamismo en el mercado mediante la participación de un número mayor de agentes.

Finalmente, del nuevo arreglo planteado se excluyen expresamente a las entidades que son miembro de las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities dado que su naturaleza y función económica no está relacionada con el propósito perseguido por el proyecto.

## **2.4. Internacionalización de los servicios prestados por los proveedores de infraestructura del mercado de valores y las reglas aplicables a la estructura de capital de las bolsas de valores**

### **2.4.1. Prestación de servicios transfronterizos por parte de las cámaras de riesgo central de contraparte**

Actualmente los incisos 2 y 3 del literal a) del artículo 4 de la Ley 964 de 2005 establecen facultades al Gobierno Nacional para regular el comercio transfronterizo de servicios propios de las actividades previstas en el artículo 3 de la misma ley. Sin embargo, se considera necesario ampliar dichas facultades a través de una disposición que permita, de manera especial, reconocer la posibilidad de que las cámaras de riesgo central de contraparte presten sus servicios no solo a nivel transfronterizo sino también respecto de una gama más amplia y diversa de instrumentos financieros o incluso de títulos valores que no tengan la calidad de valor, dados los beneficios que su especialidad en la mitigación de riesgos y los servicios de compensación y liquidación de operaciones pueden generar a mercados con características equivalentes o similares.

Esta posibilidad no debe afectar la estabilidad del mercado de valores en Colombia y, en tal sentido, se incluye la facultad de la Superintendencia para que en el ejercicio de la supervisión pueda impartir instrucciones que protejan el patrimonio de las cámaras como anillo de seguridad del cumplimiento de las operaciones en el mercado de valores local.

## **2.5. Reglas aplicables a la estructura de capital de los proveedores de infraestructura en procesos de integración o reorganización societaria**

Las bolsas de valores juegan un rol primordial para el desarrollo y profundización del mercado de capitales y cualquier proceso de integración o reestructuración de su capital que busque viabilizar economías de escala con bolsas de valores del exterior u otro tipo de entidades cuya actividad sea igual o similar al de aquellas debe poder ser suficientemente flexible para permitir la incorporación de aportes de capital en especie, especialmente de aquellos relativos a componentes o activos tecnológicos.

Este tipo de prerrogativas generan incentivos apropiados para que las actividades desarrolladas por las bolsas de valores sean mucho más competitivas y eficientes, al reconocer que sus estructuras de capital pueden estar conformadas tanto por recursos en efectivo o líquidos como aportes en especie relacionados con su actividad principal. En tal medida, los aportes de capital pueden enfocarse en la adquisición de tecnologías robustas y seguras para el desarrollo del negocio, sin que eso limite la exigencia de aportes en dinero que garanticen el correcto funcionamiento de la entidad y la atención de las contingencias que se presenten.

En efecto, la propuesta normativa presentada se encuentra alineada con el principio 15 de los PIMF de IOSCO, el cual establece que las infraestructuras de mercado deben identificar, vigilar y gestionar su riesgo general de negocio y mantener activos líquidos netos suficientes financiados a través de su patrimonio para cubrir posibles pérdidas o atender contingencias, de manera que pueda continuar

operando y prestando servicios de manera óptima, segura y confiable.

### 3. Sobre el acceso financiero

La inclusión financiera, entendida como el acceso a los servicios y productos financieros por parte de la población excluida del sistema, y la profundización del uso de los productos financieros por parte de las personas que ya cuentan con acceso es una medida para superar los costos de la informalidad y contribuye al desarrollo económico y la construcción de equidad en un contexto retador. En efecto, la inclusión financiera reduce las restricciones al crédito, permite solventar periodos de bajos ingresos, aumenta la capacidad de consumo de las familias y eleva su potencial de inversión (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Ampliar la inclusión financiera, las posibilidades de financiación y las alternativas de ahorro de la población es una estrategia del Gobierno nacional en su esfuerzo por focalizar los instrumentos de política para construir una sociedad equitativa que reduzca la informalidad y vulnerabilidad en el país<sup>12</sup>. En ese frente, se ha priorizado la digitalización de los servicios financieros, al ser ésta una herramienta que facilita que los segmentos y territorios tradicionalmente excluidos o sub-atendidos accedan y usen servicios financieros formales de forma recurrente y sostenida (G20, 2016).

Un paso necesario en esa senda es promover un mayor acceso al sistema de pagos, siendo esta la infraestructura a través de la cual se realizan, compensan y liquidan las transacciones electrónicas en la economía. El uso del sistema permite realizar transacciones más ágiles y seguras en comparación a cuando se hacen en efectivo, y permite que las personas y comercios construyan historiales transaccionales, que luego pueden ser utilizados para transitar hacia otros productos financieros formales, alejándose de esquemas de créditos –como el gota a gota– y seguros irregulares. En general, el uso del sistema de pagos favorece el crecimiento económico al disminuir los costos transaccionales (Zhang et al., 2019; BIS, 2015; URF, 2016). Así mismo, contribuye a la inclusión financiera, lo cual redundará en mejores decisiones y condiciones de consumo, ahorro y financiación (BIS, 2015).

En Colombia, pese a los esfuerzos públicos y privados por dinamizar la inclusión financiera, la población sigue teniendo un alto arraigo al efectivo, en el que el 87,4% de la población solo usa este medio de pago en sus gastos mensuales (Banrep, 2020). La aceptación de medios de pago distintos del efectivo es baja, pues menos del 5% de las tiendas de barrio reciben pagos electrónicos (Banrep, 2020) y el uso limitado, tan solo el 7,3% del valor total de pagos mensuales en el total nacional, se realiza con tarjetas débito o crédito (Banrep, 2020). Resaltando además que alrededor del 80% de las transacciones con tarjetas débito corresponde a retiros de efectivo (SFC, 2019).

Con el propósito de revertir esta situación, el Gobierno nacional ha venido realizando esfuerzos importantes en la regulación del sistema de pagos dentro de los cuales se destaca la expedición del Decreto 1692 de 2020, mediante el cual se moderniza la reglamentación del sistema de pagos de bajo valor al precisar las actividades del sistema, definir sus actores y responsabilidades, fortalecer el esquema de gobierno corporativo de los administradores, elevar los estándares de revelación de

---

<sup>12</sup> G20 (2018) Digitization and Informality: harnessing digital financial inclusion for individuals and MSMEs in the informal economy.

información, promover la interoperabilidad entre las diferentes tecnologías de pago y ampliar la adquirencia a actores no financieros. Como resultado de la expedición de dicho decreto, sumado a los distintos esfuerzos públicos y privados por dinamizar la inclusión financiera y el desarrollo del sistema de pagos, el Gobierno nacional espera que para el año 2025 el 50% de la población adulta del país realice pagos y compras en línea<sup>13</sup>.

Sin embargo, como se verá más adelante, alrededor del mundo los sistemas de pago han evolucionado al punto que existen sistemas de pagos masivos cuya tecnología subyacente no incluye a entidades financieras, tal como es el caso de Wechat en China, y Sodexo y los envíos de dinero a través de la red postal en Colombia. Frente a esos nuevos sistemas y nuevos actores de los sistemas de pago, no existe una regulación unificada ni una única autoridad encargada de su regulación y supervisión, lo que dificulta una intervención eficiente y uniforme que permita el desarrollo de esta importante industria.

En vista de lo anterior, mediante el presente proyecto de ley, se propone unificar la regulación de los pagos en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (con la asistencia de la Unidad de Regulación Financiera) y dotar al regulador de las facultades suficientes para regular los diferentes actores del sistema, los cuales actualmente pertenecen a distintos sectores de la economía.

Igualmente, se proponen mejoras puntuales en los mecanismos de pago de los programas de transferencias monetarias, para facilitar el uso de estrategias de dispersión enfocadas en generar un vínculo de largo plazo entre los beneficiarios y el mecanismo de pago y, de esa forma, aprovechar las externalidades positivas que genera la digitalización de estas transferencias en la superación de la pobreza y en la construcción de una sociedad equitativa para todos los colombianos<sup>14</sup>.

### **3.1. Unificación y ampliación de las facultades de intervención de la regulación de los pagos**

Los servicios de pago han tenido importantes desarrollos y se han vuelto esenciales en el intercambio de bienes y servicios de los agentes de la economía, y en el acceso de éstos a los servicios financieros y al mundo digital. En la última década ha habido un marcado crecimiento en la participación de instrumentos de pago como las tarjetas (débito y crédito) y las transferencias electrónicas, y un importante surgimiento de innovaciones como los sistemas de pago inmediatos, las pasarelas de pago en el comercio electrónico y los códigos QR, entre otros. Los pagos electrónicos han complementado el rol del efectivo en la capilaridad y la cobertura de los pagos y han ganado una importancia creciente por su eficiencia, seguridad, conveniencia y facilidad de acceso (BIS, 2003).

Se ha generado además una creciente participación de proveedores de pago no financieros. En el caso de América Latina, los pagos electrónicos son la segunda actividad con mayor número de emprendimientos fintech. Movidos por la innovación y uso de tecnología, varios países han implementado iniciativas regulatorias que apuntan hacia el desarrollo de la industria de pagos, pasando por la modernización de los estándares de operación, el fortalecimiento de la competencia a través del acceso de nuevos jugadores y la promoción de la digitalización e inmediatez de las transacciones.

---

<sup>13</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Política pública para un mayor desarrollo del sistema financiero, 2020.

<sup>14</sup> World Bank (2014) The Opportunities Of Digitizing Payments.

### **3.1.1. La regulación del sistema de pagos**

La provisión de servicios de pago se caracteriza por economías de escala<sup>15</sup>, de alcance<sup>16</sup> y efectos de red<sup>17</sup>. Esto hace que el mercado de pagos tienda a ser concentrado y provisto por pocas empresas que ofrecen múltiples servicios. Bajo estas condiciones, el mercado por sí mismo no puede garantizar condiciones de acceso a estos servicios, más aún, se pueden generar precios excesivos y limitar la innovación y entrada de nuevos competidores. Lo anterior conlleva a la necesidad de una regulación que corrija estos problemas y permita avanzar hacia niveles óptimos de eficiencia, seguridad y acceso al sistema de pagos (Rochet, 2020).

Un marco regulatorio adecuado permite sacar provecho de las economías de escala, de alcance y de red para ampliar el uso de los sistemas de pago y, de esta forma, lograr una mejor combinación en el uso de distintos servicios de pago, tanto electrónicos como los que están asociados al efectivo, mediante precios relativos que se acerquen a los costos sociales de proveerlos. Esto es de especial relevancia en Colombia donde los costos de los pagos electrónicos son elevados frente al efectivo (Arango et al., 2020; Arango y Betancourt, 2020).

En esa línea, muchos países han optado por promulgar leyes de pagos en las que, entre otros, se define un regulador único con atribuciones amplias sobre todos los participantes del mercado para promover la competencia, la regulación de tarifas y la definición de estándares de operación e interoperabilidad, así como normas de protección efectiva a los usuarios.

Unificar la regulación de pagos en cabeza de una autoridad única (el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la asistencia de la Unidad de Regulación Financiera), ayuda a tener una visión general del sistema y no segmentada según el tipo o naturaleza del participante, como ocurre cuando se segrega la función normativa con otras autoridades, como la financiera, la de comercio o la postal. La mirada comprensiva al sistema es particularmente relevante dado el contexto de innovación en el que cada vez más surgen agentes cuya función no clasifica propiamente como una actividad de captación de recursos o de intermediación financiera, y por lo tanto no están cobijados por el perímetro de la regulación financiera.

La creciente existencia de participantes y/o sistemas con tecnologías de pagos por fuera del perímetro de la regulación financiera trae consigo arbitrajes regulatorios y afecta el desarrollo uniforme y eficiente del ecosistema de pagos, perjudicando así a los consumidores y la construcción de una sociedad con igualdad de oportunidades para todos.

### **3.1.2. El sistema de pagos en Colombia y la necesidad de ajustar su arreglo institucional**

Frente al entorno cambiante resultado de las innovaciones, las imperfecciones del mercado local y la participación de nuevos actores, el Gobierno nacional ha identificado la necesidad de revisar la regulación de los sistemas de pagos (URF, 2018). Lo anterior implica la necesidad de una nueva

---

<sup>15</sup> Las economías de escala se presentan cuando la provisión de un servicio tiene un costo fijo alto y los costos por transacción se diluyen a medida que aumenta el volumen de operaciones.

<sup>16</sup> Por su parte, las economías de alcance ocurren cuando resulta menos costoso proveer varios servicios de manera conjunta, que ofrecer cada servicio por separado.

<sup>17</sup> Los efectos de red o externalidades pueden ser positivos o negativos. Son positivos cuando el beneficio para un usuario del servicio aumenta con el número de usuarios de la red, y son negativos cuando el aumento en el uso del servicio trae congestión para los usuarios.



regulación integral que garantice un balance adecuado entre la provisión actual y futura de servicios en el ecosistema de pagos, entendido como el conjunto de instrumentos, procedimientos, sistemas de transferencias de fondos entre cuentas, reglas, e instituciones que facilitan la segura y eficiente circulación del dinero entre los distintos agentes públicos y privados.

En Colombia, actualmente, la regulación de pagos está compartida entre el Banco de la República, quien regula los sistemas de pago de alto valor (SPAV), definidos hasta ahora por sus montos de operación, y el Gobierno nacional a través de: 1) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien regula los sistema de pago de bajo valor (SPBV), es decir, el sistema de pagos de las entidades financieras<sup>18</sup>, 2) el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (“MinTIC”) y la Comisión de Regulación de las Comunicaciones en lo pertinente a la regulación de los servicios postales de pago, los giros nacionales e internacionales y 3) el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien regula los bienes y servicios ofrecidos en el mercado por parte de las personas naturales y jurídicas no vigiladas por otra autoridad.

Cada una de estas autoridades cuenta con distintas facultades de regulación y distintos criterios de intervención, lo que genera problemas de coordinación, arbitrajes regulatorios e inseguridad jurídica, más aún teniendo en cuenta que actores regulados por distintas autoridades pueden coexistir en un mismo sistema de pago.

En esa línea, el proyecto reconoce la necesidad de contar con un único regulador de los servicios de pago y de las entidades prestadoras de estos servicios, que tenga atribuciones amplias, únicas y claras para la regulación de los pagos asegurando una visión holística con normas uniformes y sistemáticas. En este punto es importante aclarar que para que esta unificación sea factible no es suficiente la reorganización de funciones dentro del Gobierno nacional, ya que se requiere la derogatoria de normas de naturaleza legal que han otorgado la regulación de actores del sistema de pagos a distintas autoridades. Así mismo, se requiere de funciones y facultades de intervención amplias, claras y suficientes, que garanticen la regulación efectiva de los pagos en la economía.

En lo que se refiere a los servicios postales de pago<sup>19</sup>, cuya regulación y supervisión actualmente es competencia del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (“MinTIC”) y la Comisión de Regulación de las Comunicaciones (en lo que corresponde a, por ejemplo, el régimen de tarifas) en virtud de lo previsto en la Ley 1369 de 2009, el PL reconoce la necesidad de tratarlo como un servicio de pago, y sujetarlo a las mismas normas aplicables a los otros actores que prestan estos servicios, toda vez que un servicio postal de pago corresponde, en últimas, a un servicio de pago que se presta o ejecuta mediante el aprovechamiento de la infraestructura postal.

Los servicios postales de pago facilitan el cumplimiento de órdenes de pago a través de la red postal, permitiendo la movilización de recursos considerables al interior del país (giro nacional) y fuera de este (giro internacional)<sup>20</sup>, bajo un modelo de operación que compite directamente con otros servicios de

---

<sup>18</sup> Cuando un SPBV registre un valor promedio diario de transacciones compensadas o liquidadas en los 30 días de mayor valor en los últimos 6 meses superior a 4,3 billones de pesos, pasa a ser considerado como SPAV y, por tanto, sujeto a la regulación del BR.

<sup>19</sup> Definidos en la Ley 1369 de 2009 como un “Conjunto de servicios de pago prestados mediante el aprovechamiento de la infraestructura postal exclusivamente”.

<sup>20</sup> Solo en el primer semestre del 2020, los operadores postales habilitados legalmente para ello, han reportado la realización de \$64.685.982 de giros, para un total de \$9.755.584.797.725 recursos canalizados (según cifras reportadas por el MinTIC en el Boletín Trimestral del Sector Postal. Sin incluir el componente de giros internacionales)

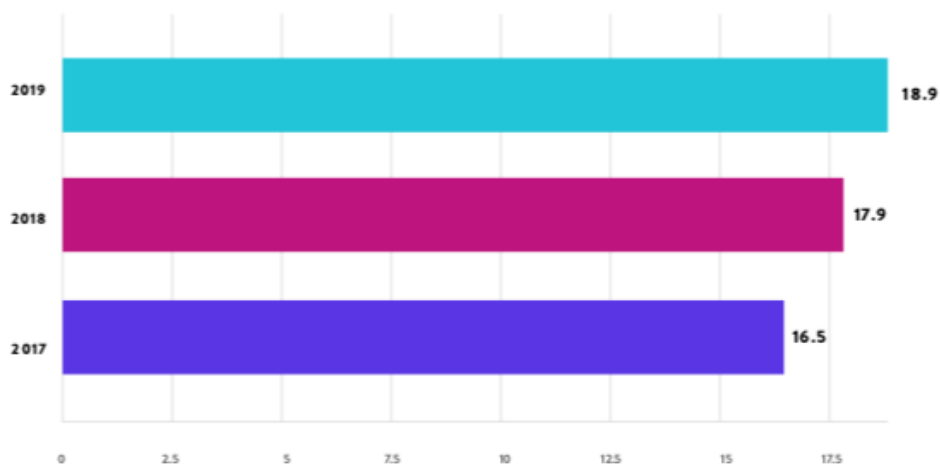
pago que cuentan con diversos estándares en materia de seguridad y administración de riesgos, y que deberían converger en pro de la salvaguarda de los recursos canalizados.

*“Los servicios postales de pago representan uno de los sectores de mayor crecimiento en la industria postal, cuenta con más de 35 mil puntos de atención ubicados en todo el territorio nacional y con una infraestructura tecnológica que le permite conectar de manera inmediata todas las transacciones realizadas. A través de este servicio, se puede enviar dinero a personas naturales o jurídicas para que este sea reclamado en cualquiera de las sucursales del operador y su pago quede disponible para ser reclamado por el destinatario del dinero.*

*En el 2019, el servicio de giros postales nacionales continuó con la senda de crecimiento presentada desde el año 2014. De acuerdo con las cifras reportadas en el 2019, los ingresos ascendieron a \$897 millones de pesos, un 3,03% más respecto al año anterior y se movilizaron \$18,9 billones a través de 136 millones de transacciones que representan un 15% más de operaciones en comparación con el 2018.*

*En lo que respecta a giros postales internacionales, el único operador habilitado es el Operador Postal Oficial (OPO). Este servicio representó un 0,4% del valor total de giros.”<sup>21</sup>*

**Monto total de giros postales nacionales**  
(Cifras en \$ billones pesos constantes 2019)



*Fuente: Elaboración a partir de la información reportada por los operadores al sistema Colombia TIC.*

El servicio de giro postal nacional consiste en que en un punto de una red de un operador legamente habilitado, una persona ordena el pago de un monto de dinero específico a otra persona, para que esta última lo reclame en cualquier punto de esa misma red. En un extremo de la red el operador recibe el dinero (*cash-in*), a través de una plataforma tecnológica transaccional ordena la entrega del dinero a una determinada persona, y en otro extremo de la red entrega el dinero (*cash-out*). Por cada

<sup>21</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones, Reporte de industria de los sectores TIC y Postal 2019

giro el operador recibe una comisión que corresponde a un valor entre el 2,7% y el 9% del monto del giro<sup>22</sup>.

Dada la similitud con las demás actividades definidas como *servicios de pago* en el PL, resulta necesario incorporarlos en la reforma propuesta a fin de homogenizar estándares de prestación del servicio y de protección a los usuarios y preservar así el normal y continuo funcionamiento de los pagos de la economía. No hacerlo, supondría limitar la trazabilidad y visión consolidada del sistema de pagos respecto de un servicio mediante el cual se ordenan pagos y se movilizan importantes sumas de dinero, limitando con ello el cumplimiento de los objetivos de intervención previstos en el Proyecto.

Respecto a la supervisión de los servicios postales de pago, se propone dentro del proyecto de ley que esta se realice a través de la Superintendencia Financiera de Colombia, autoridad que cuenta con la experticia, experiencia y estándares de exigencia necesarios para garantizar la seguridad en la prestación de estos servicios, garantizando una supervisión lo suficientemente efectiva dada la naturaleza y complejidad de los servicios postales de pago.

Así mismo, la supervisión unificada y coordinada de todos los servicios de pago en cabeza de una sola entidad evita la existencia de arbitrajes regulatorios y de supervisión, al contar con directrices y normatividad unificadas a todos los servicios de pago y las mismas exigencias tanto para los proveedores de servicios postales de pago como a las entidades financieras que prestan servicios de pago.

Con el fin de facilitar la transición entre la actual supervisión de los servicios postales de pago en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones –MinTIC– a la propuesta de supervisión por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, el proyecto plantea un plazo de 3 años contados a partir de la entrada en vigencia de la ley para que se haga efectivo este cambio.

En lo que respecta a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y la Superintendencia de la Economía Solidaria, estas mantienen sus funciones de inspección, vigilancia y control en materia de protección a la competencia sobre las entidades prestadoras de servicios de pago y la inspección, vigilancia y control de las entidades solidarias que presten servicios de pago, respectivamente.

Lo propuesto en el PL no supone un traslado de competencias o facultades reglamentarias relacionadas con otros servicios postales (como es el caso de servicios de correo y de mensajería expresa) a otras autoridades, ni pretende modificar la naturaleza de los servicios postales de pago como servicios de transporte. Por el contrario, busca que cualquiera que sea el actor que presta los servicios de pago, sin importar su sector, sea regulado y supervisado con criterios unificados en tanto la actividad que prestan cuenta con una función económica similar que aboga por la distribución de recursos de manera segura a todos los consumidores.

De igual forma, el hecho de que se unifique la regulación de los pagos en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no implica que la regulación que se expida con fundamento en las facultades otorgadas tenga un enfoque financiero. Por el contrario, esta será una regulación con objetivos propios, particular a los sistemas de pagos, tal como se especifica en el proyecto de ley. Al

---

22 Comisión de regulación de comunicaciones, Revisión del mercado de giros postales y aprovechamiento de la red de giros para promover la inclusión financiera en Colombia

respecto es importante recordar que la intervención propuesta se realiza en el marco del artículo 334 de la Constitución Política y no del del artículo 335.

### **3.1.3. Motivos de la intervención**

La Constitución Política “adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general”<sup>23</sup>.

Los sistemas de pagos comprenden un conjunto de instrumentos, reglas y procedimientos comunes, de redes que conectan a sus miembros, y de estándares técnicos para transmitir los mensajes de pago entre los participantes. El desarrollo de los sistemas de pagos beneficia a la sociedad en su conjunto porque estos forman parte de la infraestructura a través de la cual se moviliza el dinero en una economía. Para el buen funcionamiento de los mercados financieros y de la economía en general, es imprescindible contar con sistemas de pagos seguros y eficientes, ya que éstos permiten que las transacciones se realicen con prontitud y seguridad. En consecuencia se debe garantizar su funcionamiento óptimo y velar por su debido desarrollo.

Por este motivo, la intervención propuesta se realiza con el fin de proteger el interés general, en el marco constitucional colombiano y en particular para: 1) preservar el normal y continuo funcionamiento de los pagos de la economía, 2) procurar el acceso del público a los servicios de pago y la adecuada protección de sus derechos, 3) promover el desarrollo y la eficiencia de los servicios de pago, 4) propender por la transparencia en los servicios de pago, 5) promover la adecuada gestión de los riesgos inherentes a los servicios de pago, y 6) Promover la formalización y trazabilidad de las transacciones económicas.

Se aclara nuevamente que la intervención propuesta se realiza en el marco del artículo 334 de la Constitución Política y no en el del artículo 335 al entenderse que los sistemas de pago sobrepasaron el ámbito financiero y requieren de un regulación que permita su debido funcionamiento, desarrollo y comprensión de forma holística.

### **3.1.4. Alcance de la regulación y facultades del regulador de servicios de pago**

Bajo los preceptos mencionados, el PL enmarca la intervención sobre los servicios de pago dentro de unos objetivos estrechamente relacionados con el interés social y el debido funcionamiento de los pagos en la economía. Para esto el Gobierno nacional deberá propender por el desarrollo, la innovación y la eficiencia; velar porque la regulación sea equilibrada y proporcional a los riesgos; y que los servicios de pago se presten con calidad y transparencia y se vele por los derechos de los usuarios de los servicios de pago

En relación con la unificación de las facultades de intervención, el PL busca que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (con la asistencia de la Unidad de Regulación Financiera), pueda desarrollar una regulación integral, sistemática y comprehensiva sobre

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-228/10, M.P. Doctor Darío Alberto Múnera Toro.

el ecosistema de pagos. Para este efecto, el PL introduce una noción integral de los servicios de pago que comprende las actividades que se realizan desde el inicio y hasta la finalización de un pago electrónico. Dichas actividades incluyen, por ejemplo, la provisión de instrumentos de pago, la iniciación, el procesamiento (incluida la compensación y liquidación de operaciones), la adquirencia, y la ejecución y abono o débito de los pagos.

Así mismo, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá intervenir sobre toda entidad prestadora de servicios de pago si lo considera pertinente para alcanzar sus objetivos, incluyendo las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de la Economía Solidaria, así como las entidades de pago no comprendidas en dichos conceptos.

El PL le da amplias facultades al Gobierno Nacional para dictar normas relativas a las condiciones en que pueden ser provistos y definir las entidades sujetas al régimen de pagos. Estas facultades van desde la determinación de los requisitos para su constitución, objeto, forma societaria, gobierno corporativo, registro, licenciamiento y operación, de acuerdo con los distintos riesgos asociados a su actividad, hasta las condiciones de acceso a los servicios de pago en términos de calidad, transparencia, estándares de interoperabilidad y precios y la protección al consumidor de sistemas de pagos.

Al abarcar el universo de actividades del ecosistema de pagos, el nuevo enfoque abandona la visión tradicional de la regulación centrada en las entidades bancarias y sus infraestructuras de liquidación y compensación de pagos, como agentes originalmente autorizados para realizar las actividades conexas a las transferencias y pagos en la economía<sup>24</sup>. Se construye así un nuevo marco regulatorio donde los servicios de pago son tratados como esenciales para el acceso a los productos financieros y el debido funcionamiento de la economía. Así mismo, se logra una mayor coherencia institucional al establecer un único regulador que tenga una visión holística del ecosistema, con amplias facultades de intervención. De esta manera se busca que la regulación propenda por una amplia capilaridad y cobertura de estos servicios esenciales para los colombianos en sus transacciones cotidianas y coadyuve a los objetivos del estado de una mayor inclusión financiera que redunde en la consecución de una sociedad más equitativa (WB, 2016; BIS-WB, 2020).

### **3.2. Acceso a la información**

Todos los sectores de la economía están permeados por la tecnología y el uso de información para el desarrollo de sus operaciones y la elección de estrategias financieras y comerciales. Es por ello que las autoridades alrededor del mundo han fijado su atención en este fenómeno y en los retos que esa

---

<sup>24</sup> Concepto No. 2012000905-017 del 27 de marzo de 2012

Las instituciones financieras realizan actos secundarios o conexos cuya finalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 del Código de Comercio, es *ejercer los derechos y cumplir las obligaciones, legal o convencionalmente derivados del quehacer y la existencia de la sociedad*. Dichos actos apuntan a hacer viable la oferta de productos y servicios pertenecientes a las actividades principales y son aquellos que se encuentran en capacidad de ejecutar en las mismas condiciones que cualquier persona jurídica. Son del objeto conexo de las instituciones financieras, *“los actos intermedios necesarios para que las mismas ejecuten los que representan el negocio financiero propiamente dicho, como sucede con el aseguramiento de los bienes cuya compra financian; en orden complementario, la adquisición de software, equipos y plataforma informática que les sirva de soporte para la celebración de sus operaciones, el arrendamiento de sedes y locales comerciales para el establecimiento de sus oficinas, el registro de lemas comerciales o marcas que identifican a la empresa, la contratación de publicidad, la de asesoría especializada de terceros, así como la vinculación del personal requerido para estructurar, ofrecer y prestar sus productos y servicios*.

situación plantea. Por un lado, han surgido preocupaciones sobre los nuevos riesgos que implica el uso intensivo de tecnología en todas las aristas empresariales y, por el otro, surgen retos relativos a la protección de datos de los consumidores, especialmente en lo que tiene que ver con privacidad, veracidad y seguridad de la información utilizada.

El sistema financiero no ha sido ajeno a dicha tendencia. De hecho, las tendencias internacionales y las mejores prácticas a nivel global muestran a las autoridades financieras como pioneras en la creación de esquemas regulatorios y de supervisión que promuevan la competencia, la libertad de elección de los consumidores y la eficiencia en las relaciones comerciales y financieras que se llevan a cabo día a día. Para ello, unas de las estrategias adoptadas por las autoridades ha sido denominada open banking, open finance u open data, según las cuales se fijan estándares que permitan a las diferentes empresas y actores de la sociedad compartir la información de sus consumidores –con la autorización previa y expresa de aquellos–, con el fin de conseguir que los datos fluyan de forma más libre dentro de un perímetro regulatorio que garantice la seguridad de la información y que genere mejoras de precio, calidad de servicio e innovación en la prestación de servicios financieros.

Vale la pena resaltar que, en desarrollo de esquemas de open finance, los beneficios proyectados no son sólo para los consumidores financieros. De hecho, Mckinsey (2021) estima que el Producto Interno Bruto de los países que adopten esquemas claros de arquitectura financiera abierta puede aumentar entre un 1% y un 5% para el 2030, lo cual claramente tendrá impactos positivos en la consecución de objetivos de política pública fundamentales como la construcción de una sociedad más equitativa.

La orientación del esquema regulatorio planteado no genera *per se* una intervención al nivel del núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data (por lo que no se requiere de ley estatutaria), pues desde la óptica del titular este sigue teniendo la misma libertad para controlar el uso de su información personal y para exigir el cumplimiento de los demás principios y responsabilidades que recaen sobre las fuentes, los operadores y los usuarios de la información. En otras palabras, las entidades que quedan cobijadas bajo el nuevo marco regulatorio financiero, tendrán la calidad de fuentes, operadores o usuarios bajo la Ley 1266 de 2008, o de responsables o encargados bajo la Ley 1581 de 2012, y tendrán que asumir las obligaciones que de dichos regímenes legales estatuarios se derivan para ellos. Por ello, se propone incluir un artículo donde se establezca expresamente que quienes traten información deberán permitir el acceso a ésta siempre que con la misma se promueva la competencia, la inclusión y la eficiencia en la prestación de servicios financieros. Así mismo se faculta al Gobierno Nacional para definir las condiciones, forma, etapas y requisitos relativos a la transferencia de datos que se haga entre actores vigilados por la SFC o no vigilados; todo ello con el fin de lograr que dicho intercambio de información se haga de forma segura, interoperable y eficiente.

### **3.3. Transferencias monetarias**

Los programas de transferencias monetarias son una herramienta para lograr la construcción de una sociedad equitativa, impulsar la inclusión financiera y, por esa vía, lograr mayores grados de formalización de la economía y disminuir la pobreza.

En los últimos años, los Gobiernos han elevado la eficiencia y seguridad de los mecanismos de pago de los programas sociales al aprovechar en mejor medida el desarrollo de la infraestructura del sistema financiero. En particular, el robustecimiento de las redes de cajeros y de corresponsales, la

masificación de los depósitos electrónicos y la interoperabilidad de los sistemas de pagos (Baur-Yazbeck S., *et al.*, 2019).

Cada vez son menos los programas en los que los subsidios se entreguen de manera física. Para 2019, el 60% de los beneficiarios de subsidios en el mundo recibían los auxilios mediante una cuenta financiera formal (Rodríguez L.S., 2020)<sup>25</sup>. Esta tendencia ha fortalecido las redes de seguridad, con mecanismos de dispersión más eficientes y transparentes<sup>26</sup> y, al mismo tiempo, ha impulsado el acceso a instrumentos financieros por parte de la población más vulnerable.

No obstante, el solo hecho de realizar el pago de subsidios a través de un depósito o cuenta bancaria no genera automáticamente los beneficios esperados en la inclusión financiera. Es necesario que el esquema de pago se diseñe pensando en promover una relación de largo plazo entre el beneficiario y la entidad financiera, para lo cual, a su vez se requiere que las características de los instrumentos financieros sean acordes con las necesidades del beneficiario, a fin de que éste encuentre valor en el uso de dichos productos y los utilice de manera recurrente. Solo de esa forma es posible construir historiales transaccionales que luego puedan ser utilizados para transitar a otros productos y servicios financieros más sofisticados como el crédito o los seguros<sup>27</sup>, los cuales juegan un papel fundamental en nivelar las oportunidades que reciben todos los colombianos.

La emergencia del Covid-19 desató la adopción de medidas de protección social prácticamente en todas las naciones buscando contrarrestar los efectos económicos de la pandemia. Según Gentilini U., *et al.* (2020), en junio de 2020, 173 países habían implementado al menos una medida asistencial, con un total de 621 programas, de los cuales 50% eran esquemas de transferencias monetarias que favorecían 1.2 billones de personas.

Debido al confinamiento, muchos de estos esquemas digitalizaron el pago y recurrieron a procesos masivos de inclusión financiera. En Colombia, la plataforma de pago del Programa Ingreso Solidario modernizó la mecánica de las transferencias sociales en el país. Permitted la vinculación de cerca de 1 millón de hogares al sistema financiero, a través de un producto simplificado, de apertura remota y con la posibilidad de uso transaccional, en línea con las recomendaciones internacionales.

Teniendo en cuenta esta importante experiencia y considerando el marco normativo e institucional que creó el Decreto Legislativo 812 de 2020, en lo relativo a la atención de la población vulnerable del país, es relevante enfocar esfuerzos para hacer sostenible este avance en la inclusión financiera.

En esa línea, el Gobierno Nacional presenta en este proyecto de ley algunos ajustes al mecanismo utilizado, dejando en cabeza del Gobierno Nacional la determinación de las condiciones de las cuentas y canales a través de los cuales se realiza la dispersión de los recursos, con el objetivo de mejorar el servicio para los beneficiarios, atendiendo los desarrollos y avances de la industria financiera y su pertinencia para el uso en estos esquemas. En todo caso, se propone establecer que las entidades deberán ofrecer al menos un canal gratuito para la dispersión de recursos.

---

<sup>25</sup> Basado en un estudio del Banco Mundial sobre una muestra de 31 países y 35 programas.

<sup>26</sup>CGAP (2009) Banking the Poor via G2P Payments; Masino (2017) Improving Financial Inclusion through the Delivery of Cash Transfer Programmes: The Case of Mexico's Progres- Oportunidades-Prospera Programme.

<sup>27</sup>BIS and World Bank (2016) Payment aspects of financial inclusion. Committee on Payments and Market Infrastructures World Bank Group.

### **3.4. Aseguramiento Inclusivo**

El sector asegurador ha tenido una rápida transformación alrededor del mundo. Esta se ha caracterizado principalmente por el surgimiento de nuevas tecnologías y canales de comercialización, cambios en los perfiles y hábitos de los consumidores y el desarrollo de nuevos modelos de negocio. En ese mismo sentido, el sector ha experimentado un cambio en su enfoque de regulación pasando de uno local a uno de estándares normativos aceptados internacionalmente como los de Solvencia II y NIIF 17.

En línea con lo anterior, la presente propuesta legislativa contempla modificaciones que propenden por la modernización del sector asegurador en Colombia. Se incluyen disposiciones que permitirán la convergencia a estándares internacionales como Solvencia II y NIIF 17, así como la actualización del marco legal de intermediarios de seguros. También se pretende actualizar normas, con el objetivo de aumentar la transparencia en el sector y garantizar la protección de los tomadores de seguros y, finalmente, se incluyen mecanismos que permitirán promover la innovación y el uso de herramientas tecnológicas, permitiendo mejorar el acceso y uso de seguros por parte de los colombianos, en especial de los segmentos tradicionalmente desatendidos.

La propuesta se sustenta en los siguientes tres pilares.

#### **Pilar 1 - Sector asegurador resiliente y alineado con los estándares internacionales**

Este pilar tiene por finalidad que las compañías aseguradoras sean capaces de enfrentar, de manera adecuada, la ocurrencia de eventos adversos sin dejar de cumplir con las obligaciones que tienen con los tomadores de sus pólizas. Para cumplir con lo anterior, se necesita contar con una regulación prudencial moderna, que promueva la convergencia a estándares internacionales implementados en distintas jurisdicciones y que responda de manera adecuada a los riesgos propios del negocio asegurador. En este contexto, la propuesta presenta reforzamiento de la regulación de los agentes que prestan servicios de intermediación de seguros, permitiendo un mayor control y ordenamiento.

#### **Pilar 2 - Sector asegurador transparente y con un marco de mayor protección al consumidor**

Con el objetivo de promover una mayor transparencia y protección al consumidor en el sector, se proponen nuevas disposiciones y la renovación de otras existentes. La primera de ellas se hace teniendo en cuenta los principios básicos de seguros de la IAIS, que sugieren incluir una definición de actividad aseguradora en el marco legal. Esto permitirá reconocer las actividades propias y asociadas y contar con mecanismos que protejan al consumidor.

#### **Pilar 3 - Sector asegurador inclusivo y capaz de adoptar innovaciones tecnológicas**

Internacionalmente se han reconocido las ventajas de un mayor acceso y uso de seguros como herramienta de gestión del riesgo. Algunas están relacionadas con la reducción de pobreza, promoción de la equidad, mayor desarrollo económico y social y una eficaz articulación con objetivos de política pública de salud, gestión del cambio climático y seguridad alimentaria.

Pensando en esto, la propuesta propone mecanismos para mejorar el acceso y uso de seguros por parte de los colombianos. En primer lugar, se podrán definir de manera prudente nuevas modalidades



de seguros que internacionalmente han demostrado ser eficaces para promover el acceso y uso de seguros. Algunos ejemplos de estas modalidades son los seguros bajo demanda, colaborativos y de uso, cuyas barreras de acceso son menores que las de los seguros tradicionales. En segundo lugar, se incluye la modalidad de seguro paramétrico o por índice como una operación autorizada, una modalidad que ha sido ampliamente utilizada y aceptada en el mundo debido a sus bajos costos transaccionales y rápido pago de siniestros. En tercer lugar y teniendo en cuenta la necesidad de hacer más rápidos los pagos de siniestros de seguros de comercialización masiva en situaciones de emergencia, se modifica una disposición actual con el objetivo de que los pagos se hagan en menos de treinta días. Finalmente, y teniendo en cuenta la rápida transformación digital en el sector se propone promover, desde la regulación, las innovaciones y adopciones tecnológicas en el sector asegurador.

### **3.4.1. Definición de actividad aseguradora**

Frente a la definición de la actividad aseguradora, el esquema de intervención definido en la Constitución Política de 1991 (art. 150 No. 19) establece que la ley debe dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a partir de los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. La Ley 964 de 2005 fue un avance importante en ajustar a esta realidad las normas sobre mercado de valores. Sin embargo, en materia de seguros, hace falta una norma mediante la cual se señalen los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para su intervención. Siguiendo la recomendación de la Misión del Mercado de Capitales 2019 y de organismos internacionales como la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS, por sus iniciales en inglés), resulta oportuno incluir dentro del ordenamiento nacional una definición de la actividad aseguradora que permita al Gobierno Nacional reconocer a las actividades propias y asociadas a la aseguradora.

En relación con las condiciones de operación de las entidades aseguradoras, se advierte que actualmente pueden operar bajo tres tipos de licencias. La primera corresponde a entidades de seguros generales, la segunda a entidades de seguros de vida y finalmente, las cooperativas de seguros. Respecto de las dos primeras, en los últimos años se ha observado que el requisito de constitución como instituciones separadas resulta subóptimo dada la evolución de la disciplina de gestión de riesgos a nivel global. Particularmente, se ha observado que instituciones como la Asociación Internacional de Seguros (IAIS) han manifestado que, pese a que no se tengan entidades separadas, es factible que con instrucciones concretas en materia de gestión de riesgos se alcancen estados óptimos por los cuales se logren adecuados estándares en la gestión de seguros de corto y largo plazo, además de un nivel mayor de diversificación de riesgos e ingresos para una entidad. Por lo anterior, el Proyecto de Ley busca permitir que en Colombia las entidades puedan constituirse como entidades mixtas de manera que, puedan ofrecerse seguros de vida y no vida bajo una misma institución.

De otra parte, en los últimos años la industria aseguradora ha tenido una rápida transformación caracterizada, entre otras cosas, por el desarrollo de nuevos productos y modalidades de seguros y negocio. Muestra de ello es el creciente uso de seguros en modalidad como la paramétrica, bajo demanda, colaborativa, *peer to peer* (*p2p*) y basados en uso alrededor del mundo. Esto ha traído consigo la necesidad, en diversas jurisdicciones, de adoptar enfoques de regulación y supervisión de estos nuevos productos y modalidades.

En Colombia de acuerdo con la legislación actual, la definición de modalidades de seguro solo puede ser prevista en leyes con carácter especial. Las modalidades en las que actualmente se pueden ofrecer seguros son: daños y vida. En ese mismo sentido existen disposiciones en el código de comercio en los que se refieren a las clases de seguros como: daños o personas, y difieren entre ellos en diferentes elementos como el principio indemnizatorio, la subrogación, el deber de mantener el estado del riesgo, la coexistencia de seguros y a la terminación del seguro por mora en el pago de la prima.

De acuerdo con las normas vigentes, es posible afirmar que solo el legislador puede llevar a cabo la definición de nuevas modalidades. Sin embargo, los avances tecnológicos y la rápida transformación digital hacen necesaria la regulación de nuevas modalidades de seguro de manera ágil y responsable.

### **3.4.2. Instrumentos de intervención**

De acuerdo con la IAIS, la industria aseguradora al igual que otros componentes del sistema financiero, ha experimentado cambios importantes como respuesta a una amplia gama de fuerzas económicas, sociales, tecnológicas y globales. La IAIS promueve que el sistema de regulación y supervisión se debe actualizar continuamente para hacer frente a estos desarrollos. Así mismo resalta la importancia de que el regulador y supervisor logren un equilibrio entre facilitar la innovación aprovechando los posibles beneficios para el mercado de seguros, y mantener las condiciones para que el sector de seguros sea justo, seguro y estable en beneficio de los asegurados.

Los beneficios que se han identificado alrededor de varias jurisdicciones relacionados con las innovaciones tecnológicas y su impacto en el sector asegurador son diversos. Se destaca principalmente que la tecnología digital mejora la distribución de seguros, aumenta el acceso a los seguros, reduce los costos y crea una escala suficiente para llevar a cabo un negocio viable.

Teniendo esto en cuenta, resulta necesario dotar al Gobierno Nacional de facultades que le permitan promover el desarrollo de una industria financiera y aseguradora más innovadora con el objetivo de reducir costos, aumentar el acceso y crear escalas para desarrollar negocios viables para todos los segmentos de la población según sus necesidades particulares.

### **3.4.3. Régimen de pólizas y tarifas**

Esta modificación ajusta el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero a las nuevas tendencias de contratación a través de canales innovadores. La normativa vigente contiene reglas inaplicables en el contexto de la contratación masiva y mediante canales digitales. Por lo anterior, la norma propuesta reconoce estas nuevas realidades y preserva un marco de protección para los consumidores financieros.

Esta nueva realidad genera la necesidad de contar con herramientas con el objetivo de establecer condiciones especiales de protección al consumidor financiero, en particular las relacionadas con la transparencia e información en el proceso de contratación. Esto con el propósito de cumplir con el deber de que los consumidores reciban información cierta, suficiente, clara y oportuna que les permita conocer adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las compañías aseguradoras, como se contempla en la Ley 1328 de 2009.

En ese sentido se propone que el Gobierno Nacional determine medidas y condiciones, adicionales de protección al consumidor financiero, con el objetivo de que exista seguridad en el procedimiento de contratación de seguros. Estas medidas y condiciones irán de la mano de los cambios tecnológicos y la diversificación de canales de comercialización de seguros.

#### 3.4.4. Esquema de intervención de los intermediarios de seguros

La intermediación de seguros, como ha sucedido con la propia actividad aseguradora, han sido objeto de innovación constante. A nivel global han surgido plataformas y otras herramientas que permiten comparar productos y reducen los tiempos de toma de decisiones informadas por parte de los consumidores. Sumado a esto, bajo el marco regulatorio actual es posible que exista un arbitraje entre intermediarios. A partir de esto, resulta necesario que el Gobierno Nacional tenga la capacidad de caracterizar bajo esta denominación a estos nuevos actores, con el objetivo de propender por el equilibrio en la ejecución de esta actividad y la protección de los consumidores financieros.

#### 3.4.5. Reaseguros

Las sociedades de reaseguros cautivas tienen por objetivo ofrecer una cobertura de reaseguro exclusivamente para los riesgos de la empresa o empresas a las cuales pertenece o de una empresa o empresas del grupo del que forma parte dicha reaseguradora. Estas son concebidas como figuras de auto aseguramiento, lo que impide una correcta atomización de los riesgos, al realizarse las cesiones entre compañías de un mismo grupo y que, ante el advenimiento de la pérdida, puede comprometer seriamente su solidez financiera; además de la incertidumbre frente a los tipos de riesgos que se trasladan y los montos pagados por concepto de primas.

Con la propuesta se busca regular la creación de estructuras de reaseguros cautivos garantizando transparencia y una adecuada gestión de riesgos.

#### 3.4.6. Seguro paramétrico

Los seguros basados en índices han tenido una amplia aceptación en varios países y se han posicionado como herramientas eficaces para gestionar los riesgos de los ciudadanos. Algunos factores que explican la rápida adopción de estos seguros están relacionados con su uso creciente por parte de hogares de bajos ingresos (un segmento que tradicionalmente no ha sido atendido) y por su efectividad demostrada a través de menores costos de transacción y rápido pago de siniestros. Las siguientes son características propias de los seguros paramétricos en comparación con un contrato de seguros convencional:

	<b>Seguro paramétrico</b>	<b>Seguro convencional</b>
<b>Pago del siniestro</b>	El pago depende de la realización del índice. Es decir que es necesario que se cumplan los parámetros establecidos en el contrato (magnitud del terremoto, velocidad del viento, pluviosidad, entre otros).	Avalúo <i>in situ</i> de las pérdidas individuales.

	No es requisito que se produzca daño o perjuicio.  El cálculo del valor de las pérdidas se hace a través de una metodología predeterminada con variables exógenas para el asegurado y la aseguradora.	
<b>Lucro cesante</b>	Aceptación de pérdidas consecuenciales (lucro cesante) sin tener daño o perjuicio.	Se evalúan pérdidas. Es necesario asumir un interés asegurable para que seguro indemnizatorio efectúe pago contra una pérdida.
<b>Deducibles</b>	No se aplican deducibles.	Si se aplican deducibles en algunos casos.

Fuente: IAIS, Marsh. Elaboración propia

Actualmente la modalidad paramétrica puede ser ofrecida únicamente para el seguro agropecuario (Ley 1955 de 2019). Sin embargo, la modalidad paramétrica está siendo usada ampliamente alrededor del mundo para asegurar eventos catastróficos que no necesariamente se circunscriben al sector agropecuario.

Sumado a esto, es necesario que el Gobierno Nacional defina condiciones y normas prudenciales de la modalidad paramétrica con el objetivo de gestionar riesgos que se han observado en otras jurisdicciones. Al respecto, la Asociación Internacional de Supervisores ha señalado los siguientes riesgos: riesgo de base, riesgo de valor insuficiente para el asegurado, riesgo reputacional y de falta de transparencia en la contratación. De manera que es necesario que el Gobierno Nacional cuente con facultades para establecer condiciones para regular la modalidad paramétrica en el seguro agropecuario (que se permite ofrecer actualmente), así como poder ampliar la posibilidad de su oferta para otros sectores y consumidores que así lo requieran.

### 3.4.7. Condiciones especiales aplicables al contrato de seguro

El sector asegurador cumple una función relevante en la recuperación de pérdidas económicas ocasionadas por eventos catastróficos en las economías. Así mismo, un mayor aseguramiento por parte de la población mitiga las pérdidas, diversifica el riesgo y es una herramienta eficaz para la superación de la pobreza. En ese sentido, los seguros de comercialización masiva han tenido como objetivo ampliar el acceso a servicios de aseguramiento para población tradicionalmente no atendida con miras a promover la equidad, especialmente en este segmento de la población.

Las condiciones actuales aplicables a los contratos de seguro establecen periodos de pago de los siniestros que pueden resultar extensos en eventos catastróficos de gran magnitud como el presentado por la pandemia del COVID-19. En este tipo de escenarios un rápido y ágil pago de las indemnizaciones genera que el sector asegurador cumpla su función para la recuperación de pérdidas económicas y gestión de riesgos. Es por esta razón que es necesario que el Gobierno Nacional tenga facultades para ajustar el plazo de pago de las indemnizaciones de acuerdo con criterios técnicos que beneficien la absorción de pérdidas de parte de los beneficiarios de estos contratos.

### 3.5. Fortalecimiento institucional de las autoridades financieras

En este segmento del proyecto se plantean ajustes legales que propendan por un fortalecimiento del marco institucional de las autoridades financieras. Para lograrlo, se resalta la necesidad de realizar un fortalecimiento operativo, tecnológico y de capital humano de la Unidad de Regulación Financiera. A continuación se explican las razones que llevaron a realizar las propuestas mencionadas y otras complementarias para lograr el objetivo planteado.

#### 3.5.1. Fortalecimiento de la Unidad de Regulación Financiera

La literatura internacional recomienda dotar a las autoridades responsables de la regulación y de la supervisión de los recursos necesarios para desarrollar su labor de manera profesional, independiente y responsable. Al respecto, en materia de mercado de valores, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus iniciales en inglés), manifiesta que es fundamental implementar los siguientes principios en cuanto al regulador:

*“PRINCIPIO 1. Principios relativos al Regulador*

- 1. Las responsabilidades del regulador deberán ser claras y estar expresadas con objetividad.*
- 2. El regulador deberá ser operativamente independiente y responsable en el ejercicio de sus funciones y poderes.*
- 3. El regulador deberá tener los poderes adecuados, los recursos apropiados y la capacidad para desempeñar sus funciones y ejercer sus poderes.*
- 4. El regulador deberá adoptar unos procedimientos de regulación claros y consistentes.*
- 5. El personal del regulador deberá observar las más elevadas normas profesionales, incluyendo deberes de confidencialidad.”*

Por su parte, varios autores y organizaciones internacionales han resaltado la importancia de contar con autoridades sólidas<sup>28</sup>, que cuenten con las capacidades técnicas, recursos necesarios y estructuras de gobierno robustas para desarrollar las funciones de regulación y supervisión de las entidades que desarrollan actividades financieras que permita la participación activa y eficaz de las autoridades en pro de una sociedad más equitativa y centrada en las necesidades de los consumidores.

Contar con reguladores robustos en cada uno de los sectores de la economía que lo requieren implica una inversión en capital técnico y humano importante, que en ocasiones puede exceder la capacidad presupuestal general del Estado. Más aún, dada la especificidad del servicio prestado, no resulta óptimo que las cargas asociadas a la regulación de sectores especializados deba recaer sobre los ingresos que el Estado percibe del recaudo de impuestos nacionales, sino que en ocasiones justifica la creación de contribuciones especiales en cabeza de los actores regulados quienes, después de todo, son los beneficiarios directos de contar con una regulación eficiente y dinámica.

En esta línea, con el ánimo de fortalecer la infraestructura para el cumplimiento de sus funciones, la Unidad de Regulación Financiera requiere de mayores partidas presupuestales para inversiones en

---

<sup>28</sup> OECD. (2012). Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

capital humano y tecnológico que le permitan cumplir de manera más efectiva y eficiente sus funciones, sin depender o sobrecargar el Presupuesto Nacional.

Ante la complejidad y el dinamismo de los mercados financieros modernos, es fundamental que el Gobierno nacional desarrolle estrategias que le permitan fortalecer las etapas del ciclo de gobernanza regulatoria de la URF, de manera que ésta, entre otros aspectos, pueda contar con mayores capacidades investigativas para el desarrollo de políticas públicas, aumentar sus estrategias de comunicación con la ciudadanía para los procesos de consulta pública, contar con mecanismos robustos para el monitoreo y evaluación de las normas, lograr niveles de especialización en las labores de diseño de metodologías para la evaluación normativa y alimentar el proceso de proyección normativa con información derivada del monitoreo de las normas expedidas.

En efecto, la complejidad y el dinamismo de los mercados financieros modernos imponen un reto importante para los reguladores, puesto que las reglas que expidan pueden carecer de eficacia e incluso contribuir a la adopción de conductas que justamente se buscaba evitar con su creación<sup>29</sup>. Los sistemas financieros de hoy exigen que el ciclo regulatorio no se limite al desarrollo de técnicas para la evaluación *ex ante* de una norma (de suma importancia para la anticipación de costos y beneficios, la transparencia y la rendición de cuentas), sino que también abarque la evolución y los efectos de la norma una vez ésta es expedida.

Estos insumos *ex post* resultan fundamentales para monitorear la eficacia de las normas, contar con un mayor entendimiento sobre el comportamiento del sistema financiero, identificar oportunidades de mejora y, en general, alimentar el proceso de diseño de la regulación. Estos beneficios, a la postre, resultan en beneficios directos para las entidades que llevan a cabo las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra actividad que implique el manejo, inversión o aprovechamiento de recursos captados del público, toda vez que permitirán que el regulador cuente con mayor infraestructura para la creación de normas efectivas encaminadas al desarrollo sostenible del sistema financiero, en el que la regulación pueda reaccionar más rápidamente a las necesidades del mercado, promueva en mayor medida la innovación financiera y mantenga la solidez y estabilidad del sistema financiero.

Respecto de la capacidad institucional de la URF la Misión del Mercado de Capitales del 2019 señaló lo siguiente:

*“[L]a URF debe ser objeto de un rediseño institucional y orgánico que conduzca al aseguramiento de su plena independencia técnica, administrativa y financiera que le permita:*

- A.** *CONTAR con una planta de personal acorde con la responsabilidad atribuida (incluyendo una jurídica especializada en regulación) que le permita el diseño integral de regulación con enfoque funcional o basada en principios de riesgo;*
- B.** *ATRAER Y RETENER talento humano con altos niveles de formación académica, experiencia práctica en el mercado de capitales en condiciones prestacionales similares o equivalentes a los demás organismos estatales vinculados al sistema financiero (Banco de la República, Superintendencia Financiera, Fogafin);*

---

<sup>29</sup> (Awrey *et al.*, 2020). Why Financial Regulation Keeps Falling Short. European Corporate Governance Institute. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3530056](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3530056).

- C. *CONTAR con capacidades tecnológicas apropiadas que aseguren su pleno acceso al intercambio de información y bases de datos con cualquier otra autoridad o entidad pública conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2002 (Ley 1955 de 2009, art. 143-3); y*
- D. *CONTAR con la capacidad de cobrar contribuciones a las entidades que desarrollen actividades reguladas para financiar en todo o en parte su presupuesto de inversión y de funcionamiento en adición a los asignados en el presupuesto aprobado por el Ministerio de Hacienda.”*

Como se mencionó antes, la implementación de este tipo de herramientas requiere de inversiones importantes en capital humano y tecnológico, así como un fortalecimiento de las funciones asignadas a la entidad. En estimaciones preliminares se contempla que el presupuesto requerido por la URF bajo el esquema de contribuciones oscile entre los quince mil y los veinte mil millones de pesos anuales. Así las cosas, se propone introducir un sistema de contribuciones para las entidades que requieren autorización para su funcionamiento por parte de la Superintendencia Financiera, los emisores de valores y las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria que están sujetas a la regulación del MHCP.

En observancia a lo establecido por el artículo 338 de la Constitución Política, la propuesta de artículo establece directamente el sujeto activo, los sujetos pasivos, el hecho generador y la base gravable para la contribución. En particular, con el propósito de determinar de manera clara el sujeto pasivo, el proyecto de norma lista a los diferentes actores que, para efectos de esta contribución, se entiende que entre las actividades que constituyen el hecho generador se encuentran las denominadas “actividades de ahorro y crédito” del sector solidario. Respecto de la tarifación, dado que el objetivo de la contribución es el de recuperación de los costos de los servicios de regulación, la propuesta prevé que ésta sea determinada por la URF, tomando el valor del presupuesto neto correspondiente en el año a financiar, incluidos la totalidad de gastos.

Finalmente, el fortalecimiento institucional y orgánico está encaminado al aseguramiento de su plena independencia técnica, administrativa y financiera, aspecto íntimamente ligado la naturaleza jurídica de la URF. En este sentido, el articulado propone otorgarle personería jurídica a la URF, sin que se altere su naturaleza como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, se establece en forma clara y explícita el objeto de la URF, incluyendo no solo las funciones relacionadas con la preparación normativa, sino también el apoyo técnico y de asesoramiento que la Unidad realiza al MHCP, en el desarrollo e implementación del marco de política regulatoria, como elemento fundamental para contar con hojas de ruta de largo plazo que guíen el desarrollo constante de los sectores regulados. Lo anterior, también se extiende a las nuevas facultades en materia de regulación del sistema de pagos, que se están creando mediante este proyecto.

### **3.5.2. Período fijo del Superintendente Financiero**

El sistema financiero colombiano está experimentando una transformación que ha llevado a la incursión de nuevas tecnologías y actores en el mercado con modelos de negocio disruptivos que buscan mejorar la inclusión financiera mejorando la provisión de servicios y productos financieros para los colombianos. Esta transformación requiere contar con autoridades con capacidad de adaptarse y reaccionar ante estos cambios, sin poner en riesgo la estabilidad de la actividad financiera y la protección del consumidor.

Con el fin de salvaguardar la institucionalidad y promover mejores estándares de Gobierno, resulta conveniente adoptar normas que refuercen la independencia de la autoridad de supervisión, en aras de garantizar la implementación y desarrollo de los planes del supervisor a mediano y largo plazo, incluso ante la llegada de nuevos actores vigilados.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sugieren de manera específica para Colombia que la independencia de la Superintendencia Financiera, como autoridad de supervisión, se vería reforzada al contar con un período fijo del Superintendente Financiero.

Esta recomendación va en línea con las recomendaciones generales de organismos técnicos que establecen las mejores prácticas para las autoridades financieras como el Comité de Basilea, la Organización Internacional de Supervisores de Valores –IOSCO, la Asociación de Supervisores de Seguros – IAIS, entre otros. Estos organismos señalan como uno de los principios para adelantar una supervisión financiera eficaz asignar un período fijo a la máxima autoridad de supervisión, esto con el fin de adelantar una gestión eficiente basada en una planeación estratégica, con una determinación de metas claras, en beneficio del sistema financiero y sus consumidores, promoviendo de igual manera una mejor toma de decisiones de largo plazo (ASBA).

### **3.5.3. Facultades sancionatorias de la Superintendencia Financiera**

De acuerdo con la evaluación de estabilidad del sistema financiero realizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en el año 2013 (Financial System Stability Assessment - FSAP), si bien la SFC tiene programas de supervisión y disciplinarios activos, las sanciones para disuadir las conductas podrían endurecerse y más casos podrían ser utilizados para enviar mensajes disuasorios. Esta recomendación fue reiterada en la misma evaluación adelantada en el año 2021 (FSAP 2021), en particular respecto de las sanciones relacionadas con temas de lavado de activos y financiación del terrorismo.

En línea con lo anterior, y reconociendo que el fortalecimiento del régimen sancionatorio consolida los avances de Colombia en la implementación de la supervisión basada en riesgos, se propone aumentar el tope máximo de las multas institucionales y personales que puede imponer la SFC por la comisión de infracciones administrativas previstas en el artículo 208 del EOSF, con el propósito de que las mismas, además de aumentar su eficacia desde el punto de vista correctivo, cumplan con su función disuasoria y ejemplarizante. Con el fin de homogenizar este nuevo tope, se propone la eliminación del límite especial previsto para las multas por infracciones de las normas relacionadas con lavado de activos y financiación del terrorismo y, además, se extiende la posibilidad de ordenar la implementación de mecanismos correctivos con cargo a las multas actualmente prevista para tales infracciones, a otros supuestos, para que las multas coadyuven a las entidades vigiladas a superar el hecho que causó la infracción.

## **3.6. Otras disposiciones**

### **3.6.1. Eliminación arbitraje GMF para actores distintos a los bancos**



En lo que tiene que ver con la exención de las transacciones ocasionadas por el servicio de compensación interbancaria del Banco de la República se propone modificar el numeral 6. del artículo 879 del Estatuto Tributario, esto con el fin de ampliar la exención del GMF sin condicionar la titularidad de la cuenta de depósito.

Lo anterior como quiera que en la liquidación de la compensación contra las cuentas de depósito de las que son titulares entidades distintas a los establecimientos de crédito, el Banco de la República (BanRep) es retenedor del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). En estos casos, el BanRep debita de la cuenta de depósito el valor de las órdenes de transferencia de fondos junto con el valor del GMF correspondiente.

La exención establecida en el numeral 6. del artículo 879 del Estatuto Tributario busca evitar un doble cobro del GMF sobre las transacciones involucradas en la respectiva compensación interbancaria, pues estas causan el tributo en el momento del débito a la cuenta del cliente ordenante del pago o la transferencia de los fondos. Esta exención cubre únicamente las transacciones que se efectúen en las cuentas de depósito de las que son titulares los establecimientos de crédito porque cuando se estableció, los bancos comerciales eran las únicas entidades autorizadas para participar en las cámaras de compensación y liquidación de cheques, de tarjetas débito y crédito y transferencias electrónicas a través de las ACHs.

En la actualidad la situación es distinta. La reciente regulación expedida por el Gobierno Nacional sobre los sistemas de pago de bajo valor (Decreto 1692 de 2020) y los avances tecnológicos han cambiado por completo los conceptos asociados a los modelos de procesamiento de los pagos de bajo valor, impulsando el desarrollo de un nuevo ecosistema de pagos. En este ecosistema participan nuevas entidades prestadoras de servicios de pago, como es el caso de las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos –SEDPE– y de las Pasarelas de Pagos. Nuevos medios de pago como lo son las cuentas de ahorro de trámite simplificado y los depósitos electrónicos, y nuevos canales de pago como la banca móvil y los portales de Internet. En este sentido, los establecimientos de crédito no son hoy las únicas entidades que emiten instrumentos de pago y que, por consiguiente, participan en las cámaras de compensación que utilizan el servicio de liquidación del Banco de la República.

Considerando lo anterior, es conveniente que la exención establecida en el numeral 6. del artículo 879 del Estatuto Tributario se extienda a todas las entidades que están facultadas para intervenir en el procesamiento de un pago en cuyo origen se causa el GMF, y cuya liquidación se produce contra cuentas de depósito en el Banco de la República. De esta manera, se evita una doble tributación que atentaría contra la sana competencia y afectaría el interés del Gobierno Nacional en fomentar la inclusión financiera a través de productos seguros, pertinentes y de bajo costo.

En cuanto a los sobrecostos que se generan por el uso de instrumentos de pagos diferentes al efectivo, a través de las denominadas adquirentes o sus proveedores de servicios de pago, se ha identificado que existe doble tributación porque al momento en que el usuario de medios de pago usa su tarjeta se genera un cobro de GMF y al momento de dispersar los fondos al comercio se genera otro cobro igual. Es decir, una transacción asume un sobre costo del 8x1000, lo cual afecta las políticas de formalización y desincentiva la adopción de canales electrónicos para recibir los pagos digitales por los distintos agentes, especialmente en el segmento de la microempresas, que son la mayoría de las

empresas del país, donde únicamente el 10% de la totalidad de éstas han adoptado estos medios de pago en su estructura de negocio.

En este punto es necesario señalar que la principal razón por la cual los micro empresarios prefieren utilizar el dinero en efectivo se asocia a los altos costos de hacer uso de pagos digitales. Por cada venta que se realiza a través de un medio digital, entre otros costos, deben pagar la retención en la fuente que oscila entre un 2% y un 5% del valor de la venta y las comisiones a las entidades financieras, las cuales varían entre el 5% y 8% del valor de la venta.

Con la finalidad de fomentar una cultura de mayor legalidad y por consiguiente promover el desarrollo económico y social del país, el Gobierno Nacional ha hecho múltiples esfuerzos para aumentar la formalidad y el uso de nuevas tecnologías que incentivan el desarrollo de distintos canales transaccionales y reduzcan el uso del efectivo, por lo anterior en el proyecto de ley se propone que el GMF para las compras mediante adquirentes o sus proveedores de servicios de pago se cobre una única vez durante toda la cadena de pagos.

Adicionalmente, se establecen modificaciones necesarias para asegurar un trato homogéneo para los actores diferentes a los establecimientos de crédito, tanto financieros como no financieros, en la cadena de pagos, respecto del GMF. En particular se asegura que, al igual que su pares establecimientos de crédito, no sean sujetos al GMF en los movimientos que hagan en sus cuentas en el banco central, y que en el flujo de los recursos que ocurre a lo largo de la cadena de pagos, no se genere un doble cobro de GMF cuando actúa un actor no financiero, considerándolo como una sola operación gravada a lo largo de toda la cadena.

#### **4. Reflexiones finales**

Las diferentes disposiciones recogidas en el presente proyecto se han construido con el fin de alcanzar una sociedad más equitativa, lo cual es promovido al impulsar la inclusión financiera, así como crear mecanismos apropiados que complementen las alternativas de financiación del tejido empresarial en Colombia.

Las disposiciones aquí contenidas permitirán que nuestro sistema de pagos y el mercado de capitales respondan de manera ágil a las necesidades de los usuarios, a los cambios tecnológicos y a la permanente innovación de productos y servicios financieros en beneficio de los colombianos de todas las regiones y sectores de la sociedad.

Finalmente, vale la pena resaltar que estas modificaciones planteadas recogen en buena medida la “Política Pública para un mayor desarrollo del sistema financiero” desarrollada por el Gobierno Nacional, la cual plasma la visión de largo plazo del Gobierno, los objetivos estratégicos, los frentes de trabajo y las acciones a desarrollar para su consecución. Lograr la materialización de las modificaciones aquí recogidas se constituye entonces como un paso muy importante para alcanzar los objetivos planteados en dicha política: i) promover la transformación eficiente del ahorro y la inversión, ii) facilitar y promover la digitalización, iii) consolidar la seguridad y estabilidad del sistema financiero, iv) impulsar el acceso universal al sistema de pagos electrónicos y v) fortalecer el marco institucional.

De los Honorables Congresistas,

---

**JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO**  
**Ministro de Hacienda y Crédito Público**

## 5. Bibliografía

Concepto No. 2012000905-017 del 27 de marzo de 2012. Superintendencia Financiera de Colombia.

CONPES 3851 de 2015: Política general de propiedad de empresas estatales del orden nacional. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3851.pdf>

CONPES 3853 de 2016: Instrucciones a los representantes de la nación y sus entidades para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales del estado societarias y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con corte a 31 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3853.pdf>

CONPES 3884 de 2017: Instrucciones a los representantes de la nación y sus entidades para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales del estado societarias y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con corte a 31 de diciembre de 2016. Disponible en:

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Conpes%20Utilidades\\_3884\\_2016.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Conpes%20Utilidades_3884_2016.pdf)

CONPES 3921 de 2018: Instrucciones a los representantes de la nación y sus entidades para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales del estado societarias y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con corte a 31 de diciembre de 2017. Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documento%20Conpes%203921.pdf>

CONPES 3927 de 2018: Estrategia De Gestión Del Portafolio De Empresas Y Participaciones Accionarias De La Nación. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3927.pdf>

CONPES 3959 de 2019: Instrucciones a los representantes de la nación y sus entidades para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales del estado societarias y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con corte a 31 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3959.pdf>

CONPES 3987 de 2020: Instrucciones a los representantes de la nación y sus entidades para la destinación de utilidades de las empresas industriales y comerciales del estado societarias y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con corte a 31 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3987.pdf>

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Consejero Ponente: Doctor Guillermo Chahín Lizcano. Referencia: Expediente No. 5185.

Dan Awrey y Kathryn Judge. 2020. Why Financial Regulation Keeps Falling Short. European Corporate Governance Institute. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3530056](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3530056)

DataBank – World Development Indicators. World Bank. 2020. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

Development of Emerging Capital Markets: Opportunities, Challenges and Solutions – Final Report. The Growth and Emerging Markets Committee of the International Organization of Securities Commissions (IOSCO). Octubre 2020. Disponible: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD663.pdf>

Exposición de motivos. Ley 964 de 2005.

Financial Stability Implications from Fintech. Financial Stability Board. 2017. Disponible en: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>

Global Panorama on Postal Financial Inclusion 2016. Universal Postal Union.

Informe Final de la Misión del Mercado de Capitales 2019 (MMC 2019). Banco Mundial, Embajada de Suiza en Colombia – Cooperación Económica y Desarrollo – y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: [http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-119774%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-119774%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

International Monetary Fund – IMF. Colombia: Financial System Stability Assessment. 2013. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Colombia-Financial-System-Stability-Assessment-40337>

Kim, Hyunseob, and Roni Michaely, 2019, Sticking around too long dynamics of the benefits of dual-class structures, Working Paper.

Ley 18.876. Congreso Nacional de Chile.

Ley del mercado de valores, Decreto Supremo Decreto Supremo No. 093 de 2002. Congreso del Perú.

MSCI (abril, 2018), *Putting the spotlight on Spotify: Why have stocks with unequal voting rights outperformed?* MSCI Blog Post by Dimitris Melas, April 2018.

OCDE. 2013. Boards of Directors of State-Owned Enterprises- Disponible en [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/board-of-directors-of-state-owned-enterprises\\_9789264200425-en](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/board-of-directors-of-state-owned-enterprises_9789264200425-en)

OCDE. 2015. Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas. Disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015\\_9789264258167-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015_9789264258167-es)

OCDE. National corporate governance related initiatives during the Covid-19 crisis: A survey of 37 jurisdictions. 28 de mayo de 2020. Disponible en: <http://www.oecd.org/corporate/National-corporate-governance-related-initiatives-during-the-covid-19-crisis.pdf>

OECD. 2012. Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

Potential Use cases of cryptocurrencies by posts. A White paper on Postal Financial Inclusion. 2019.

Principios básicos de seguros, estándares, guía y metodología de evaluación. Asociación Internacional De Supervisores de Seguros – IAIS. Octubre, 2011. Disponible en: <http://www.iaisweb.org>

Principles for financial markets infrastructures. Technical Committee of the International Organization of Securities Commissions – Committee on Payment and Settlement Systems. IOSCO y Bank Of International Settlements. Abril, 2012. Disponible en: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d101a.pdf>

Seguros Paramétricos, un gran aliado ante eventos catastróficos. Marsh – Diego Monsalve. Disponible en: <https://www.marsh.com/do/es/insights/risk-in-context/seguros-parametricos.html>