

---

# **ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA FINANCIERA DE 1990**

**MARGARITA MARIA MESA MESA**

- Egresada Maestría en Administración.

---

## I. ANTECEDENTES

Después de la crisis financiera del año 82, se inició un proceso de fortalecimiento del sistema, mediante la expedición de una serie de normas cuyo efecto ha sido positivo y sirvió de antesala para esta reforma que se supone modernizará la banca colombiana. Los principales aspectos son los siguientes:

Se ha venido presentando una importante reducción en el nivel de los activos improductivos a través del mejoramiento en la calidad de la cartera.

Se ha adecuado el marco normativo que rige la operación de las distintas instituciones financieras, así:

- Mediante la determinación del capital adecuado a través de los activos ponderados por su nivel de riesgo (1 - 12).
- La eliminación de restricciones de plazo en operaciones crediticias.

Además se han fortalecido los mecanismos de vigilancia y control mediante instrumentos de supervisión preventiva:

- Obligatoriedad de la calificación de los diferentes activos, fundamentalmente cartera e inversiones, con regímenes de provisiones y de suspensión de causación de intereses.
- La fijación de cupos máximos individuales de crédito.
- Un sistema único de presentación de estados financieros (Plan Unico de Cuentas).

Con estos antecedentes, se presentó a finales del año anterior, un proyecto de ley para reformar algunos aspectos del sistema financiero, que se ha dado en llamar REFORMA FINANCIERA, y que se distingue como ley 45 de 1990: "Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones".

Para el gobierno nacional ha sido motivo de orgullo el haber propuesto las reformas en un momento en que el sistema presenta en su conjunto unos satisfactorios indicadores de desempeño, y no se pretendía por consiguiente soluciones para momentos críticos.

## II. OBJETIVOS

Según la exposición de motivos y la ponencia para los debates en el Congreso, el proyecto pretendía:

Adecuar las instituciones financieras para garantizar los recursos financieros necesarios para realizar las inversiones que el sector real de la economía requiere para enfrentar la apertura económica. Apunta a otorgar solidez y modernización al sector, a la búsqueda de su expansión en un ambiente de competitividad y eficiencia y de protección al público.

Principios orientadores de la reforma (Según el Gobierno Nacional):

### Una Nueva Estructura para el Sector - Filiales

Es una estructura que se separa del esquema tradicional de banca especializada, sin llegar a ser banca múltiple. Se evita la multibanca prohibiendo a estas filiales la inversión en cualquier tipo de compañías, y por lo tanto la presencia del sector financiero en el sector real.

El sistema financiero mundial ha avanzado y ha exigido en todos los países una modernización y una adecuación a las nuevas circunstancias, discrepando en la estructura que debe adoptarse: sea banca múltiple o prestación de servicios financieros a través de filiales.

Hay tres elementos que se deben considerar para optar por una u otra forma:

- Las economías de escala.
- Los conflictos de interés.
- El riesgo.
- **Las economías de escala:** Aún en Estados Unidos existe poca evidencia de su existencia. En Colombia se han realizado diversos estudios, pero los resultados son dispares, y se encontró gran diversidad de niveles de eficiencia. Entonces, por no existir evidencia que demuestre que la producción conjunta de servicios financieros es más eficiente que la prestación de esos servicios por entidades diversas, la estructura puede acomodarse a cualquiera de los dos esquemas. Se hace necesario, por lo tanto, analizar los otros dos aspectos.

- 
- **Los conflictos de Interés:** Estos se presentan cuando la prestación de un servicio tiene la posibilidad real o potencial de servir a un mejor desempeño de otro servicio. El encargado de la actividad debe actuar de manera libre o independiente. Dentro de la misma institución el funcionario está subordinado jerárquicamente, lo que podría ocasionar que se utilicen los recursos de esa actividad en beneficio de otras, sin que el mismo pueda hacer nada. Bajo la estructura de filiales el problema puede subsistir, pero la relación jerárquica es menos intensa y además el encargado tiene interés de presentar satisfactorios resultados y está en juego su prestigio como gerente.

La tendencia mundial está orientada hacia allí, hacia la imposición de las llamadas "paredes chinas", tal como sucede en India, Italia, España, Chile y México.

- **El Riesgo:** Al realizar diversas actividades un mismo intermediario financiero, los resultados desfavorables en una cualquiera de ellas podría colocar a la entidad en problemas de insolvencia, aún cuando la actividad intermediadora no fuera el origen del problema.

Con la estructura de filiales existe una clara separación de riesgos, de modo que el riesgo de las filiales no trasciende los límites de su patrimonio, salvaguardando así los ahorros del público.

De todo esto se desprende la conveniencia de que las nuevas actividades financieras sean desarrolladas en forma independiente a la actividad intermediadora, por medio de filiales.

### Competitividad

Para lograr mayor eficiencia se requiere inducir una mayor competencia en el mercado. Esta competencia se ve estimulada con una regulación funcional que implica la existencia de entornos normativos similares para el desarrollo de operaciones semejantes. Si esto no fuera así se otorgarían prerrogativas indeseables para algunas entidades, restándole transparencia al mercado.

Con el esquema propuesto se pone en igualdad de condiciones a los diferentes intermediarios, lo cual no se presentaría con un esquema de banca múltiple o de banca especializada.

Una de las principales imperfecciones es la estructura oligopólica del sistema financiero, debido tanto

a la exagerada participación del Estado, que alcanza las dos terceras partes de los activos del sector, como a la concentración de la propiedad en cinco o seis grupos económicos. El oligopolio ocasionado por la participación del Estado ha conducido a que éstas, en muchos casos, manejen los precios para lograr su equilibrio operacional, ocultando los más agudos casos de ineficiencia.

Hay seis elementos fundamentales para solucionar la situación planteada, y que se abordan en el proyecto:

1. La reorganización de instituciones financieras e integración de patrimonios: la rigidez del sistema existente hacía difícil que las entidades pensaran en modificar su estructura y campo de operación mediante fusiones, conversiones, etc.
2. La reestructuración de la banca oficial: la línea divisoria entre las funciones que la banca oficial está llamada a cumplir y las desarrolladas por la banca privada es cada vez más difícil de trazar.

Se requiere replantear tanto el papel como el tamaño de la banca oficial para que se promueva la competitividad y se asegure la presencia de éstos como instrumento para la intervención del Estado en la economía. Esto sin que se pretenda privatizar íntegramente el sector bancario oficial.

3. La reprivatización de las entidades nacionalizadas u oficializadas: a través de martillos de las Bolsas de Valores, para promover la competitividad y la democratización del capital.
4. La admisión de nuevos participantes en el sector: una mayor participación de oferentes es un postulado esencial de las economías de mercado, lo cual contrasta con nuestra realidad, pues desde hace casi una década no se admiten nuevos participantes.

Estos nuevos participantes deben reunir idoneidad ética, profesional y patrimonial para no quebrar el principio de la prudencia financiera. Para ello se fijan capitales mínimos de entrada.

5. La intervención extranjera en el sector: se permite la adquisición de entidades financieras hasta en un 100% por parte de los extranjeros.

- 
6. El régimen de inversiones forzosas: este costo ha contribuido al encarecimiento del crédito y limita el manejo por parte de los administradores bancarios, constituyendo una traba para la competencia.

### **Desregulación y Fortalecimiento de los Mecanismos de Control**

La desregulación no es ausencia de reglamentación o de legislación, es la eliminación de ciertas barreras en pro de la modernización, sin que se ponga en cuestión la confianza de los ahorradores.

Esta desregulación debe acompañarse de un fortalecimiento de los mecanismos que conducen a salvaguardar la solvencia de las instituciones financieras como garantía para los intereses de los ahorradores.

En consecuencia, se establece la Revisoría Fiscal no sólo para velar por los intereses de los accionistas sino también de los ahorradores, sirviendo de apoyo a los organismos de vigilancia y control.

### **III. CONTENIDO DE LA LEY 45 DE 1990**

La ley de reforma trata dos grandes temas, a saber: regulación sobre seguros, y sobre el sistema financiero propiamente dicho. En este escrito sólo nos vamos a referir al tema del sector financiero.

En consecuencia, en lo que respecta al sistema financiero, la ley está dividida en seis partes que pasamos a detallar:

1. Filiales de servicios y operaciones novedosas.
2. Organización y liquidación de entidades financieras.
3. Inspección, control y vigilancia.
4. Disposiciones complementarias.
5. Transparencia de las operaciones (intereses).
6. Competencia e información.

#### **1. Filiales de Servicios y Operaciones Novedosas**

Se contempla la posibilidad para los Bancos, las Corporaciones Financieras y las Compañías de

Financiamiento Comercial de participar en el capital de Sociedades Fiduciarias, de Arrendamiento Financiero o Leasing, Comisionistas de Bolsa, Almacenes Generales de Depósito y Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías.

Se separa entonces de la propia Institución Financiera la prestación de estos servicios financieros no bancarios.

Se autoriza igualmente por parte de los mismos establecimientos de crédito, la creación de Sociedades de Servicios Técnicos y Administrativos, que se definen como aquellas que desarrollan actividades necesarias para el giro ordinario de sus negocios. Estas no requieren ser constituidas como filiales. Tales empresas son:

- De seguridad.
- De administración de depósitos de valores y servicios conexos.
- De servicios de cobranza, judicial y extrajudicial.
- De sistemas y servicios de informática.

Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda pueden participar, por su parte, en el capital de Sociedades Fiduciarias, de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías y de Servicios Técnicos y Administrativos.

#### **Requisitos para la Creación de Filiales:**

- Deben ser sociedades anónimas o entidad cooperativa, si se trata de una filial de un establecimiento de este tipo.
- Tener objeto social exclusivo.
- La entidad financiera debe poseer como mínimo el 51% de las acciones, sea directamente o con el concurso de otras sociedades vinculadas a la matriz. Excepto para los Almacenes Generales de Depósito.
- La totalidad de las inversiones en filiales y demás inversiones de capital autorizadas, no pueden exceder del 100% del capital y reservas patrimoniales de la entidad financiera.

#### **Prohibiciones a las Filiales:**

- No pueden tener inversiones en ningún tipo de sociedades, excepto en las de Servicios

---

Técnicos y Administrativos. Los Comisionistas de Bolsa, las Fiduciarias y las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, por su misma actividad sí pueden tener inversiones en acciones.

- Los administradores y representantes legales de la filial no pueden ser administradores o empleados del establecimiento matriz.
- No pueden adquirir títulos emitidos, avalados, aceptados, o cuya emisión sea administrada por la matriz, por sus filiales o subsidiarias. Excepto en desarrollo del contrato de comisión, es decir, esta prohibición no rige para los Comisionistas de Bolsa cuando obren por cuenta de un tercero, como resultado de un encargo.
- Entre matriz y filial no pueden celebrarse operaciones activas de crédito cuando la filial sea Sociedad Fiduciaria, Comisionista de Bolsa o Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías.
- No pueden celebrarse entre matriz y filial operaciones que impliquen conflictos de interés. Corresponde a la Superintendencia Bancaria calificar cuándo se está en presencia de estos conflictos. Esto ocasiona una innecesaria y excesiva intervención de la Superintendencia Bancaria, la cual bajo este amparo puede prohibir cualquier clase de operación, constituyéndose en una traba para la actuación de las mismas.

Se reguló en forma adecuada las actividades que pueden realizar los Comisionistas de Bolsa, entre las cuales están:

- Hacer underwriting.
- Otorgar créditos para financiar la adquisición de valores.
- Administrar portafolios de valores.
- Hacer repos.
- Prestar asesoría.

Se incluyó una cláusula general de competencia para todos los establecimientos de crédito, relativa a la posibilidad de realizar toda clase de operaciones y servicios financieros nuevos.

Su justificación va en contravía de la motivación del proyecto, ya que lo que se pretende es que no se atomice el sistema financiero con la creación de

nuevas clases de sociedades, cada vez que aparezca una nueva operación financiera. Dice la exposición de motivos que esto se justifica con el fin de aprovechar las economías de escala, las cuales en el punto de las filiales fueron abiertamente desconocidas.

No obstante, la Superintendencia Bancaria puede exigir la suspensión de la actividad. Esto puede causar problema e impedir la realización de las mismas.

## 2. Organización y Liquidación de Entidades Financieras

Los capitales mínimos requeridos para la constitución de entidades financieras son:

\$ 8.000 millones para Bancos.

\$ 2.500 millones para Corporaciones Financieras.

\$2.000 millones para Corporaciones de Ahorro y Vivienda, entidades Aseguradoras y Compañías de Financiamiento Comercial.

\$ 500 millones para las demás Instituciones Financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria (entre ellas las filiales de servicios financieros).

Estas sumas se ajustarán anualmente según el índice de precios al consumidor que fije el DANE.

Se contemplan figuras tales como la **conversión**, que permite a un establecimiento de crédito convertirse a otra especie. En el primer año de vigencia de la ley se puede un establecimiento convertir a banco, requiriendo sólo el 70% del capital establecido (\$5.600 millones). La **escisión**, que permite a la entidad subdividirse en dos o más empresas. La **adquisición**, que permite a una institución absorber a otra cuando ha adquirido la totalidad de sus acciones.

Estas figuras aunque existían pero sin estas denominaciones, nunca operaban en la vida real porque la Superintendencia Bancaria no autorizaba un cambio de este tipo. Ahora con su consagración legal seguramente tendrán operancia.

Se contempla la privatización de instituciones financieras oficializadas o nacionalizadas a través de los Martillos de las Bolsas de Valores, para garantizar la publicidad y la libre concurrencia.

---

El Presidente de la República tiene plazo de un año para determinar la fusión, absorción, etc. de las entidades financieras estatales.

### 3. Inspección, Control y Vigilancia

Se estableció la obligación para toda entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria y por la Comisión Nacional de Valores de tener un Revisor Fiscal, el cual debe posesionarse ante la respectiva Entidad de Vigilancia.

La Superintendencia y la Comisión Nacional de Valores tienen atribuciones para verificar el carácter, la idoneidad y la experiencia del Revisor elegido. Esto es absurdo, e implica una excesiva intervención de los organismos de control en las entidades vigiladas, máxime cuando se trata de contadores públicos, que por su misma profesión deben estar inscritos y llenar determinadas características.

### 4. Disposiciones Complementarias

Corresponde a la Junta Monetaria fijar los topes de operaciones activas de crédito, que las instituciones pueden realizar directamente con cualquier persona natural o jurídica o con grupos o categorías de personas.

A la Superintendencia Bancaria corresponde fijar, mediante normas de carácter general, las circunstancias en las cuales la operación se entiende celebrada con una persona o con un grupo de ellas.

Para impedir la confusión, dispersión y abundancia de normas que rigen a las entidades financieras, se faculta al Gobierno para que expida un Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que le dé claridad a las regulaciones.

Se permite la inversión extranjera en cualquier proporción, como mecanismo para lograr la eficiencia y competitividad del sistema. Esta norma aunque conveniente, parece exagerada para lograr el propósito previsto.

En la parte final de la ley se definen cada una de las entidades financieras, conservando su especialización y la estructura que en la actualidad tienen.

### 5. Transparencia de las Operaciones

Se pretende, en lo relativo a intereses, evitar que a través de diversos expedientes se violen los límites a los mismos.

Se dispone que la corrección monetaria o cualquier otra cláusula de ajuste, para efectos de límites a los intereses, se considera interés.

Se considera interés toda suma que el acreedor reciba del deudor y que no tenga una contraprestación distinta al crédito otorgado, tales como comisiones, honorarios, etc.

Se regula el uso de la cláusula aceleratoria, disponiendo que cuando por mora en el pago de una cuota se haga uso de la misma, no se podrá restituir nuevamente el plazo a no ser que los intereses de mora se cobren únicamente sobre las cuotas vencidas. Con esto se evitan los abusos que cometen algunas entidades que acudiendo al expediente de acelerar el vencimiento cobran intereses sobre la totalidad y luego restituyen el plazo, resultando entonces cobros que exceden con creces los topes máximos.

Se permite estipular la capitalización de intereses en las obligaciones a largo plazo.

Se hace claridad acerca de la sanción para el acreedor cuando cobra intereses en exceso: pierde todos los intereses cobrados en exceso, aumentados en un monto igual. Esto es sano y conveniente para los usuarios de crédito.

### 6. Competencia e Información

Se prohíben los pactos que restrinjan la libre competencia dentro del sistema financiero y asegurador. Desde el año 55 estaban prohibidos, pero ahora se incluyen en forma especial para el sistema.

Se prohíbe el uso de información privilegiada, que es aquella que puede ser conocida por una persona con ocasión de su cargo, la cual no ha sido dada a conocer del público en general y que de haberse hecho la hubiera tenido en cuenta un inversionista medianamente diligente y prudente. Es muy difícil su prueba judicialmente, aunque se concede una acción de clase, especial para los perjudicados.

## IV. COMENTARIOS FINALES

Considero que la ley de reforma tuvo algunos defectos, entre los cuales cabe destacar:

Hace más especializada la banca con la creación de filiales. Esto genera una mayor atomización del sistema financiero.

---

Se desconoce la existencia de las economías de escala, que aunque su magnitud no sea demasiado importante en Colombia, no puede concluirse su inexistencia.

Se logra mayor concentración del sistema financiero con la exigencia de participación mínima del 51% por parte de los establecimientos de crédito en su capital.

Al exigirse que la participación sea del 51% mínimo, se va contra el principio constitucional de libre asociación.

Se conceden excesivas atribuciones a la Superintendencia Bancaria, lo que en vez de contribuir a la desregulación, hace que se entorpezca la libre actuación de las entidades. Además se conceden facultades demasiado amplias al gobierno Nacional para modificar sus funciones.

Se afectó la institución de la Revisoría Fiscal y su independencia, además se interviene demasiado en la administración de las entidades.

Se concede excesiva amplitud para el ingreso de inversionistas extranjeros al sector. Hubiera sido más conveniente que esta participación se limitara a instituciones financieras extranjeras, para garantizar de una vez la adecuada procedencia de esos recursos extranjeros.

Hay también quienes opinan que la ley tiene vicios de inconstitucionalidad, por haberse ocupado de aspectos relativos a diversos campos: se modificó el Código de Comercio en lo relativo a intereses, lo cual es aplicable no sólo a las Entidades Financieras sino a todo el mundo; se modificó el Código de Procedimiento Civil en lo relativo a la certificación de intereses para asuntos judiciales, se modificó el Estatuto de Inversión Extranjera, etc.

En conclusión, la reforma tiene buenas intenciones y puede en el largo plazo contribuir a la consolidación del sistema mismo y del mercado de capitales, pero los instrumentos que se emplearon no fueron los más adecuados.