



ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR BANCARIO EN COLOMBIA

IVÁN HUMBERTO GALVIS MACÍAS

Doctorando en Economía. Universidad de Valladolid
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1442-5360>

Revista de Derecho del Sistema Financiero 4
Julio – Diciembre 2022
Págs. 273–296

RESUMEN: El sector bancario representa una importancia trascendental para cualquier economía. Su labor de intermediación para la garantía de un flujo adecuado del capital entre ahorradores e inversionistas garantiza disponibilidad de recursos y liquidez. Por su importancia categórica requiere de un marco institucional sólido y estable que permita el adecuado funcionamiento de la labor de intermediación financiera para garantizar así seguridad jurídica a los usuarios de las distintas operaciones que se encuentran a cargo de las entidades que lo integran. Por ello se hace necesario identificar y describir la estructura institucional del sector bancario en Colombia, de manera que, a partir de ella, se pueda reconocer la importancia estratégica de los establecimientos que cumplen con la labor de intermediación de recursos para el adecuado funcionamiento de la economía y para la creación de riqueza, de crecimiento económico y de bienestar para todos los habitantes del territorio nacional.

PALABRAS CLAVE: Sistema financiero – Sector bancario colombiano – Establecimientos de crédito – Operaciones financieras.

ABSTRACT: The banking sector is of paramount importance to any economy. Its intermediation role in ensuring an adequate flow of capital between savers and investors guarantees the availability of resources and liquidity. Due to its categorical importance, it requires a solid and stable institutional framework that allows the proper functioning of the financial intermediation work in order to guarantee legal certainty to the users of the different operations carried out by the entities that make up the sector. It is therefore necessary to identify and describe the institutional structure of the banking sector in Colombia, so that the strategic importance of the institutions that perform the task of intermediation of resources for the proper functioning of the economy and for the creation of wealth, economic growth and welfare for all the inhabitants of the national territory can be recognised.

KEYWORDS: Financial system – Colombian banking sector – Credit institutions – Financial operations.

Fecha de recepción: 31-1-2022

Fecha de aceptación: 2-6-2022

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. AUTORIDADES COMPETENTES EN COLOMBIA. 1. *El Banco de la República*. 2. *La Superintendencia Financiera de Colombia*. III. MARCO NORMATIVO DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN COLOMBIA. IV. COMPLIANCE Y ACTIVIDAD BANCARIA EN COLOMBIA, ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PERSPECTIVAS. V. CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA. 1. *Doctrina*. 2. *Legislación y jurisprudencia*.

DOI: <https://doi.org/10.32029/2695-9569.02.09.2022>

I. INTRODUCCIÓN

Reconocer la importancia de los sistemas financieros¹ en una economía no ha sido una tarea fácil, máxime cuando en la historia económica moderna las grandes crisis económicas se han gestado en su interior o, por lo menos, encuentran con ellos una íntima relación².

Sin embargo, la realidad económica de la actualidad, así como los distintos contextos experimentados por cada una de las economías del mundo a lo largo de cada crisis económica nos permite afirmar que tales sistemas son indispensables para cualquier economía³ y que, por ello, para su ade-

1. Entiéndase el sector financiero tal y como lo concibe ATEHORTÚA, J., “Mercado de capitales y portafolios de inversión”, Universidad de Medellín, 2012, p. 17, como un sector especializado en transferencia de recursos financieros al sector real de la economía, en el que agentes que tienen superávit de estos recursos los transfieren a quienes adolecen de ellos para generar producción en la economía.
2. Frente a ello el lector puede pensar en la Gran Depresión de los años 30’s, la crisis financiera internacional experimentada a finales de la década de los 90’s y la reciente crisis de 2008.
3. Si se reconocen los mercados financieros como COURT, E. y TARRADELLAS, J., “Mercado de Capitales”, Pearson Educación, 2010, p. 3, mecanismos físicos o no físicos de interacción entre vendedores y compradores de activos financieros, la importancia a ellos atribuida por MISHKIN, F., “Moneda, banca y mercados financieros”, Pearson Educación, 2014, p. 2, cobra vital relevancia, pues: “Los mercados y las instituciones financieras no únicamente afectan la vida cotidiana, sino que también involucran flujos de billones de dólares de fondos a través de la economía, lo cual a la vez afecta las utilidades de las empresas, la producción de bienes y servicios, e incluso el bienestar económico de países distintos (...) Lo que ocurre en los mercados financieros, las instituciones financieras y el dinero es de gran preocupación para los gobiernos e incluso suele tener mucha influencia sobre las elecciones (...). Las actividades en los mercados financieros también tienen efectos directos sobre la riqueza personal, el comportamiento de las empresas y los consumidores, y el desempeño cíclico de la economía”. Así también lo conciben TARAPUEZ, E., RIVERA, C. y DONEYES, O., “Teoría monetaria y bancaria. Fundamentos”, Ecoe Ediciones, 2010, p. 275, quienes afirman que: “(...) en la economía en general, las actividades productivas y la distribución de los bienes requieren recursos financieros para su funcionamiento, en tanto que a la vez existen en la economía personas naturales y empresas públicas o privadas con excedentes monetarios que están dispuestas a ofrecer recursos financieros. La

cuado funcionamiento se requiere de un sistema institucional sólido que permita la transferencia de fondos y la liquidez que aquellas requieren.

De allí surge entonces un interrogante fundamental que se centra en comprender el por qué las economías del mundo deben preocuparse por mantener la estabilidad en sus sistemas financieros, más aún, cuando el mundo globalizado nos muestra una continua e inescindible interdependencia entre aquellas que, las más de las veces, se conectan a partir de operaciones de transferencia de capitales más que de operaciones de cuenta corriente⁴.

Si bien destacar la importancia de un sistema financiero no es una situación que se haya decantado en los últimos años, pues la misma es el resultado de amplios períodos de desarrollo e investigación de operaciones financieras a lo largo y ancho del mundo, la experiencia pre-pandemia de la economía global sí nos permite evidenciar, por lo menos superficialmente, el papel que estos sistemas cumplen en una economía.

Espléndida tarea desarrolló BLANCHARD en la parte introductoria de la séptima edición de su manual de macroeconomía al describir de manera sencilla las causas y consecuencias de la crisis económica mundial experimentada en el año 2008 a partir de fallos en el mercado financiero de los Estados Unidos: la caída de los precios de las viviendas a partir del año 2007 denotó la baja calidad de las hipotecas concedidas por los bancos, lo que provocó una caída de la construcción residencial que, a su vez, produjo una contracción de la demanda al generar un menor gasto por parte de los consumidores quienes, además, por la misma dinámica de concesión de los créditos hipotecarios experimentaron un excesivo endeudamiento que

transferencia de esos recursos financieros de unos agentes a otros se realiza gracias a la intermediación de las entidades especializadas, oferentes, demandantes e instrumentos que intervienen en el proceso de transferencia de recursos financieros. Esto es lo que se denomina sistema financiero. Dicho sistema es tan importante, que para consolidar el crecimiento de una economía es imprescindible que crezcan sus utilidades. Aunque esto puede sonar contradictorio, pues muchas veces dichas utilidades se consideran excesivas, el hecho de contar con un sistema financiero sólido y robustecido genera confianza entre los ahorradores y ello a la vez propicia la disposición de recursos para dinamizar el aparato productivo nacional”.

4. Conforme lo explica OSSA, F., “Economía monetaria internacional”, Alfaomega S.A. y Ediciones Universidad Católica de Chile, 1999, p. 34: “Las cuentas en que se registran las transacciones internacionales se clasifican según si corresponden a la cuenta corriente o a la cuenta de capital de la balanza de pagos. En la primera se anotan los usos y fuentes de fondos que se originan en la recepción y suministro de bienes y servicios, y en las transferencias unilaterales efectuadas y recibidas. En la segunda se registran los usos y fuentes de fondos correspondientes a la recepción y suministro de activos financieros”. Por lo anterior, debido al avance tecnológico y a la economía globalizada, hoy por hoy, resulta más fácil que economías de diversos lugares del mundo efectúen transacciones de capitales que operaciones de compra y venta de bienes y servicios, por lo que la interdependencia económica de las distintas economías del mundo, se encuentra más marcada por la facilidad de desarrollar operaciones de activos financieros.

generó, como era previsible, la incapacidad de pago de las cuotas de sus hipotecas⁵.

Sin embargo, allí no terminó todo, pues el papel de los intermediarios financieros, así como de las calificadoras de riesgo, fue más allá: la creación de derivados⁶ producidos a partir de la titularización⁷ de los créditos hipotecarios y de estos mismos títulos que, a su vez se agrupaban para crear otros y otros de cada vez mayor complejidad y que se negociaban con otros bancos e inversionistas a lo largo del mundo⁸, así como la inadecuada valoración de su riesgo⁹, generaron un mercado que se caracterizó principalmente por la excesiva confianza en el mercado inmobiliario, confianza que por supuesto se quebrantó con el impago de los deudores hipotecarios,

5. Así lo describió BLANCHARD, O., “Macroeconomía. 7.ª Ed.”, Pearson Educación S.A., 2017, p. 4, quien afirmó: “(...) conforme continuaban cayendo los precios de la vivienda, quedó claro que los problemas eran más profundos. Muchas de las hipotecas que habían sido concedidas durante la anterior expansión eran de mala calidad. Numerosos prestatarios se habían endeudado en exceso y cada vez tenían menos capacidad para pagar las cuotas mensuales de sus hipotecas. Además, con los precios de la vivienda a la baja, el importe de su deuda hipotecaria a menudo superaba el precio de la vivienda, ofreciéndoles un incentivo para dejar de pagar”.
6. Aquello a lo que MISHKIN, F., *op. cit.* p. 186, denominaría innovación financiera, entendida como la creación de nuevos productos financieros que pueden desencadenar en una crisis y que son definidos por GÓMEZ, J., “Dinero, banca y mercados financieros. Los países emergentes en la economía global”. Alfaomega y Banco de la República de Colombia, 2010, p. 186, como: “(...) contratos financieros cuyo valor depende del precio de un activo o de una materia prima, o de la evolución de una tasa de interés, en donde el activo, o la materia prima o la tasa de interés de que depende o ‘se deriva’ el contrato, toma el nombre de subyacente”.
7. RODRÍGUEZ, S., “Contratos bancarios. Su significación en América Latina”, Legis S.A., 2021, p. 800, explica que a través de esta particular forma de negocio financiero contemporáneo: “(...) es posible transformar en efectivo activos fijos de lenta rotación, o flujos cuyo ingreso se espera, a través de la emisión y colocación en el mercado de títulos homogéneos (...)”.
8. Continúa narrando BLANCHARD, O., *op. cit.* p. 4.: “(...) los bancos que habían concedido las hipotecas, a menudo las habían agrupado y empaquetado en forma de nuevos títulos y luego habían vendido estos a otros bancos e inversores. A su vez, estos títulos se reempaquetaron a menudo en nuevos títulos y así sucesivamente. El resultado fue que numerosos bancos, en lugar de mantener las propias hipotecas, poseían esos títulos, que eran tan complejos que la tarea de calcular su valor resultaba casi imposible”.
9. MISHKIN, F., *op. cit.* p. 193, explicó que las: “(...) agencias que califican la calidad de los valores de deuda en términos de la probabilidad de incumplimiento, fueron otro factor que contribuyó a la información asimétrica en los mercados financieros. Las agencias calificadoras aconsejan a los clientes acerca de cómo estructurar instrumentos financieros complejos, como las CDO [obligaciones de deuda con garantía colateral], al mismo tiempo que califican estos productos idénticos. Por lo tanto, las agencias calificadoras estaban sujetas a conflictos de intereses, pues las jugosas comisiones que percibían por aconsejar a los clientes acerca de cómo estructurar los productos que estaban calificando significaba que no tenían suficientes incentivos para asegurarse de que sus calificaciones fueran precisas. El resultado fueron calificaciones infladas de manera exagerada, lo cual permitió la venta de complejos productos financieros que eran mucho más riesgosos de lo que reconocieron los inversionistas”.

lo que provocó la caída de todos aquellos instrumentos financieros que no solo se transaban en el mercado estadounidense, sino que se extendían a los principales mercados internacionales.

Los bancos se negaron, entonces, a realizar operaciones de crédito mutuas con fundamento en el posible impago, realidades que generaron múltiples inconvenientes de liquidez a las entidades financieras, destacándose con ellas la quiebra de muchos bancos en el mundo, cuyo icónico caso se centra en la figura de Lehman Brothers, el gigante estadounidense cuya bancarrota se conoció por el mundo en la segunda mitad del 2008.

Es así como, lo que en principio se hubiese esperado que fuera una crisis financiera del mercado local estadounidense, se convirtió en una crisis de rango mundial que, según lo señalado por BLANCHARD, se desplegó a otras economías del mundo en dos frentes: el primero de ellos, relacionado con el mercado de bienes y servicios, pues al reducirse el consumo de los individuos y las empresas estadounidenses se contrajeron sus importaciones y, por lo mismo, las exportaciones de otros países hacia ese mercado, lo que a su vez produjo caída en las producciones nacionales; y dos, el relativo al mercado financiero, pues los bancos estadounidenses experimentaron una necesidad de fondos que los llevó a repatriar inversiones de otros países que a su vez generaron problemas de liquidez a los bancos de aquellos, propiciando una paralización del crédito, caídas del gasto, contracciones de las producciones y aumento en los déficits fiscales de muchos países¹⁰, entre otras consecuencias económicas recapituladas en los diarios y medios económicos especializados de distintos lugares del mundo.

Al margen de la responsabilidad que se le atribuya a la forma en que se desarrolló la intervención estatal para prevenir la crisis¹¹, esta breve descripción permite entender cómo en la economía contemporánea los sistemas financieros se convierten precisamente en el epicentro de las distintas economías. De su funcionamiento depende, en gran medida, la estabilidad o inestabilidad de aquellas y, por qué no decirlo, de la economía mundial. No solo porque gracias a los primeros se cuenta con disponibilidad de recursos para la inversión y, con ello, para la producción, el crecimiento económico y todo lo que esto implica –generación de empleo, aumento del ingreso, estímulo de la demanda agregada, etc.–; sino porque, además, ante su inestabilidad se pueden generar un sinnúmero de consecuencias

10. BLANCHARD, O., cit. p. 4.

11. En STIGLITZ, J., “Regulación y fallas”, *Revista De Economía Institucional* 12 (23), 2010, p. 5, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/2495>, consultado el 08 de junio de 2022, se reconoce, por ejemplo, que gran parte de la responsabilidad de los efectos de la crisis se debe a que la regulación, vale decir, la intervención de las autoridades respectivas, sean agencias independientes (para el caso de los Estados Unidos) u organismos gubernamentales, no impidió que las instituciones financieras: “explotaran a los prestatarios pobres y poco educados”, evidenciando con ello problemas de riesgo moral y de asimetría de la información que no fueron oportunamente identificados y controlados.

que, por sus alcances, se extienden a lo largo del tiempo y del espacio y logran afectar a la mayoría de agentes económicos quienes, muchas veces sin entender lo que pasa, ven menguados sus recursos y su riqueza.

Dada esta realidad resulta entonces necesario desarrollar un breve análisis acerca de la estructura del sector de intermediación financiera, particularmente del sector bancario¹² en Colombia, que dé cuenta de la importancia estratégica de este para la economía del país, así como de sus principales retos en materia de solidez que enfrentan las principales instituciones de intermediación crediticia después de la crisis pues, si bien los efectos experimentados por su economía a partir la crisis de 2008 no fueron directos –los agentes del sector bancario colombiano no experimentaron lo que sí sufrieron los bancos de otros países del mundo– ni tan graves como los experimentados por otras economías del mundo¹³, lo cierto es que, independientemente de las latitudes las economías deben propender por la estabilidad institucional a fin de procurar la tan anhelada estabilidad y de esta manera sumergirse en la senda del crecimiento y del bienestar.

Desde tal perspectiva el trabajo que se presenta describirá la referida estructura a partir de tres elementos principales: el primero de ellos referirá a la labor que cumplen algunas autoridades estatales para la garantía del adecuado funcionamiento de la labor de intermediación, entre las

12. Según RODRÍGUEZ, S., *op. cit.* p. 99, el sistema bancario es: “(...) el conjunto de autoridades, entidades e instituciones que señalan las normas, realizan y controlan la intermediación del crédito (...)” y se diferencia del sistema financiero pues aquel resulta ser más amplio, al incluir, también, las actividades del mercado asegurador y del mercado bursátil. Esta diferenciación permite entender el objeto de estudio de este trabajo, pues, al abordar la estructura del sector financiero en general, se tendría que desarrollar, además, el análisis de las instituciones de los sectores asegurador y de valores, razón por la cual, la delimitación de este texto se concreta en el análisis de la estructura institucional del sector bancario colombiano, aunque se haga referencia en múltiples ocasiones al sistema financiero en general para definir la labor de intermediación de recursos financieros que se cumple, principalmente, por los establecimientos de crédito.
13. Colombia experimentó una senda de crecimiento económico desarrollada durante los primeros años del siglo XXI que se consolidó en cerca del 7% para el año 2007 según cifras del Departamento Nacional de Estadística - Dane, 2011, p. 2, https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IVtrim10.pdf, consultado el 31 de enero de 2022, pero que se vio menguada a partir del tercer trimestre del año 2008 por diversas causas entre las cuales, el Banco de la República, 2009, p. 12, https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ijd_mar_2009.pdf, consultado el 31 de enero de 2022, destacó que: “(...) fue sin duda el recrudescimiento de la crisis financiera internacional a partir de septiembre de 2008 el factor que acentuó la desaceleración de la actividad económica, a través de la disminución de la demanda externa y el menor flujo de remesas de trabajadores. Es así como el valor en dólares de las exportaciones totales pasó de crecer 38,5% anual entre enero y septiembre, a -6,0% anual en el último trimestre, como resultado de la fuerte caída de los precios del petróleo y de otras materias primas, y por la reducción de los volúmenes vendidos, principalmente de bienes industriales. Simultáneamente las remesas de colombianos en el exterior comenzaron a desacelerarse y en el cuarto trimestre de 2008 presentaron una caída anual de 11,6%”.

que se destacan, por un lado, la función del Banco de la República como suprema autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, quien a partir de tales atribuciones cumple con la finalidad de mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda; y, por el otro, la función de la Superintendencia Financiera de Colombia, quien ha sido instituida en el ordenamiento jurídico como la autoridad de inspección, vigilancia y control de todas las entidades que integran el sistema financiero colombiano. La intención de este apartado será precisar, por lo menos superficialmente, si su labor coadyuva a la pretendida estabilidad del sistema.

En segundo lugar, se hará referencia al marco normativo que regula las instituciones de crédito en Colombia y las actividades que ejecuta el sector bancario. En este aparte se describirá brevemente la tipología institucional que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF) dispone para el ejercicio de la actividad de intermediación, –pues en Colombia, así como en otras latitudes del mundo, no solamente los bancos cuentan con la autorización legal para el desarrollo de operaciones financieras activas y pasivas– y se precisarán las actividades que este tipo de entidades puede desarrollar para el cumplimiento de sus objetivos, teniendo en cuenta que el desarrollo de operaciones financieras activas y pasivas puede darse a través de múltiples instrumentos dependiendo de finalidad que cumple cada tipo de establecimiento de crédito en particular.

Por último, se referirá a los retos que enfrenta el sistema institucional colombiano frente a la aplicación de mecanismos de autorregulación o *compliance* para la prevención de conductas ilícitas que incrementen el nivel de riesgo en el ejercicio de la actividad de intermediación y que, con ello, pongan en peligro la estabilidad de la economía en su conjunto.

II. AUTORIDADES COMPETENTES EN COLOMBIA

Después de un largo período de adecuación institucional la solidez del sistema financiero colombiano se pudo lograr con la expedición de la Constitución Política de 1991, cuyas disposiciones instituyeron como principales autoridades del sector financiero y bancario al Banco de la República y a la hoy Superintendencia Financiera de Colombia como delegataria de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuías al presidente de la República por el texto constitucional.

A partir de la consolidación del sistema económico constitucional de economía social de mercado¹⁴, instituido a partir de la referida carta

14. Para BENECKE, D., “Economía social de mercado. Un sistema socioeconómico entre Neo-liberalismo y Socialismo”, Fundación Konrad Adenauer, 2012, p. 19, <https://elibro-net.ponton.uva.es/es/ereader/uva/80262>, consultado el 08 de junio de 2022, este corresponde a un sistema que requiere un amplio dinamismo tanto del sector empresarial, como de los consumidores y el Estado, a fin de crear un sistema institucional que se enmarque dentro de los postulados del Estado de Derecho y de

constitucional, se han llegado a experimentar indicadores económicos más estables¹⁵, que, por supuesto, han redundado en beneficio del desarrollo y crecimiento económicos y, de contera, en beneficio de la población. Ello en gran medida se debe a la aludida estructura institucional dispuesta por la constitución y al ejercicio de las funciones atribuidas por el ordenamiento a estas organizaciones que se procederá a analizar.

1. EL BANCO DE LA REPÚBLICA

Si bien la historia del Banco de la República no se circunscribe únicamente a la expedición del texto constitucional de 1991¹⁶, la estructura institucional dada por la nueva carta representó un cambio significativo en el desarrollo de sus funciones y, con ello, en el direccionamiento de la política monetaria del país.

Desde su creación y hasta la actualidad el Banco de la República ha ejercido las funciones de banco central colombiano con algunas variaciones en sus competencias a lo largo de su historia. Sin embargo, en lo que respecta a su actual finalidad, constitucionalmente ha sido consagrado como

los principios democrático y de pluralismo para facilitar la seguridad empresarial, la seguridad de las inversiones, la creación de empleo y la consolidación de la justicia social.

15. Tal y como lo reconoce KALMANOVITZ, S., “*El banco de la república y el sistema financiero*”, en “Breve historia económica de Colombia”, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2015, p. 10, a partir de nuevo sistema institucional dispuesto en la Constitución de 1991 se logró reducir la inflación que alcanzó: “(...) un 32,4% en 1992 a un nivel internacional inferior al 3% en el 2012” y que, conforme puede examinarse en los datos de los últimos 20 años presentados por el Banco de la República, 2022, <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inflacion-total-y-meta>, consultado el 31 de enero de 2022, no ha logrado superar el 9%.
16. Su creación se remonta a la denominada misión Kemmerer, desarrollada en 1923 con la finalidad de analizar la realidad económica y la inestabilidad monetaria experimentada en el país después de la Primera Guerra Mundial. Así narra su creación el mismo Banco de la República, 2022, <https://www.banrep.gov.co/es/el-banco/contenidos/page/historia>, consultado el 31 de enero de 2022: “Mediante la Ley 25 de 1923 se creó el Banco de la República, como banco central colombiano. Se organizó como sociedad anónima con un capital original de \$10 millones oro, de los cuales un 50% lo aportó el Gobierno y la diferencia los bancos comerciales nacionales, extranjeros y algunos particulares. A esta entidad se le confió, en forma exclusiva, la facultad de emitir la moneda legal colombiana, se le autorizó para actuar como prestamista de última instancia, administrar las reservas internacionales del país, y actuar como banquero del Gobierno. La Junta Directiva del Banco, conformada por 10 miembros, representantes del sector privado y del Gobierno, fue encargada por la misma Ley, de ejercer las funciones de regulación y control monetario bajo estrictos parámetros de ortodoxia financiera. Se le encomendó, además, fijar la tasa de descuento y la intervención para controlar las tasas de interés. La creación del Banco de la República constituye un elemento fundamental en la organización económica e institucional del país. Con el paso de los años, esta institución ha experimentado cambios importantes que han buscado adecuarla a una economía en permanente proceso de crecimiento y actualización”.

suprema autoridad monetaria, crediticia y cambiaria¹⁷ y se le ha atribuido el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda¹⁸.

Entre las anteriores funciones cobra vital relevancia para garantizar solidez al sistema financiero y bancario la función de banco de bancos y de prestamista de última instancia. A través de ella, el Banco de la República es el responsable de garantizar la liquidez del sistema, finalidad que logra consolidar, entre otras acciones, a través de la custodia de los depósitos de encaje, el servicio de cámara de compensación, redescuento, la adopción de medidas monetarias, crediticias y cambiarias –entre las que cobra vital relevancia la fijación de las tasa de interés– así como la regulación del crédito interbancario¹⁹.

Para el cumplimiento de tales finalidades la Ley 31 de 1992, en cumplimiento de lo preceptuado en las normas constitucionales, dispuso su organización interna a partir de tres autoridades principales: i) la Junta Directiva, ii) El Consejo de Administración y iii) el gerente.

La primera autoridad, vale decir, su Junta Directiva²⁰, supone tal vez el rasgo más importante que diferencia la actual estructura del banco frente a otras estructuras desarrolladas en períodos anteriores, y al mismo tiempo

17. El artículo 371 de la Constitución Política de 1991 establece que: “El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que le soliciten”.

18. Así lo dispone el artículo 373 de la Constitución de 1991.

19. BAENA, D., HOYOS, H. y RAMÍREZ, J., “Sistema financiero colombiano”, EcoeEdiciones, 2016, pp. 80 y 90.

20. Tal y como lo dispone el artículo 372 de la Carta Política que establece: “La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la Ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El gerente del banco será elegido por la Junta Directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos cada cuatro años. Los miembros de la junta directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación. El Congreso dictará la Ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el gobierno expedirá los estatutos del banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades. El presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la Ley”.

el órgano que más cuestionamientos ha sufrido frente a la solidez institucional del sistema financiero, pues en virtud de las disposiciones constitucionales y legales, la misma goza de autonomía para el ejercicio de sus funciones frente al poder ejecutivo.

Esta autonomía ha sido cuestionada desde el mismo momento de su institucionalización pues, tal y como se desprende de las normas que la regulan, la integración de la junta supone la participación del Ministro de Hacienda y Crédito Público quien, además, la preside. Esta particular integración, junto con la obligación de ejercer sus funciones en coordinación con la política macroeconómica general que, en suma, es proyectada y desarrollada por el ejecutivo nacional a partir de los Planes de Desarrollo y los documentos CONPES²¹, entre otros instrumentos de política económica, han hecho surgir la discusión acerca de si en realidad se puede predicar la mencionada autonomía de la junta.

Frente a este cuestionamiento, la Corte Constitucional colombiana –autoridad instituida como suprema guardadora de la Constitución de 1991²²– a través de pluralidad de providencias ha reconocido que el ejercicio autónomo de las funciones del banco se da precisamente a través de la autonomía administrativa, patrimonial, técnica y funcional²³ que se predica de aquel y de su Junta Directiva desde la misma Constitución y desde la Ley 31 de 1992, y que la participación del ministro de hacienda en aquella en nada impide el ejercicio autónomo de las funciones de la entidad.

Sin embargo, a pesar de que, desde la hermenéutica constitucional narrada, la intervención del ministro de hacienda como miembro y presidente de la Junta Directiva del Banco de la República no represente ningún obstáculo para el ejercicio de las funciones de este último, lo cierto es que la discusión no debe centrarse en este ejercicio sino en el efecto de la intervención del ejecutivo frente al cumplimiento de las finalidades para las

21. Documentos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, creado por la Ley 19 de 1958 como la máxima autoridad de planeación del país, cuya principal función corresponde a asesorar al gobierno Nacional en aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Estos documentos presentan los lineamientos, estrategias y líneas de acción para desarrollar los fines del Estado en diferentes sectores y temas.

22. Tal y como lo dispone el artículo 241 del texto constitucional.

23. La misma Corporación, en Sentencia C-341 de 1993, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-341-96.htm>, además de reconocer que la autonomía del Banco de la República no es absoluta sino relativa, en el entendido que la misma debe ejercerse bajo los límites impuestos por la Constitución y la Ley, entendió la autonomía administrativa como la posibilidad de auto organizarse, la patrimonial como la libertad e independencia para afectar y administrar su propio patrimonio, la técnica como “(...) el conjunto de métodos, procedimientos y mecanismos específicamente diseñados, relativa a las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria y el destino de sus excedentes, y el cumplimiento de sus funciones básicas”, y la funcional como el ejercicio de las competencias específicas atribuidas por la misma Constitución y la Ley.

que fue instituido el banco central, pues la posibilidad de participar de las decisiones de política monetaria, crediticia y cambiaria, a través de su voto directo en las decisiones de la junta, sí permite que, de alguna manera, en mayor o menor medida, los intereses del ejecutivo nacional en la dirección de la política económica puedan influir en las decisiones de estabilidad macroeconómica que busca la Junta Directiva. Piénsese, por ejemplo, en un escenario hipotético en el que el ejecutivo pretenda tomar decisiones en términos de política de fiscal que vayan en contravía de las decisiones de política monetaria a cargo del banco para el control de la inflación. Allí sería completamente natural que el ejecutivo desplegara toda su actividad como miembro de la junta, a fin de dirigir las decisiones de la autoridad monetaria hacia sus intereses²⁴.

Por lo anterior, un sistema institucional más sólido se podría gestar a partir de la implementación del principio de independencia de la Junta Directiva del Banco de la República, conforme al cual, las decisiones de esta autoridad no tienen intervención de miembro alguno del ejecutivo nacional. El punto crítico de esta proposición se centra en el deber de coordinación de la política macroeconómica exigido por la Constitución de 1991 a estas entidades. Sin embargo, se considera que la aplicación de la independencia formulada en nada impediría el ejercicio de tal coordinación, pues, la estructura institucional bien podría desarrollar mecanismos de consulta entre estas entidades a fin de que se ejecute plenamente el aludido principio de coordinación de la política macroeconómica. Lo cierto es que la propuesta aquí formulada no resulta ser tarea fácil, por cuanto una reforma estructural a la organización del Banco de la República y a su Junta Directiva en este sentido exigiría una reforma constitucional que, en la actualidad de la dinámica política colombiana, no resultaría del todo conveniente.

De otro lado, como suprema autoridad del Banco, la Ley 31 de 1992 le asignó a la Junta Directiva diversas funciones²⁵, entre las que se destacan, por su importancia para el funcionamiento del sistema financiero, los siguientes instrumentos de control de la demanda monetaria: i) fijar y reglamentar el encaje de las distintas categorías de establecimientos de crédito y de todas las entidades que reciban depósitos, ii) realizar operaciones

24. Esta afirmación encuentra respaldo en los postulados de la teoría de la elección pública que dieron a BUCHANAN, J., el otorgamiento del premio nobel de Economía en 1986. El autor, en "Economía Política Constitucional", Caja de Ahorros Provincial de Valladolid, 1987, p. 18, afirmó que: "La economía constitucional, a diferencia de los programas de investigación complementarios sobre las constituciones políticas que se sitúan dentro de las fronteras del derecho, la ciencia política, la sociología y otras disciplinas, va más allá de las hipótesis lógicas del individualismo para incorporar modelos no tautológicos de maximización de la utilidad individual. El 'homo economicus' adquiere un papel central en la investigación sobre la comparación entre instituciones. Se presupone que los individuos persiguen sus propios intereses, los cuales son definidos de tal forma que puedan conservar un contenido operativo".

25. Artículo 16, Ley 31 de 29 de diciembre de 1992.

de mercado abierto a través de sus propios títulos, con títulos de deuda pública o los que autorice la junta, iii) señalar las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito pueden cobrar o pagar a su clientela sobre las operaciones activas y pasivas que realicen, iv) regular el crédito interbancario, entre otras.

Por su parte, el Consejo de Administración tiene a su cargo, entre otras actividades: i) estudiar y adoptar las políticas generales de operación y administración del banco; ii) determinar facultades para contratación, ordenación del gasto e inversiones y autorización de traslados o disposición de activos del banco; iii) determinar el régimen prestacional y salarial de los empleados del banco; y iv) estudiar, aprobar y ejecutar proyectos especiales de operación del banco²⁶.

Finalmente, al gerente de la institución su Ley reglamentaria le atribuyó, además de las funciones propias que como miembro de la Junta Directiva le corresponden, el ejercicio de la representación legal de la entidad²⁷.

2. LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

La misma Constitución Política de 1991 atribuyó al presidente de la República el ejercicio de las funciones de inspección vigilancia y control de las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, así como de entidades cooperativas y de sociedades mercantiles²⁸, entre otras.

Esta función se desarrolla institucionalmente, por delegación del presidente de la República, a través de la Superintendencia Financiera de Colombia²⁹, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio. A esta le corresponde, como ya se anotó, desarrollar la supervisión de los agentes del sector financiero y bursátil con el fin de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del mismo, buscando la protección de los intereses de los ahorradores, inversionistas y aseguradores.

Para ello, la Superintendencia ejerce su actividad de inspección, vigilancia y control a todas las entidades que participan en los mercados de intermediación de recursos financieros, el mercado de valores y el mercado asegurador entre las que se encuentran los emisores de valores, los miembros

26. Artículo 36, Ley 31 de 29 de diciembre de 1992.

27. Artículo 37, Ley 31 de 29 de diciembre de 1992.

28. Numeral 24, artículo 189 de la Constitución Política de 1991.

29. Entidad que integró, a partir de la expedición del Decreto 4327 de 2005, las anteriores Superintendencia Bancaria, creada con la Ley 45 de 1923 y encargada de la inspección vigilancia y control de los establecimientos financieros y de seguros, y la Superintendencia de Valores quien por su parte se encargaba del desarrollo de estas funciones respecto de los agentes del mercado desintermediado.

de los mercados activos financieros, los portafolios de inversión, los proveedores de infraestructura, intermediarios de valores, intermediarios financieros, instituciones oficiales especiales, sociedades de servicios financieros, entidades aseguradoras y compañías de capitalización, entre otras.

Esta entidad se constituye en una de las principales autoridades del sector bancario colombiano, por cuanto a su cargo se encuentra la función de supervisar a cada uno de los agentes del mercado con el fin de garantizar la estabilidad, seguridad y confianza en el sector³⁰. Para ello, el ordenamiento jurídico le atribuyó, entre otras funciones, autorizar la constitución, funcionamiento, conversión, transformación, escisión de las entidades vigiladas, sean nacionales o extranjeras, así como objetar su fusión; aprobar inversiones de capital, planes de capitalización, así como autorizar programas publicitarios; dictar normas generales sobre contabilidad de las entidades vigiladas³¹, entre otras tantas dispuestas en el EOSF y demás normas que regulan la materia.

Las principales funciones que este organismo cumple en relación con la inspección, vigilancia y control de los agentes que participan en el mercado de valores se encuentran reguladas en la Ley 964 de 2005 en la que se dispuso la intervención del gobierno para: i) determinar las actividades que hacen parte del mercado de valores y establecer su regulación; ii) establecer obligaciones frente a la organización, funcionamiento, niveles adecuados de patrimonio, autorización para desempeñar actividades especiales, control y manejo del riesgo, entre otras; iii) determinar los casos en los que las entidades financieras y las sujetas a inspección y vigilancia de la Superintendencia de economía solidaria pueden realizar actividades de intermediación en el mercado de valores; iv) expedir normas de organización y funcionamiento del sistema integral de información del mercado de valores y establecer los requisitos para la inscripción, actualización de la información y cancelación voluntaria o de oficio en el mismo; v) dictar normas que se relacionen con el gobierno corporativo de las bolsas de valores, sistemas de negociación de valores, de las bolsas de futuros y de bienes³².

Si bien el desarrollo de tales funciones implica el ejercicio de la inspección, vigilancia y control sobre lo que podrían denominarse actividades tradicionales de constitución y funcionamiento de la labor de intermediación financiera, lo que sí resulta evidente es que el ejercicio de las mismas encuentra, hoy por hoy, por lo menos dos grandes retos a los cuales la Superintendencia Financiera debe hacer frente: el primero de ellos relacionado con el cambio tecnológico y su impacto en la prestación de servicios financieros³³, pues a partir de aquel han surgido en el mercado nuevas for-

30. Art. 11.2.1.3.1., Decreto 2555 de 15 de julio de 2010.

31. Artículo 326, Decreto Ley 663 de 2 de abril de 1993.

32. Artículo 4, Ley 964 de 8 de julio de 2005.

33. Si bien USTÁRIZ, L., “Responsabilidad bancaria”, 2022, p. 21, reconoce que: “A pesar del aumento en el uso de canales distintos a los tradicionales y del aumento de

mas de desarrollar la actividad de intermediación a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones lo que, por su parte, implica un ejercicio más cuidadoso y responsable de la inspección, vigilancia y control de estos nuevos prestadores o de las nuevas formas de desarrollar la actividad financiera y un adecuado manejo de los riesgos que se encuentran asociados a ello.

Y el segundo reto, que también puede considerarse una derivación del primero, corresponde al ejercicio de la actividad de intermediación a través de lo que, teóricamente, se ha denominado el *shadow banking*³⁴ en contraposición al sector financiero regulado. Con él, la prestación de actividades financieras a través de agentes sustraídos del marco regulatorio y de supervisión del sector bancario, genera ciertos beneficios para los agentes del mercado, considerando particularmente la competencia y el acceso al crédito de consumidores financieros que difícilmente podían acudir a la intermediación tradicional; pero al mismo tiempo, crea riesgos asociados a la administración de recursos captados del público sin el control que sí se desarrolla frente a los intermediarios financieros tradicionales. Por ello, la banca en la sombra representa un gran reto en términos de regulación, inspección, vigilancia y control de la actividad financiera al que el cumplimiento de las funciones de autoridades estatales debe ajustarse.

III. MARCO NORMATIVO DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN COLOMBIA

Partiendo de la delimitación temática que hemos convenido imprimir a este trabajo, el presente acápite desarrollará una breve descripción de los

transacciones electrónicas, las entidades financieras tienen hoy un reto muy importante, pues las nuevas transacciones que involucran transacciones electrónicas también han traído nuevos riesgos que deberían ser cubiertos o siquiera mitigados. Es decir, el incremento del uso de nuevas tecnologías en canales y en medios de pago incrementa lo que se conoce como costos asociados”, lo cierto es que estos retos no solo se integran a las entidades financieras mismas, sino que también se extienden a la labor de regulación y de supervisión del sector por parte de las entidades estatales, pues de ellas depende el adecuado funcionamiento del sistema en su conjunto y la protección del consumidor financiero.

34. MARIMÓN, R., “Delimitación y perspectivas de regulación del sector bancario en la sombra”, En: MARIMÓN R., “La regulación del Shadow Banking en el contexto de la reforma del mercado financiero”, Thomson Reuters Aranzadi, 2015, p. 24, define el sistema bancario en la sombra como: “(...) los agentes, la estructura y las actividades relacionadas con la concesión e intermediación de operaciones de financiación, que funcionan fuera del alcance de las entidades reguladoras del sistema financiero. La actividad de aquellos agentes es similar en no pocas facetas a la de las entidades de crédito y, por tanto, su existencia ha de verse como un complemento útil al sistema bancario tradicional, pues constituye un canal de financiación alternativo, esencial para la economía real, especialmente en aquellos períodos en que los agentes bancarios tradicionales reducen la prestación de crédito. Desde este punto de vista, el Financial Stability Board (FSB) ha afirmado que el sistema bancario en la sombra crea condiciones de competencia en los mercados financieros que pueden redundar en innovación, mejoras en la asignación del crédito y reducción de costes”.

principales instrumentos normativos que regulan el sector de las entidades de crédito en nuestro país haciendo un particular énfasis en las instituciones bancarias.

Lo anterior se justifica en la medida que, como se ha podido observar superfluamente en lo desarrollado hasta aquí, el sistema financiero es un agregado complejo³⁵ que integra gran variedad de instituciones, cada una de ellas con una particular complejidad técnica que, por supuesto, no sería posible desarrollar de manera integral en estas breves líneas.

Desde esta perspectiva, es el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF)³⁶ el principal instrumento de regulación de los establecimientos de crédito del país, en él se establece la conformación del sistema financiero colombiano, a través de la disposición de una tipología de intermediarios entre los que se encuentran: a) los establecimientos de crédito (sobre los cuales versa este trabajo), b) las sociedades de servicios financieros, c) las sociedades de capitalización, d) las entidades aseguradoras, y e) los intermediarios de seguros y reaseguros³⁷.

Frente a los primeros, la misma norma establece su clasificación en: 1) establecimientos bancarios, 2) corporaciones financieras, 3) corporaciones de ahorro y vivienda, 4) compañías de financiamiento comercial, y 5) cooperativas financieras³⁸ y todos ellos son entendidos como instituciones financieras dedicadas a la captación de recursos para su posterior colocación en el mercado³⁹.

Los establecimientos bancarios, definidos como aquellos cuya función principal corresponde a la captación de recursos en cuenta corriente bancaria o en depósitos a la vista o a término para realizar operaciones activas de crédito⁴⁰, se subclasifican en bancos comerciales⁴¹, a quienes se les otorga la función de recibir depósitos generales para usarlos en préstamos y comprar

35. Conforme lo expone ATEHORTÚA, J., "Mercado de capitales y portafolios de inversión", Ediciones de la U, 2012, p. 17, el sistema financiero desarrolla un: "(...) sector económico especializado en la transferencia de recursos entre las unidades del sector real (...)" que se integra por el mercado monetario, el mercado de divisas, el mercado de capitales y otros mercados.

36. Decreto Ley 663 de 2 de abril de 1993.

37. Artículo 1, *Ibid*.

38. Artículo 2, *Ibid*.

39. TARAPUEZ, E., RIVERA, C. y DONNEYS, O., *op. cit.* p. 282, los definen como: "(...) instituciones financieras cuya función principal consiste en captar moneda legal en poder del público a través de depósitos a la vista o a término, para colocarlos nuevamente por medio de préstamos, descuentos, anticipos y otras operaciones activas de crédito".

40. Artículo. 2, numeral 2 Decreto Ley 663 de 2 de abril de 1993.

41. Según TARAPUEZ, E., RIVERA, C. y DONNEYS, O., *op. cit.* p. 283, estos: "(...) constituyen la base fundamental del sistema de intermediación financiera en Colombia. De su misión inicial, que es la de intermediar recursos, pasaron a convertirse en un factor decisivo para el cambio y la modernización de los servicios financieros, hasta consolidarse en la actualidad como el eje alrededor del cual funciona la economía nacional".

o descontar pagarés, giros y letras de cambio; y en bancos hipotecarios a quienes, por su parte, se les habilita la función de prestar dinero garantizado con propiedad raíz, para cubrirse en pagos periódicos⁴².

Esta estructura general desarrollada por el EOSF, es complementada por disposiciones normativas incluidas, entre otras normas, en las ya referidas Leyes 45 de 1923 sobre establecimientos bancarios, la Ley 45 de 1990 por la cual se expiden normas sobre intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora y se conceden facultades, la Ley 1328 de 2009 sobre régimen de protección al consumidor financiero que también resulta de vital importancia para entender la estructura del sector bancario colombiano toda vez que impone obligaciones de conducta a las entidades financieras para garantizar los derechos de los consumidores de servicios financieros, el Decreto 4327 de 2005 por el cual se fusiona la Superintendencia Bancaria de Colombia en la Superintendencia de Valores y se modifica su estructura y el Decreto 2555 de 2010 por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores. Todas ellas determinan elementos importantes sobre el régimen de acceso al mercado, organización, operación y funcionamiento de los intermediarios financieros en general.

Es en este marco normativo en donde se encuentran las actividades autorizadas por la legislación colombiana a cada uno de los intermediarios que integran el sector financiero de este país. Sin embargo, insistiendo en la delimitación temática que se ha planteado en este trabajo, haremos referencia en este aparte únicamente a las operaciones activas⁴³ y pasivas⁴⁴ que les están permitidas a las entidades de crédito y, particularmente a los bancos.

Así las cosas, el EOSF establece en su artículo 7 que los establecimientos bancarios pueden desarrollar operaciones de negociación de pagarés, giros, letras de cambio y otros títulos de deuda; depósitos en cuenta corriente, a término y de ahorros; compra y venta de monedas; emisión de títulos para la financiación de construcción de vivienda; leasing; leasing habitacional; y administración fiduciaria, entre otras.

La misma norma dispuso las operaciones que no se encuentran autorizadas para este tipo de entidades, entre las que se destacan: a) tomar o

42. Artículo 3, Ley 45 de 19 de julio de 1923.

43. Estas son entendidas por BAENA, D., HOYOS, H. y RAMÍREZ, J., *op. cit.* p. 109, como: "(...) las colocaciones (en forma de préstamo) que realizan los establecimientos de crédito de los recursos obtenidos a través de operaciones pasivas (depósitos de cuenta corriente, ahorros, CDT, entre otros), de recursos propios o incluso de préstamos provenientes de otras instituciones (nacionales o del exterior) en aquellas personas o entidades que los necesitan para aplicarlos a su actividad productiva o de consumo".

44. Por su parte, los mismos BAENA, D., HOYOS, H. y RAMÍREZ, J., *op. cit.* p. 112, entienden que "Son aquellas mediante las cuales los bancos reciben recursos y disponibilidades de sus clientes (captaciones) o de otras entidades crediticias para aplicarlas y manejarlas de acuerdo con sus propios fines".

poseer más del 10% del total de las acciones de otro establecimiento bancario; b) adquirir ni poseer sus propias acciones, salvo las excepciones legales; c) emitir obligaciones que puedan o deban circular como moneda; d) otorgar hipoteca o prenda que afecte la libre disposición de sus activos, entre otras.

Así las cosas, de las operaciones indicadas previamente y de la realidad del mercado de servicios financieros de la actualidad se puede inferir que los establecimientos bancarios, como una especie de establecimientos de crédito, tienen autorizado el ejercicio de un conjunto de operaciones activas y pasivas de intermediación financiera que podrían resumirse, como lo proponen BAENA, D., HOYOS, H. y RAMÍREZ⁴⁵, de la siguiente manera:

a) Operaciones activas:

Sobregiro bancario, derivado de la posibilidad de desarrollar operaciones pasivas de depósito en cuenta corriente. Consiste en una modalidad de crédito en la que el banco permite a su cliente librar cheques por una suma superior a la de sus fondos y hasta determinado monto.

Tarjetas de crédito, con las cuales se desarrolla una modalidad de crédito rotativo mediante el cual, a través de un microchip, se desarrolla el pago de los bienes y servicios que con esta se pretenden adquirir sin que se requiera portar dinero en efectivo.

Aceptaciones bancarias, que consisten en que el banco acepta pagar letras de cambio a un beneficiario, generalmente vendedor de una mercancía, que ha sido adquirida por alguien mediante una modalidad específica de financiación.

Cartas de crédito, que corresponden a documentos a través de los cuales la entidad bancaria se obliga a pagar una suma determinada de dinero a un beneficiario, en un plazo establecido y de acuerdo a las condiciones allí dispuestas.

Avales y garantías, que constituyen instrumentos de respaldo para el cumplimiento de una obligación de un tercero.

b) Operaciones pasivas:

Depósito en cuenta corriente, conforme a esta modalidad de depósito el cliente del banco deposita sus ahorros en la cuenta dispuesta por la entidad, para que estos sean administrados a través cheques o a través de las demás formas convenidas con la entidad.

Depósito en cuenta de ahorro, a diferencia del anterior la administración de los fondos del depositante no se hace a través del instrumento del cheque y la entidad bancaria se obliga a restituir el dinero del depositante solamente hasta el valor del saldo.

45. BAENA, D., HOYOS, H. y RAMÍREZ, J., *op. cit.* p. 110 y ss.

Certificados de depósito a término (CDT), constituyen títulos valores que representan una cantidad determinada de dinero la cual podrá ser retirada una vez se produzca el vencimiento del plazo pactado obteniendo por beneficio el pago de un interés.

A partir de este conjunto de operaciones el sector bancario ejecuta la tan importante labor de intermediación financiera para la generación de crecimiento en el sector real de la economía colombiana, de allí que se afirme en el presente trabajo que el cumplimiento de tales actividades representa una importancia estratégica para la producción y las consecuencias económicas a ella asociadas. Es por tal motivo que se debe propender por el mantenimiento de la solidez del sistema, identificando y previniendo escenarios de riesgo que pongan en peligro la liquidez requerida por la economía.

La descripción institucional hasta aquí descrita permite afirmar que el sistema bancario colombiano cuenta con una estructura regulada que debe, poco a poco, fortalecerse y adaptarse a las condiciones actuales que exige una economía interdependiente y globalizada, pues, los retos que enfrenta pueden poner en riesgo la estabilidad macroeconómica del país, máxime cuando, incluso, decisiones de agentes económicos que se encuentran fuera de sus fronteras, pueden tener una afectación directa en la estructura del sector interno.

Pero este fortalecimiento no solo se logrará a través de la incorporación de nuevos agentes en el sector, o a través de la ampliación de las facultades de intervención por parte de las autoridades estatales, sino que, además de todo ello, también resulta necesario el compromiso activo de los intermediarios financieros, quienes a través de la implementación de prácticas de autorregulación y de prevención de conductas criminales deben contribuir a la solidez del sistema. Por ello el último aparte de este trabajo se dedicará a la revisión de los avances y retos que, en términos de *compliance*, experimenta el sector bancario colombiano.

IV. COMPLIANCE Y ACTIVIDAD BANCARIA EN COLOMBIA, ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PERSPECTIVAS

La incorporación de códigos de ética para la prevención de conductas criminales al interior de la actividad empresarial no resulta ser una actividad reciente⁴⁶. Sin embargo, en tratándose de su aplicación en el contexto

46. Según CÉSPEDES, R., “Compliance. Ética de los negocios”, Legis S.A., p. 18, la discusión se remonta a los escándalos de pagos realizados por empresas a campañas políticas en los Estados Unidos en la década de los 70’s, que llevó a la abdicación del presidente Nixon y a la consecuente expedición de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (Foreign Corrupt Practices Act) de 1977, como uno de los primeros instrumentos que sancionó los pagos que se realizaran con la finalidad de direccionar negocios.

del sector financiero y bancario las causas de la crisis de 2008, referidas a las conductas de ciertos agentes de este mercado en las que se tomaron decisiones extremadamente riesgosas, así como el otorgamiento de certificaciones de riesgo totalmente alejadas de la realidad, entre otras, constituyen un hito para la implementación del *compliance*⁴⁷ en el sector bancario.

Particularmente, en el caso colombiano, tal y como se refirió con precedencia, si bien la crisis financiera no tuvo mayores efectos en comparación con los experimentados por economías de otras latitudes del mundo, parece ser que los agentes del mercado financiero no aprendieron la lección. El caso INTERBOLSA⁴⁸, en el que la comisionista de bolsa más importante del país resultó quebrada y, a partir de ello, varias empresas y personas perdieron los capitales que pusieron a disposición de ella, mostró la necesidad de incorporar mecanismos de *compliance* en las empresas del sector financiero colombiano.

Sin embargo, a pesar de la evidente necesidad de implementar estos mecanismos los avances han sido tímidos, pues, la misma regulación de la figura en el ordenamiento jurídico ha carecido de especialidad en cuanto a este tipo de empresas refiere, pues los esfuerzos regulatorios se han centrado en establecer un marco de aplicación a las sociedades del sector real de la economía, sin que se identifiquen normas dirigidas especialmente al sector financiero que, por sus particularidades técnicas y económicas, requiere de estrategias especiales de direccionamiento y operatividad.

El Estado colombiano ha tratado de implementar normatividad dirigida a prevenir y sancionar prácticas criminales que atenten contra la buena conducta del sector empresarial y que, con ello, afecten el buen funcionamiento de la economía, entre las que se destaca la ratificación de la Convención para combatir el Cohecho de la OCDE, aprobada mediante la Ley 1573 de 2012; la implementación de un régimen sancionatorio aplicable a las empresas y sus directores que incurran en conductas de corrupción, dispuesto en la Ley 1778 de 2016; así como la disposición del deber del sector empresarial de aplicar instrumentos de autorregulación como códigos de ética⁴⁹, entre otras.

47. Para CÉSPEDES, R., *ibíd.*, p. 44, este es un concepto que va más allá del simple ajuste de la conducta empresarial a las disposiciones normativas vigentes, sino que, además de ello, implica un espectro amplio de autorregulación y detección de eventos de riesgo que implica: "(...) un mayor despliegue de acciones y recursos que la prevención y el monitoreo de los riesgos legales, ampliando su enfoque a la consciente observancia de regulaciones específicas de un área o industria, a disposiciones propias de eventos específicos relacionados, principalmente, con corrupción pública o privada, blanqueo de capitales o competencia desleal que deben hacer parte de ese entramado o arquitectura de los programas/sistemas de compliance".

48. Vid. MAYORGA, D.; "Interbolsa, la historia de un desplome", *El Espectador*, 2012, <https://www.elespectador.com/economia/interbolsa-la-historia-de-un-desplome-articulo-385920/> Consultado el 08 de junio de 2022.

49. Vid. Artículo 23, Ley 1778 de 2 de febrero de 2016.

A pesar de lo anterior, se observa en la legislación que las normas establecen como autoridad administrativa encargada de desarrollar tales procesos y de velar por el cumplimiento de esta normatividad a la Superintendencia de Sociedades, entidad encargada de desarrollar la inspección, vigilancia y control de las empresas del sector real de la economía. Con esto se puede afirmar que las facultades de la Superintendencia Financiera frente al particular quedan limitadas por la inexistencia de normas especiales que dispongan la aplicación de los mismos instrumentos al sector en el que cumple su función.

Esta realidad permite identificar el reto más grande que enfrenta la regulación del sistema financiero colombiano: establecer un marco normativo sólido que permita implementar modelos de *compliance* a las particulares estructuras y dinámicas empresariales del sector financiero y bancario, pues, aunque en el ordenamiento colombiano existen regulaciones que imponen la obligación de aplicar estos mecanismos al sector empresarial, como se ha anotado, esta regulación no tiene en cuenta las particularidades técnicas, económicas y estratégicas que representan al sector financiero.

Lo anterior se convierte en una necesidad impostergable debido precisamente a todo lo que la experiencia de la economía pre-pandemia nos ha enseñado y, particularmente, a la importancia estratégica –tantas veces referida– del sector para la economía colombiana. Por esta razón, el camino esta trazado y las autoridades colombianas deben responder a los retos que el sector enfrenta en la actualidad, acogiendo las recomendaciones de entidades especializadas y asumiendo marcos normativos que respondan a las particulares exigencias del sector.

V. CONCLUSIÓN

Con todo lo anterior, se puede establecer a manera de conclusión que cada una de las actividades que pueden desarrollar los establecimientos bancarios en Colombia, de acuerdo con la legislación vigente, se constituyen en instrumentos de intermediación financiera que propenden por una misión especialmente relevante para el conjunto de la economía, cual es, facilitar el flujo de recursos de personas que cuentan con un superávit financiero a personas que requieren de este tipo de recursos para promover su consumo o su producción.

Esta función solamente es posible ejecutarla a través de la consolidación de una estructura institucional sólida bajo la cual, tanto autoridades estatales como agentes económicos del sector, asuman un compromiso real y concreto por mantener la estabilidad macroeconómica del país.

La consolidación de este sistema encuentra hoy, como mayor reto, la posibilidad de aplicar mecanismos autorregulatorios a través de

instrumentos y modelos de *compliance* con los que los intermediarios financieros prevengan conductas de fraude o atentatorias de la libre competencia económica y los derechos de los consumidores, y de esta manera, a partir de un marco regulatorio compacto, se puedan reducir los riesgos propios que la actividad financiera experimenta en un contexto actual de globalización y avance tecnológico en el cual ha cambiado la forma de realizar la función de intermediación financiera.

De esta manera se destaca la importancia de consolidar un sistema financiero sólido, con instituciones que promuevan y garanticen el adecuado flujo de capital para el correcto funcionamiento del sector real de la economía, y que se conviertan en partícipes directos de la arquitectura institucional tanto desde el punto de vista de la formulación de instrumentos, como desde su aplicación para la generación del bien común.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. DOCTRINA

- ATEHORTÚA, J., “Mercado de capitales y portafolios de inversión”, Ediciones de la U, 2012.
- BAENA, D., HOYOS, H. y RAMÍREZ, J., “Sistema financiero colombiano”, EcoeEdiciones, 2016.
- BANCO DE LA REPÚBLICA, “Historia”, 2022, recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/el-banco/contenidos/page/historia>.
- BANCO DE LA REPÚBLICA, “Inflación total y meta”, 2022, recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inflacion-total-y-meta>.
- BANCO DE LA REPÚBLICA, “Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República”, 2009, recuperado de: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/tjd_mar_2009.pdf.
- BENECKE, D., “Economía social de mercado. Un sistema socioeconómico entre Neo-liberalismo y Socialismo”, Fundación Konrad Adenauer, 2012, recuperado de: <https://elibro-net.ponton.uva.es/es/ereader/uva/80262>.
- BLANCHARD, O., “Macroeconomía. 7.ª Ed.”, Pearson Educación S.A., 2017.
- BUCHANAN, J., “Economía política constitucional”, Caja de ahorros provincial de Valladolid, 1987.
- COURT, E. y TARRADELLAS, J., “Mercado de capitales”, Pearson Educación S.A., 2010.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE, “Boletín de prensa N.º 4”, 2011, recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IVtrim10.pdf.

- MAYORGA, D., “Interbolsa, la historia de un desplome”, *El Espectador*, 2012, recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/interbolsa-la-historia-de-un-desplome-article-385920/>.
- GOMEZ, J., “Dinero, banca y mercados financieros. Los países emergentes en la economía global”, Alfaomega y Banco de la República de Colombia, 2010.
- KALMANOVITZ, S., “Breve historia económica de Colombia”, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2015.
- MARIMÓN, R., “La regulación del Shadow Banking en el contexto de la reforma del mercado financiero”, Thomson Reuters Aranzadi, 2015.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, “Decreto 4327 de 25 de noviembre de 2005”, recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4327_2005.html.
- MISHKIN, F., “Moneda, banca y mercados financieros”, Pearson Educación, 2014.
- OSSA, F., “Economía monetaria internacional”, Alfaomega y Ediciones Universidad Católica de Chile, 1999.
- RODRÍGUEZ, S., “Contratos bancarios. Su significación en América Latina”, Legis S.A., 2021.
- STIGLITZ, J., “Regulación y fallas”, *Revista De Economía Institucional* 12 (23), 2010. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/2495>.
- TARAPUEZ, E., RIVERA, C. y DONNEYS, O. “Teoría monetaria y bancaria. Fundamentos”, Ecoe Ediciones, 2010.
- USTÁRIZ, L., “Responsabilidad bancaria”, Editorial Ibáñez, 2022.

2. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Ley 31 de 19 de julio de 1923”, recuperada de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0031_1992.html.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Ley 45 de 29 de diciembre de 1992”, recuperada de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1599516>.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Ley 964 de 8 de julio de 2005”, recuperada de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0964_2005.html.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Ley 1573 de 2 de agosto de 2012”, recuperada de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1573_2012.html#INICIO.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Ley 1778 de 2 de febrero de 2016”, recuperada de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1778_2016.html.

Constitución Política de 1991, julio, recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, “Sentencia C-341 de 1993”, recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-341-96.htm>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Decreto Ley 663 de 2 de abril de 1993”, recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_organico_sistema_financiero.html.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Decreto 2555 de 15 de julio de 2010”, recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/view-Document.asp?ruta=Decretos/1464776>.