

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR  
FINANCIERO

STATE INTERVENTION IN THE FINANCIAL SECTOR

INTERVENTION DE L'ETAT DANS LE SECTEUR  
FINANCIER

---

Fecha de recepción: 1 de abril de 2015

Fecha de aprobación: 25 de mayo de 2015

**Ph.D. (c) Eimmy Liliana Rodríguez-Moreno<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Magíster en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Catedrática Investigadora Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Contacto: rodriguezlili40@hotmail.com

## Resumen

El sistema financiero en Colombia como en cualquier país del mundo se encuentra constituido por diferentes instituciones, autoridades y agentes económicos que operan en el mercado de manera profesional y especializada, haciendo que las economías fluyan generando riqueza y desarrollo. Debido a los grandes recursos que se movilizan a través de dicha entidades y la importancia del sector financiero en la economía de un país, se hace necesaria la intervención del Estado.

Las grandes crisis financieras que se han dado a lo largo de la historia nos enseñan que el mercado financiero a pesar de ser un mercado especializado, por sí mismo no siempre funciona correctamente, pues presenta fallas como cualquier otro mercado, y es ante estas fallas que la presencia del Estado se justifica, mediante herramientas como la regulación y supervisión, permitiendo así, que los mercados se comporten de manera adecuada y generen eficiencia, pero también equidad.

## Palabras Claves

Sistema financiero, fallas del mercado, intervención del Estado, regulación y supervisión.

## Abstract

The financial system in Colombia as any country in the world is formed by different institutions, authorities and economic agents operating in the market for professional and specialized way, generating wealth and development economies. Due to the large resources mobilized through such entities and the sector's importance in the economy of a country, state intervention in the financial sector is necessary.

The major financial crises that have occurred throughout history teach us that the financial markets by themselves do not always work properly, as they present faults like any other market, and it is for these failure that state presence is justified, using tools such as regulation and supervision, thus allowing markets behave properly generating efficiency but also equity.

## Keywords

Financial system, market failures, state intervention, regulation and supervision.

## Resumé

Le système financier en Colombie comme un pays dans le monde est formé par différentes institutions, les autorités et les acteurs économiques opérant sur le marché de manière professionnelle et spécialisée, la création de richesse

et de développement des économies. En raison des grandes ressources mobilisées par ces entités et l'importance du secteur dans l'économie d'un pays, intervention de l'État dans le secteur financier est nécessaire.

Les grandes crises financières qui ont eu lieu à travers l'histoire nous enseignent que les marchés financiers eux-mêmes ne fonctionnent pas toujours correctement, car ils présentent des défauts comme tout autre marché, et il est pour ces échec que la présence de l'État est justifié, en utilisant des outils tels que la réglementation et supervision, permettant ainsi les marchés se comportent correctement générer l'efficacité mais aussi l'équité.

### **Mots-Clés**

Système financier, les défaillances du marché, l'intervention de l'État, de la réglementation et de la supervision.

## **Introducción**

---

Poco a poco se ha venido produciendo el rompimiento del paradigma que señala que para que un sistema económico funcione adecuadamente se debe dejar actuar a la mano invisible del mercado. Aunque la experiencia a lo largo de la historia ha mostrado que la economía de mercado es la más eficiente en la asignación de recursos, también se ha comprobado que no siempre es así. Situaciones como la de la Gran Depresión de 1929 muestran que el libre juego del mecanismo de precios no lleva automáticamente a una situación de eficiencia y de equilibrio. Comúnmente se ha denominado “fallas de mercado” a aquellas situaciones en las cuales el mercado por sí solo no asigna eficientemente los recursos, de manera que ante la existencia de estas, se ha explicado la intervención del Estado en la economía para fomentar tanto la eficiencia como la equidad.

Dentro de la economía de un país confluyen diferentes mercados, instituciones, autoridades, agentes económicos, pero tal vez el más importante y los que mejor determinan el grado de riqueza y desarrollo de la economía de un país son los pertenecientes al sistema financiero.

Ante la importancia del sistema financiero en la economía de un país, este escrito pretende mostrar por qué se justifica la intervención del Estado en dicho sector, es por esto que en la primera parte se mostrará cómo está organizado el sistema financiero en Colombia, haciendo énfasis en la estructura contenida en el Estatuto Orgánico Financiero y las funciones de cada institución financiera. En la segunda parte se indicará la importancia

del sistema financiero y la modalidad de banca característica de nuestro sistema financiero, de lo cual se derivará una descripción de las posibles fallas de mercado y de cómo se ha establecido su prevención o saneamiento, lo cual se explicará en el tercer aparte, para finalizar con unos comentarios a manera de conclusión.

## 1. Estructura del sistema financiero en Colombia

El sistema financiero en Colombia y en general en cualquier país, está conformado por un conjunto de instituciones que se encargan de la prestación de los respectivos servicios financieros y por las diferentes autoridades que realizan la regulación, vigilancia y control de los mismos.

El Decreto 633 de 1993, denominado Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, establece en su artículo primero la estructura general del sistema financiero de la siguiente forma: establecimiento de crédito, sociedades de servicios financieros, sociedades de capitalización y los intermediarios de seguros y de reaseguros, cada una de estas instituciones está constituida por otras entidades financieras que se explican a continuación.

1.1 ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO: son entidades financieras cuya función es la de captar recursos en moneda legal mediante depósitos a la vista o a término, para colocarlos a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito. Los Establecimientos de Crédito están constituidos por las siguientes instituciones financieras (Decreto 663 de 1993, Artículo 2):

1.1.1 Corporaciones Financieras<sup>2</sup>: Las cuales tienen la función principal de captar recursos a término, a través de depósitos o instrumentos de deuda a plazo, con la finalidad de realizar operaciones activas de crédito o efectuar inversiones y así, fomentar o promover la creación, reorganización, fusión, transformación y expansión de empresas en los sectores que establezcan las normas que regulan su actividad.

1.1.2 Establecimientos Bancarios: De conformidad con el artículo 92 de la Ley 45 de 1990. Los Bancos son instituciones que realizan labores de

---

2 Según el artículo 12 del Decreto 663 de 1993, las corporaciones financieras, para cumplir su objetivo respecto de las empresas pueden entre otros: a. Promover la creación, fusión, transformación, expansión de las empresas mediante operaciones autorizadas por las normas legales b. Suscribir y adquirir acciones o bonos convertibles obligatoriamente en acciones. C. Colocación de acciones en el mercado secundario. d. Realizar operaciones de crédito en moneda extranjera para financiar operaciones de com. Exterior. e. Descontar, aceptar y negociar toda clase de títulos emitidos a favor de empresas, con un plazo mayor a un año. f. Emitir bonos de garantía general en moneda nacional. g. Obtener créditos del Banco de la República .h. Otorgar préstamos a personas naturales domiciliadas en el país o a personas jurídicas nacionales para financiar la adquisición de nuevas emisiones de acciones, bonos convertibles en acciones, cuotas o partes de interés social de empresas nacionales, mixtas o extranjeras.

intermediación financiera, reciben dinero (depósitos) de personas (natural o jurídica) para darlo en préstamo o financiación (crédito) a personas (natural o jurídica). De manera que la función de los Bancos consiste en la captación de recursos en cuenta corriente bancaria, así como captación de otros depósitos a la vista o a término con el objeto de operaciones activas de crédito con los diferentes agentes económicos<sup>3</sup>.

Los establecimientos bancarios cuentan por lo general con 3 secciones, que de conformidad con el artículo 6 del mencionado Decreto son y tienen como función:

- a. Sección bancaria: sección cuya función es la ejecución de negocios bancarios y comerciales.
- b. Sección de ahorros: sección cuya función es la de la captación de recursos con pago de intereses; depósitos a la vista o certificados de depósito a la vista.
- c. Sección comercial: se trata de una sección específica de los bancos hipotecarios, en donde se reciben fondos; realiza el negocio de recibir fondos de otros en depósito general y de usar estos y sus recursos propios, para ser prestados, contar o descontar pagarés, giros o letras de cambio.

1.1.3 Corporaciones de Ahorro y Vivienda: son instituciones financieras cuya función principal es la de captar recursos para realizar operaciones de crédito hipotecario a largo plazo; de esta manera promueven el ahorro privado y lo canalizan hacia el sector de industria de la construcción (Artículo art. 13, Ley 510 de 1999).

El artículo 5 de la ley 546 de 1999 establece: “CONVERSIÓN DE LAS CORPORACIONES DE AHORRO Y VIVIENDA”. A partir de la vigencia de dicha ley, las corporaciones de ahorro y vivienda tendrán la naturaleza de bancos comerciales. Para tal efecto, dispondrán de un plazo de treinta y seis (36) meses con el fin de realizar los ajustes necesarios para adecuarse a su nueva naturaleza.

<sup>3</sup> El artículo 7 del Decreto 663 de 1993 establece que, los establecimientos bancarios, pueden con sujeción a la ley realizar las siguientes operaciones: a. Descontar y negociar pagarés, giros, letras de cambio, y otros títulos de deuda, b. Recibir depósitos en cuenta corriente, a término y de ahorros, c. Tomar préstamos dentro y fuera del país, d. Aceptar para su pago en fecha futura, letras de cambio que se originen en transacciones de bienes correspondientes a compraventas nacionales e internacionales, e. Recibir bienes inmuebles en depósito para su custodia, f. Celebrar contratos de apertura de crédito conforme a lo previsto en código de comercio, g. Expedir cartas de crédito, h. Comprar deudas, hacer pagos y transferencias, i. Otorgar crédito, j. Otorgar avales y garantías conforme a los límites y prohibiciones establecidas por el Banco de la República y el gobierno, k. Emisión de títulos para financiación de construcción y adquisición de vivienda.

Las funciones de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV)<sup>4</sup> que se encontraba en el artículo 18 del Decreto 663 de 1993, fueron modificadas tácitamente por el artículo 14 de la ley 550 de 1999, el cual fue derogado por la ley 546 de 1999, donde se determina las operaciones de financiación de las CAV como propias de los establecimientos de crédito, esto atendiendo, como ya se mencionó, a que las CAV quedan convertidas en Establecimientos Bancarios.

1.1.4 Compañías de Financiamiento Comercial<sup>5</sup>: “son instituciones que tienen como función captar recursos a término, con el objetivo primordial de realizar operaciones activas de crédito para facilitar la comercialización de bienes y servicios, y realizar operaciones de arrendamiento financiero o leasing”<sup>6</sup>, lo cual promueve las transacciones de bienes y servicios.

4 Decreto 663 de 1993, artículo 18 (Derogado) establecía como operaciones activas de las mismas lo siguiente: “Las corporaciones de ahorro y vivienda podrán otorgar préstamos solamente para los siguientes fines: a. Construcción de vivienda propia o para la venta, incluyendo producción de viviendas prefabricadas; b. Proyectos de renovación urbana, incluida la adquisición de los inmuebles necesarios para desarrollarlos; c. Adquisición de vivienda usada, reparación, subdivisión o ampliación de vivienda usada propia o para la venta, lo mismo que la adquisición de las unidades de vivienda resultantes; d. Adquisición de viviendas proyectadas, en proceso de construcción o ya concluidas, incluso las prefabricadas; e. Obras de urbanismo; f. Adquisición de lotes que cuenten con servicios de alcantarillado, acueducto, energía eléctrica y vías pavimentadas; g. Construcción o adquisición de edificaciones distintas de vivienda, tales como locales, oficinas, parqueaderos, hoteles, bodegas, incluyendo el componente de construcción de proyectos de inversión en los sectores industrial, turístico, agropecuario y minero; h. Préstamos para inversión garantizados con hipoteca sobre vivienda o con hipoteca sobre inmuebles diferentes de vivienda; en este último evento se observarán las condiciones especiales que señale el Gobierno Nacional; i. Las corporaciones de ahorro y vivienda podrán otorgar créditos de consumo sin hipoteca, previa autorización que impartirá el Gobierno Nacional, a partir del 1 de julio de 1993, hasta los límites y con las condiciones que señale el mismo, preservando su especialización en el financiamiento de vivienda y de la construcción

5 Las operaciones autorizadas de conformidad con el artículo 25 del Decreto 663 de 1993 son las siguientes: a. Captar ahorro a través de depósitos a término, b. Negociar títulos valores emitidos por terceros distintos a sus gerentes, directores y empleados; c. Otorgar préstamos; d. Comprar y vender títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público de cualquier orden; e. Colocar, mediante comisión, obligaciones y acciones emitidas por terceros en las modalidades que autorice el Gobierno Nacional; e. Otorgar financiación mediante la aceptación de letras de cambio. Las letras de cambio que acepten las compañías de financiamiento comercial serán libremente negociables, no renovables y solo podrán originarse en transacciones de compraventa de bienes en el interior; f. Otorgar avales y garantías en los términos que para el efecto autoricen la Junta Directiva del Banco de la República y el Gobierno Nacional, cada uno según sus facultades legales; g. Efectuar operaciones de compra de cartera o factoring sobre toda clase de títulos; h. Efectuar, como intermediario del mercado cambiario, operaciones de compra y venta de divisas y las demás operaciones de cambio que autorice la Junta Directiva del Banco de la República, quien dictará las regulaciones pertinentes; j. Realizar operaciones de leasing. Adicionado por el artículo 17 de la Ley 510 de 1999, k. Recibir créditos de otros establecimientos de crédito para la realización de operaciones de microcrédito, con sujeciones a los términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional. Literal adicionado por el artículo 3 de la Ley 795 de 2003.

6 Decreto 663 de 1993, artículo 2 numeral 5, modificado por el artículo 16 de la Ley 510 de 1999.

1.1.5 Cooperativas Financieras: tienen como función la captación de recursos del público y la realización primordial de operaciones activas de crédito de acuerdo al régimen legal que regule su actividad<sup>7</sup>.

En cuanto a las operaciones que pueden realizar el artículo 47 de la ley 454 de 1998 establece:

1.2 Sociedades de servicios financieros: De conformidad con el artículo 3 del Decreto 663 de 1993, modificado por el artículo 35 de la ley 1328 de 2009, son sociedades de servicios financieros: las sociedades fiduciarias, los almacenes generales de depósitos, las sociedades administradoras de los fondos de pensiones y cesantías y las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales, estas últimas están autorizadas para realizar las operaciones según el régimen que regula su actividad.

1.2.1 Sociedades Fiduciarias<sup>8</sup>: están constituidas como sociedades anónimas sujetas al control, la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera.

7 En cuanto a las operaciones que pueden realizar el artículo 47 de la ley 454 de 1998 establece: a. Captar ahorro a través de depósitos a la vista o a término mediante expedición de Certificados de Depósito de Ahorro a Término (CDAT), y Certificados de Depósito a Término (CDT); b. Captar recursos a través de ahorro contractual; c. Negociar títulos emitidos a terceros distintos de sus gerentes, directores y empleados; d. Otorgar préstamos y, en general, celebrar operaciones activas de crédito; e. Celebrar contratos de apertura de crédito; f. Comprar y vender títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público de cualquier orden; g. Otorgar financiación mediante la aceptación de letras de cambio; h. Otorgar avales y garantías en términos que para el efecto autoricen la Junta Directiva del Banco de la República o el Gobierno Nacional, cada uno según sus facultades; i. Efectuar operaciones de compra de cartera o factoring sobre toda clase de títulos; j. Abrir cartas de crédito sobre el interior en moneda legal; k. Intermediar recursos de redescuento; l. Realizar operaciones de compra y venta de divisas y demás operaciones de cambio, dentro de las condiciones y regulaciones que al efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República; m. Emitir bonos; n. Prestar servicios de asistencia técnica, educación, capacitación y solidaridad que en desarrollo de las actividades previstas en los estatutos o por disposición de la ley cooperativa pueden desarrollar, directamente o mediante convenios con otras entidades. En todo caso, en la prestación de tales servicios las cooperativas no pueden utilizar recursos provenientes de los depósitos de ahorro y demás recursos captados en la actividad financiera; o. Celebrar convenios de las disposiciones legales para la prestación de otros servicios, especialmente aquellos celebrados con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes; p. Las que autorice el Gobierno Nacional.

8 En desarrollo de su objeto social, las Sociedades Fiduciarias están autorizadas para realizar las siguientes operaciones: a. Tener la calidad de fiduciarios, según lo dispuesto en el artículo 1226 del Código de Comercio; b. Celebrar encargos fiduciarios que tengan por objeto la realización de inversiones, la administración de bienes o la ejecución de actividades relacionadas con el otorgamiento de garantías por terceros para asegurar el cumplimiento de obligaciones, la administración o vigilancia de los bienes sobre los que recaigan las garantías y la realización de las mismas, con sujeción a las restricciones que la ley establece; c. Obrar como agente de transferencia y registro de valores; d. Obrar como representante de tenedores de bonos; e. Obrar, en los casos en que sea procedente con arreglo a la ley, como síndico, curador de bienes o como depositario de sumas consignadas en cualquier juzgado, por orden de autoridad judicial competente o por determinación de las personas que tengan facultad legal para designarlas con tal fin; f. Prestar servicios de asesoría financiera; g. Emitir bonos actuando por cuenta de una fiducia mercantil constituida por un número plural de sociedades; h. Administrar fondos de pensiones de jubilación e invalidez, previa autorización de la Superintendencia Bancaria, la cual se podrá otorgar cuando la sociedad acredite capacidad técnica de acuerdo con la naturaleza del fondo que se pretende administrar. i. Celebrar contratos de administración fiduciaria de la cartera y de las acreencias de las entidades financieras que han sido objeto de toma de posesión para la liquidación. Aparte adicionado por el artículo 4 de la Ley 795 de 2003.

Las sociedades fiduciarias operan a través de mandatos de confianza que reciben de sus clientes, el cual ejecutan para cumplir con una finalidad específica en favor de su mandante, cumpliendo además la función de ser asesores de sus clientes. Estas actividades la desarrollan a través del contrato de fiducia<sup>9</sup>.

1.2.2 Almacenes Generales de Depósitos: De conformidad con el artículo 33 del Decreto 663 de 1993, tienen por objeto el depósito, la conservación y la custodia, el manejo y distribución, la compra y venta por cuenta de sus clientes de mercancías y de productos de procedencia nacional o extranjera.

Los almacenes generales de depósitos emiten certificados de depósito y bonos de prenda, que son transferibles por endoso o destinados a acreditar, respectivamente, la propiedad y depósito de las mercancías y productos, y la constitución de garantía prendaria sobre ellos.

Los almacenes generales de depósitos, también pueden realizar actividades de intermediación aduanera pero solamente respecto de las mercancías que vengan debidamente consignadas a ellos.

1.2.3 Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías: El fondo de pensiones lo constituye el conjunto de bienes resultantes de los aportes que realizan los partícipes y patrocinadores del mismo, así como sus rendimientos, y tiene como finalidad los planes de pensiones de jubilación o invalidez.

Las administradoras de cesantías tienen por objeto exclusivo la administración y manejo de los fondos de cesantía que se constituyan en desarrollo de lo previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

1.2.4 Sociedades de Intermediación Cambiaria y de Servicios Financieros Especiales. El artículo 1 del Decreto 4601 de 2010 las define como personas jurídicas organizadas con arreglo a las disposiciones del mencionado decreto, cuyo objeto social sea realizar las operaciones de pagos, recaudos, giros y transferencias nacionales en moneda nacional, así como actuar como corresponsales no bancarios, de conformidad con lo señalado en el artículo 34 de la Ley 1328 de 2009.

1.3 Sociedades de capitalización: De conformidad con los artículos 4 y 36 del Decreto 663 de 1993, son entidades financieras cuyo objeto consiste en estimular el ahorro mediante la constitución, en cualquier forma, de capitales

---

9 La fiducia es un contrato mediante el cual una persona natural o jurídica (fideicomitente o constituyente) confía a una sociedad fiduciaria (fiduciaria) una o más de sus bienes para que cumpla con una finalidad determinada en el contrato. Esta finalidad puede ser en provecho del mismo fideicomitente o de un tercero (beneficiario o fideicomisario).

determinados, a cambio de desembolsos únicos o periódicos, con posibilidad o sin ella de reembolsos anticipados por medio de sorteos.

1.4 Entidades aseguradoras: su objeto principal es la realización de operaciones de seguro, así como operaciones de reaseguro, en los términos establecido por la ley. Dichos entes se encuentran bajo la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

- a. Compañías de seguros: entidades financieras especializadas en asumir riesgos de terceros mediante la expedición de pólizas de seguros.
- b. Compañías de reaseguros<sup>10</sup>: sirve para distribuir entre otros aseguradores los excesos de los riesgos de más volumen, permitiendo el asegurador directo (o reasegurado cedente) operar sobre una masa de riesgos aproximadamente iguales, por lo menos si se computa su volumen con el índice de intensidad de siniestros. También a través del reaseguro se pueden obtener participaciones en el conjunto de riesgos homogéneos de otra empresa y, por lo tanto, multiplicar el número de riesgos iguales de una entidad (Baena, 2010).

1.5 Intermediarios de seguros y reaseguros:

1.5.1 Sociedades corredoras de seguros: son las sociedades comerciales, colectivas o de responsabilidad limitada, cuyo objeto social es exclusivamente ofrecer seguros, promover su celebración y obtener su renovación a título de intermediarios entre el asegurado y el asegurador. Artículo 40 Decreto 663 de 1993.

1.5.2 Sociedades corredoras de reaseguros: son las sociedades comerciales constituida mediante cualquier tipo societario establecido en el Código de Comercio, y cuyo objeto social exclusivo es el ofrecimiento del contrato de reaseguro y la promoción para su celebración o renovación a título de intermediario entre las entidades aseguradoras y las reaseguradoras.

---

<sup>10</sup> Funciones del reaseguro: "(...) otorgar una protección a los estados financieros de los aseguradores, pues en virtud de la transferencia de riesgos, las cedentes conservan sobre su patrimonio solo los que guarden relación con su solidez patrimonial. El reaseguro es también un sistema idóneo para que los aseguradores puedan lograr la uniformidad cuantitativa de sus carteras, cediendo los picos de las mismas y reteniendo los riesgos de magnitud similar. (...) es también el instrumento más idóneo que posee el asegurador para lograr la uniformidad cualitativa. Si por ejemplo un asegurador tuviera una cartera concertada en uno o algunos ramos y de repente estuviera abocado a expedir una póliza de una línea distinta a las propias de su experiencia, podría hacerlo sin arriesgar su patrimonio, cediendo este riesgo al reasegurado". Galvis, Sonia (2011) El reaseguro en Colombia.

## 2. La banca especializada

El modelo que reviste el sistema financiero en Colombia es el de una banca especializada, consistente en la existencia de varias instituciones financieras como bancos, corporaciones financieras, fondos de pensiones, compañías de financiamiento comercial, sociedades fiduciarias, entre otros, que prestan sus servicios como su nombre lo indica, de manera especializada.

El beneficio que se deriva de tener el mencionado tipo de banca es que el riesgo inherente a la actividad financiera es en principio asumido por un solo ente, ya que se trata de diferentes instituciones con diferentes funciones, evitando así que se contamine a las demás instituciones, sin embargo lo negativo es que la supervisión de cada entidad genera mayores costos lo cual hace que se torne ineficiente. Sin embargo el modelo al que lentamente está llegando nuestro sistema financiero es al de una banca múltiple, que es el modelo imperante en la mayoría de los países desarrollados. Este modelo de banca supone un conjunto de actividades de diferente especialidad en cabeza de una sola entidad. El beneficio que se generará será el de una mayor integración y eficiencia, debido a que se genera una mejora en la estructura de costos en cuanto a gastos de administración, supervisión, comunicación y genera un mayor control en el manejo de clientes y su información.

Como se mostró en el primer aparte, la función de estas instituciones financieras en general es la de proveer de recursos a la economía del país, a través de la previa captación que hace de los mismos (dinero del público), es decir, la labor que desempeñan es la de intermediación (captación y colocación de dinero).

De manera que es el sistema financiero el que permite que el dinero circule en la economía, lo cual conduce a que se incentive la inversión, ya que coloca dinero de unas manos a otras, permitiendo que las personas realicen un sin número de actividades y de transacciones que son benéficas no solo para ellas sino para la economía en general, las cuales sin la existencia del sistema financiero serían difíciles de realizar debido a los altos costos que se derivarían de la falta de información o de comunicación con otras personas u organizaciones.

Debido a la importancia que reviste la función que realizan las instituciones financieras<sup>11</sup>, la misma Constitución Política de 1991 en su artículo 335

11 La actividad bancaria se trata de un servicio público por sus características de permanencia, continuidad, regularidad y generalidad. Es una actividad de interés público por lo cual debe buscar el bienestar general, debido al riesgo social que genera dicha actividad, esta solo podrá ser prestada por las personas previa autorización del gobierno. La actividad bursátil también es calificada como de interés público, por lo cual para su ejercicio se requiere previa autorización del gobierno y debe estar bajo la vigilancia de la Superintendencia Financiera. Sentencia C- Sentencia C-860 de 2006. (Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO; 18 de octubre de 2006).

establece que dicha actividad solo podrá ser ejercida previa autorización del Estado, así mismo concede al Congreso la facultad para que regule la forma de intervención del gobierno y los mecanismos para promover la democratización del crédito.

El hecho de que en la actividad financiera se manejen dineros del público implica un especial cuidado, al que el Constituyente le ha atribuido una protección reforzada a cargo del Estado, sin dejarlo por completo a las fuerzas del mercado, pues estas a pesar de constituir un adecuado mecanismo para la asignación de recursos, no siempre resulta eficiente por cuanto en el mismo se producen fallas de mercado que justifican la intervención del Estado<sup>12</sup>. Por lo general se habla de tres fallas de mercado, estas son las externalidades<sup>13</sup>, el poder de mercado<sup>14</sup> y las asimetrías de información<sup>15</sup>, las cuales no son ajenas al mercado financiero.

### **3. Fallas de mercado e intervención en el sector financiero**

Dentro de la actividad financiera se presentan una serie de riesgos que pueden llevar al sistema a colapsar. En este sentido se puede presentar el riesgo de mercado, el cual tiene que ver con el manejo de la tasa de interés, el riesgo de liquidez, que puede ser superado mediante préstamos o venta de activos, riesgo de crédito, el cual tiene que ver con la capacidad de concentración y recuperación del crédito, también existen otros riesgos, como el riesgo país, cambiario, etc. Sin embargo, el que requiere la mayor

12 “La presencia estatal activa, técnicamente orientada y razonablemente dirigida, dentro de unas políticas globales que preserven el sano y armónico desenvolvimiento de la actividad crediticia, resulta insustituible como garantía para el público y como factor que incide en la solidez del sistema económico en su conjunto.(...) Todo lo dicho encaja dentro de los principios básicos que inspiran al Estado Social de Derecho (artículo 1º C.P.), que mal podría dejar expósita la confianza pública en el manejo ordenado, serio y transparente del sistema financiero, ni permitir que los recursos provenientes del ahorro privado afrontaran contingencias susceptibles de ser evitadas y controladas merced a la vigilancia de la autoridad pública responsable de conducir y orientar la economía nacional. Sentencia C-560 de 1994, citada por la sentencia C-936/03. (Magistrado Ponente Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, 15 de octubre de 2015).

13 Consecuencias (positivas o negativas) que se generan en el bienestar de un tercero, debido a las acciones de otra persona.

14 Capacidad de un único agente económico (o de un pequeño grupo de ellos) para influir considerablemente en los precios del mercado. Mankiw Gregory (2004). Principios de Economía.

15 Comúnmente entendida como el desconocimiento total o parcial de información por parte de uno de los agentes que intervienen en el mercado. Las asimetrías de información generan riesgo moral (tendencia de una persona que no es controlada perfectamente a comportarse de una manera poco honrada o desleal. Mankiw) y selección adversa (Tendencia de la combinación de atributos no observados a no ser deseables desde el punto de vista de la parte desinformada. Mankiw)

atención es el riesgo sistémico<sup>16</sup>, el cual indudablemente puede generar una externalidad negativa por cuanto causa perjuicios no solo a las partes sujetos de la transacción, sino a toda la economía en general. Los riesgos que se generan en el sistema financiero son inherentes a él, por lo cual no se debe buscar su eliminación sino una adecuada gestión de los mismos.

Como ya se mencionó, en el mercado financiero como en cualquier mercado se producen fallas, las cuales por la especial función que cumplen las instituciones pertenecientes al mencionado sistema van a generar unos perjuicios nocivos para el público y la economía en general. Para que no se presentes esas fallas, o mejor para prevenirlas se requiere la intervención del Estado en el sector, quien con su poder de regulación y de supervisión puede reducir los riesgos que se presentan en el sistema.

La justificación de la intervención del Estado en el sector, ha sido entendida bajo dos perspectivas, una desde el punto de vista jurídico, la cual supone que se debe intervenir para garantizar el interés público, ya que se trata de actividades donde se manejan recursos del público. Entonces, en este caso el Estado va a asumir una actividad pasiva (sin participar en el mercado), consistente en la regulación.

Desde el punto de vista económico, la existencia de fallas del mercado son las que justifican la intervención del Estado a través de la regulación. El mercado, según la teoría neoclásica es un mercado en el que concurren agentes económicos con libertad de entrada y de salida, donde no hay abuso de posición dominante, donde la información es perfecta y donde las transacciones no tienen costos; sin embargo, en la realidad los mercados no funcionan así. En este sentido David Llewellyn (2002) afirma que la regulación en el sistema financiero es necesaria para corregir las imperfecciones y fallas en los mercados, para generar confianza en el consumidor, para evitar los riesgos o problemas sistémicos que suponen externalidades negativas, evitar el riesgo moral que se produce con los seguros de depósito, entre otros.

Como ya se mencionó, una de las formas a través de las cuales el Estado interviene en el sector financiero es a través de la regulación, la cual es definida por Martínez Neira (2004) como:

(...) La materia misma de esta intervención es vasta y compleja. Incluye desde las definiciones del marco institucional del sistema, el modelo bancario,

---

<sup>16</sup> La deducción del riesgo sistémico ha sido uno de los objetivos de la regulación de los mercados de valores según la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE COMISIONES DE VALORES OICV (IOSCO, por sus siglas en inglés), al respecto: “Aunque no se puede esperar que los reguladores impidan la quiebra financiera de los intermediarios del mercado, la regulación deberá tener por objeto reducir dicho riesgo (incluso mediante requisitos de capital y de control interno) ... La asunción de riesgos es esencial para un mercado activo y la regulación no debe limitar innecesariamente la asunción legítima de riesgos...”.

de las clases e instituciones del sistema, del modelo bancario, de las clases de instituciones y su régimen profesional especial y de las autoridades del sector y de sus competencias, hasta el establecimiento de instrumentos de apoyo y salvamento de instituciones bancarias.

Una de las expresiones más importantes de la intervención oficial en el sistema de ahorro y crédito de cualquier economía a través del establecimiento de un conjunto de preceptos que ordenan conductas de las instituciones bancarias asignándoles un papel y unas responsabilidades dentro de la concepción del desarrollo y la justicia que postule la organización social (pp. 79 y 80).

Esta función la ejerce el Congreso de la República, el Presidente de la República y la Junta Directiva del Banco de la República por mandato constitucional. El Congreso de la República lo hace a través de las leyes de intervención, las leyes marco y las leyes ordinarias<sup>17</sup>, las del Presidente de la república las ejerce través de su potestad reglamentaria<sup>18</sup>, y por su parte la Junta Directiva del banco de la República lo hace a través de la función de autoridad monetaria, crediticia y bancaria.<sup>19</sup>

La otra forma de intervención del Estado en el mencionado sector es la supervisión que es ejercida por la Superintendencia Financiera<sup>20</sup> a través de actos administrativos de carácter general y circulares externas, funciones que le corresponden al Presidente de la República pero que son delegadas a la Superintendencia Financiera. Por otra parte, existen autoridades de respaldo y de garantía como el FOGAFIN quien administra el seguro de depósito.

Los objetivos que busca el Estado mediante su intervención y que se encuentran contenidos en las mencionadas leyes suponen la protección del interés de los usuarios, mediante instrumentos como el de la democratización del crédito, el de desarrollar las actividades financieras en concordancia con el interés público, el mantener niveles adecuados de patrimonio para así evitar problemas de solvencia que pueden traducirse en un riesgo sistémico, proteger los derechos de los inversionistas, promover el desarrollo y la eficiencia del mercado de valores, mediante estos objetivos de intervención se intenta prevenir y corregir principalmente externalidades negativas. Teniendo en cuenta que el sistema financiero está interconectado con otros sectores de la economía, el debilitamiento del mismo podría generar efectos negativos que se expandirían a los demás sectores y economías del mundo.

17 Constitución política de Colombia. Artículo 150 numeral 19 literal d, y artículo 136 y 371, julio de 1991.

18 Artículo 189 de la Constitución Política y leyes 35 de 1993, 510 de 1999 y 264 de 2005 establece una serie de objetivos y criterios de intervención, en cumplimiento del mandato constitucional.

19 Constitución Política, Artículo 342 julio de 1991.

20 Como otros entes de supervisión (autónomos) tenemos al Comité de Basilea, los grupos bancarios o conglomerados financieros.

Mediante otros objetivos como el de promover la libre competencia y la eficiencia de las instituciones financieras, proteger y promover el desarrollo de instituciones de economía solidaria, el de impedir la restricción de la competencia, se busca evitar el poder de mercado. Es claro que un elevado poder de mercado de las entidades bancarias por lo general termina perjudicando al consumidor, es por esta razón que se hace viable el establecer mediante la regulación sistemas de control adecuado, que permita una mayor protección a los usuarios frente a las entidades financieras, así como una mayor competencia entre las mismas. Autores como Freixas y Rochet<sup>21</sup>, consideran que es necesario que el control lo ejerza un organismo autónomo cuyas decisiones no estén sujetas o influenciadas por motivaciones políticas, y donde el control no sea excesivo, al extremo de no permitir un adecuado funcionamiento del sistema.

Respecto de los demás objetivos como son el que las operaciones se realicen en condiciones de seguridad y transparencia tanto en el mercado financiero propiamente dicho como en el de valores, que el mercado de valores este provisto de información transparente, veraz y oportuna, lo que se busca es corregir fallas de asimetrías de información. Esta falla se presenta como la mayor preocupación para las autoridades y los agentes económicos que intervienen en el sistema, ya que si un mercado que posee asimetrías de información se deja que funcione libremente, lo que se va a producir es un “proceso natural de racionamiento del crédito” lo cual generará un menor acceso al crédito por parte de las personas con buenas proyecciones de inversión, por cuanto se hace más costoso dicho acceso. Es decir, debido a la selección adversa y al riesgo moral, se presentan distorsiones y mayores costos para el acceso a los créditos, debido a la imposibilidad de las entidades financieras para identificar cuál es el riesgo de la inversión que hacen los prestatarios y cuáles son sus finalidades al acceder al crédito.

En cuanto al mercado bursátil, es necesario que las empresas o agentes emisores de los valores entreguen información relevante acerca de la misma, para que los inversionistas tengan certeza a la hora de tomar decisiones acerca de su inversión. Para Bebczub citado por Tuesta los problemas de asimetrías de información pueden ser solucionados si la regulación establece mecanismos que permitan la transmisión de señales correctas para los prestatarios, por ejemplo a través de adecuados sistemas de garantía, o sistemas alternativos de financiamiento con cobertura para las operaciones (Tuesta C., 2006).

---

21 Citados Tuesta Cárdenas, Davis, 2006 Economicwatch. Servicio de Estudios Económicos. Lima, Perú.,

Entonces se puede afirmar que lo que en últimas busca o debe buscar el regulador es la estabilidad del sistema financiero, para que los agentes que intervienen en él puedan encauzar su conducta de manera racional.

En cuanto a la intervención a través de la supervisión, el gobierno por medio de la Superintendencia financiera tiene las funciones policía administrativa, a través de la inspección, vigilancia y control, además de un poder sancionatorio, es decir, tiene una función preventiva y sancionatoria. La Supervisión aquí se justifica por razones de eficiencia, de confianza en los consumidores y demás agentes económicos, transparencia en las actividades de las entidades vigiladas, proteger los intereses de las personas que puedan salir perjudicados por operaciones irregulares o inseguras y “evitar la comisión de delitos, en especial los relacionados con el lavado de activos”. Y es en atención a estos fines propuestos que se hace necesaria la potestad sancionatoria.

Entonces, el fin último de la intervención del Estado es la estabilidad financiera, ya que siendo conscientes de que los mercados al estar interconectados entre sí tanto a nivel nacional como internacional, y que un problema que inicia en un sector, mercado o institución puede expandirse al resto y generar crisis, se hace necesario buscar mecanismos para lograr dicha estabilidad, ante lo cual Schinasi propone “La prudencia recomendaría una estrategia triple: fortalecer los marcos de supervisión y regulación nacionales, reforzar la disciplina de los mercados nacionales e internacionales y adoptar una perspectiva global” (Schinasi, G. J. 2005)..

## Conclusiones

El sistema financiero es de vital importancia para la economía de un país ya que la dinamiza al captar y colocar dinero de unas manos a otras, generando así inversión, crecimiento y desarrollo económico. Por la especial función que cumplen las instituciones financieras y por su interconexión con las economías de otros países, el Estado debe hacer presencia.

La intervención del Estado en la actividad financiera es necesaria, mediante la regulación y la supervisión, para así evitar que se generen crisis que hacen colapsar la economía como sucedió en 1929 con la gran depresión, en los años noventa en Asia, México, Colombia y la mayoría de los países latinoamericanos, y en el 2008 con la crisis suprima en Estados Unidos que se extendió a Europa; estas experiencias nos enseñaron que las fuerzas del mercado no siempre generan la mayor eficiencia y que se requiere de instituciones fuertes en cada país que permitan que los mercados funcionen correctamente.

El sector financiero es un mercado especializado, es por ello que existe abundante legislación del sector, unas de las dificultades que se han presentado en Colombia son las permanentes reformas de las leyes que regulan la materia, las cuales para los no especializados en el tema generan inseguridad jurídica, es así como la fusión entre la Superintendencia Bancaria y la de Valores, generó en su momento confusión en cuanto a las normas a aplicar y las calidades de las personas que tendrían que aplicarlas. Este tipo de situaciones siempre conducen a cierta incertidumbre que no permite que se produzca el adecuado cambio institucional que se requiere para que los mercados financieros funciones correctamente.

### Referencias

Baena, T. D., Hoyos, W. H., & Ramírez, O. J. H. (2012). Sistema financiero colombiano. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Galvis, S. El reaseguro en Colombia. (pp. 57-89 (January 01, 2012). Foro de Derecho Mercantil, 35.)

Llewellyn, D. T., & Financial Services Authority (Great Britain). (1999). The economic rationale for financial regulation. London: Financial Services Authority.

Mankiw, N. G., Rabasco, E., & Toharia, C. L. (2004). Principios de economía. Madrid: McGraw-Hill.

Martínez, N. N. H. (2004). Cátedra de derecho bancario Colombiano. Bogotá (Colombia: Legis.

Schinasi, G. J., Schinasi, G. J., Schinasi, G. J., & Houben, A. (2005). Preservación de la estabilidad financiera. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Tuesta C., D. (2006) Servicio de Estudios Económicos. Lima, Perú. Economicwatch

Constitución Política de Colombia.

Ley 1328 de 2009 Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

Ley 795 de 2003 Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.

Ley 510 de 1999 Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.

Ley 454 de 1998 Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

Ley 50 de 1990 Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

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.

Decreto Ley 410 de 1971 Por el cual se expide el Código de Comercio.

Decreto 1970 de 1979.

Decreto 663 de 1993 Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

Decreto 4601 de 2010 Por el cual se regulan las sociedades de intermediación cambiaria y de servicios financieros especiales.

Sentencia C- Sentencia C-860 de 2006, Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO; 18 de octubre de 2006. Referencia: expediente D-6235, Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 209 y 211 (parciales) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sustituidos por el artículo 45 de la Ley 795 de 2003.

Sentencia C-560 de 1994, Magistrado Ponente Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT citada por la sentencia C-936/03 expediente D-4468.