



**NOVEDAD JURISPRUDENCIAL:
LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN
DEL SISTEMA FINANCIERO
Y DE LOS GRUPOS FINANCIEROS**

***THE REGULATION AND SUPERVISION
OF THE FINANCIAL SYSTEM
AND FINANCIAL GROUPS***

ANA MARÍA PALACIO VARGAS*

FELIPE MOLANO VELEÑO**

Fecha de recepción: 2 de noviembre de 2017

Fecha de aceptación: 6 de noviembre de 2017

Disponible en línea: 30 de noviembre de 2017

RESUMEN

La supervisión y la regulación del sector financiero por parte del Estado no ha sido un tema pacífico, pues hay quienes insisten en la importancia de librar su desarrollo y evolución a las leyes propias del mercado. No obstante, en la actualidad se puede afirmar que hay un consenso en torno a que no sólo es viable la intervención del Estado en la actividad financiera, sino que además resulta necesaria, toda vez que envuelve en sí intereses comunes tanto a la sociedad en general como frente a los usuarios en particular. Por lo tanto, fenómenos como los conglomerados financieros, deben igualmente regirse por una regulación de carácter estatal que propenda por la protección del interés público.

* Estudiante décimo semestre de derecho, palacio.a@javeriana.edu.co

** Estudiante décimo semestre de derecho, michel.molano@javeriana.edu.co

Palabras clave: conglomerados financieros, regulación, supervisión, Estado e intervención.

ABSTRACT

The supervision and regulation of the financial sector by the State is not yet a peaceful issue, as some insist on the importance of liberating its development and evolution to the laws of the market. However, it is clear that not only the intervention of the State is allowed in the financial activity, but also is necessary, since it involves in itself interests common to both society in general and to users in particular. Therefore, phenomena such as financial conglomerates must also be governed by a regulation of a state character that promotes the protection of the public interest.

Key words: financial conglomerates, regulation, supervision, State and intervention.

INTRODUCCIÓN

El presente escrito, se pretende responder al cuestionamiento según el cual la supervisión y regulación de los conglomerados financieros es necesario, o por el contrario es desfavorable para las relaciones de mercado, cuestión que será abordada a partir de un estudio de la supervisión y regulación del sector financiero en general en el derecho colombiano. Dentro del mismo punto se señalarán argumentos a favor y en contra de supervisar y regular el sistema financiero.

En un segundo momento, centraremos la atención en la regulación y supervisión de los grupos financieros, para lo cual se analizará su definición en el derecho colombiano y la normatividad reciente.

I.

LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN EN COLOMBIA

Lo primero que debe advertirse es que el sector financiero es una parte de la economía, lo cual nos lleva al primer cuestionamiento sobre la necesidad de la

intervención del Estado en la economía, puesto que como es sabido, en Colombia uno de los postulados de mayor envergadura es la libertad de empresa, tal como lo consagra la Constitución Política al establecer:

Artículo 333. *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.*

Desde una primera lectura del artículo antes citado, podría interpretarse que el en principio es claro que el Estado no debería intervenir en la economía pues ésta al ser libre debe regirse por las reglas del mercado, no obstante es claro que el mercado no tiene un desenvolvimiento perfecto, por el contrario presenta fallas de gran impacto frente a las cuales la solución más idónea es la intervención del Estado, especialmente para: racionalizar la economía (I); lograr una distribución equitativa de oportunidades (II); mejorar la calidad de vida de vida de las personas (III); corregir las fallas del mercado (IV)¹

Lo anterior se apoya directamente en la Constitución Política, la cual consagra:

Artículo 334. *“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir*

1 GÓMEZ CORCUERA Álvaro Julián, fallos del mercado y externalidades negativas: soluciones teórica y su implementación. Universidad de la Rioja, 2015.

como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario (...)”.

Habiendo aclarado la importancia de la intervención del Estado en la economía y al ser el sector financiero parte de la economía, bien puede determinarse que el Estado debe intervenir directamente en la actividad financiera y no librar su desarrollo a las leyes del mercado. Sin embargo, en el sector financiero el Estado debe ejercer una intervención mayor que la que ejerce en los demás sectores de la economía, puesto que el sector financiero envuelve en considerable dimensión el bien común y el interés público a comparación de los demás sectores. Así lo indica la Constitución Política:

Artículo 335. “Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito”.

Por lo tanto la intervención del Estado en el sector financiero no solo tiene como fundamento atender las fallas del mercado sino además como lo señala el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la intervención en las actividades financieras se puede resumir en los siguientes objetivos: preservar la estabilidad del sistema de pagos de la economía (I); proteger el ahorro del público (II) darle un adecuado financiamiento al sector productivo (III), profundizar el ahorro, democratizar el crédito (IV); proteger al usuario (V) y regular la oferta monetaria (VI).

Tenemos entonces que la intervención del Estado en la actividad financiera se encuentra diseñada bajo el modelo de libertad regulada², donde la intervención que ejerce el Estado no contraría las leyes del mercado, sino que se acompaña a ellas.

Por otra parte, el artículo 189 de la Carta señala que le corresponde al Presidente de la República:

2 Terminología usada por la doctrina e incluso por la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003 sobre los servicios públicos.

Artículo 189.24 *“Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles”.*

Así mismo la Corte Constitucional determina:

*“El Congreso es el órgano encargado de señalar las pautas que regirán las labores de inspección, vigilancia y control sobre las actividades a las que aluden los numerales 24 y 25 del artículo 189 de la Carta. Ello se realizará a través de leyes marco - como ocurre con las que se dictan con base en el numeral 19 del artículo 150 - o por medio de leyes ordinarias, como es el caso de las que se fundamentan en el numeral 8 del mismo artículo. El Congreso fija las directrices de acción en estas áreas y el gobierno las desarrolla, las lleva a la práctica. (...)”*³

Igualmente al analizar la naturaleza jurídica de las superintendencias determina:

*“Se trata de organismos en los que se realiza la desconcentración funcional, en cuya virtud se cumplen atribuciones señaladas por la Carta en cabeza del Presidente de la República pero que éste no adelanta de manera personal y directa por absoluta imposibilidad física, por lo cual están a cargo, en concreto, de los superintendentes, dentro del ámbito que señale la ley”*⁴.

Es así como la intervención del Estado en la actividad financiera está en cabeza del Congreso de la República, del Banco de la República (especialmente frente a la política monetaria) y el Presidente de la República por conducto de la Superintendencia Financiera.

La Superintendencia Financiera ejerce la vigilancia, inspección y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil y aseguradora. Igualmente, ejerce la función de supervisar la actividad financiera es decir ejerce un seguimiento a la evolución de cada una de las entidades vigiladas, para asegurarse de que efectivamente desarrolle su actividad según la regulación impartida por el Estado como materialización de su poder de intervención.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Corte Constitucional, Sentencia C-395 e 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Así entonces, tenemos que la intervención del Estado en la actividad financiera ha sido una constante en Colombia y lo ha hecho a través de muchos mecanismos, en especial por la vía normativa, cuyas principales fuentes son: la Constitución Política (i), la Ley 45 de 1990 (ii), el Decreto 663 de 1993 (iii), Decreto 2555 de 2010 (iv) y la Circular Externa 029 de 2014 (v).

POSICIONES EN CONTRA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL SISTEMA FINANCIERO

Aunque en principio puede ser claro que la intervención estatal en la economía es un asunto pacífico y ajeno de las actuales discusiones, hay aún quienes se oponen. A continuación se ilustrarán los fundamentos de quienes consideran que el Estado no debe intervenir en el sector financiero.

Se ha sostenido que el sistema financiero en particular y la economía en general no deberían estar dominados por el Estado, dado que por su naturaleza política, puede tender al establecimiento de ciertos límites, bien de carácter presupuestario o institucional, los cuales dependerán de sus intereses políticos.

Los sectores financieros de Polonia, Hungría y la República Checa son un ejemplo de la falta de competitividad y eficiencia que se presentan en el sector financiero cuando se encuentra bajo el dominio arbitral del Estado, reflejado en el decrecimiento económico⁵.

Igualmente, se ataca la intervención estatal en el rescate de los bancos en insolvencia, puesto que, como afirman quienes se oponen a la intervención, esto tiene como consecuencia que el banco actúe sin medir riesgos, amparado en la confianza en que el Estado acudirá a su salvamento.

NUESTRA POSICIÓN FRENTE A LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL SISTEMA FINANCIERO

Las grandes crisis financieras que se han presentado a lo largo de la historia nos pueden demostrar que el mercado financiero, sin perjuicio de ser un mercado altamente especializado, no siempre funciona correctamente; lo cual demanda y justifica la presencia del Estado mediante distintas herramientas como la re-

5 DE LA FUENTE DEL MORAL Fátima, ¿Es deseable la intervención del Estado en el sistema financiero? Análisis de su papel en economías procedentes del socialismo real. Universidad Complutense de Madrid, España, 2008.

gulación y supervisión, donde se permite así, que los mercados se comporten de manera adecuada y generen eficiencia.

Así mismo, consideramos de gran valía intervenir para el salvamento de entidades bancarias que han entrado en insolvencia, pues de no hacerlo, la economía de todo un país se verá enfrentada al riesgo sistémico el cual implica que la caída de una entidad financiera va a replicar en las demás entidades ocasionando también su quiebra, toda vez que la actividad financiera se cimienta sobre estrictas bases de confianza, las cuales deben ser protegidas por el mismo gobierno de ser necesario.

Para finalizar, es menester citar al doctor Martínez Neira, quien más allá de abordar el debate sobre la necesidad de regulación o no del sistema financiero, plantea una cuestión que demuestra superado el debate antedicho, para discutir nuevos cuestionamientos sentados sobre la base de la intervención del Estado a partir de la regulación, entendida como una realidad y no como un punto a discutir.

“El fenómeno de la deslegalización del derecho bancario tiene claro origen en la intervención del Estado en la economía, que se desarrolla al amparo de los ordenamientos constitucionales. Dada la inflexibilidad de las normas legales para regular las cambiantes circunstancias de la economía, la propia ley se ha encargado de ir transfiriendo su poder normativo a distintos organismos de la administración pública quienes –con precisas facultades- han adquirido competencia para regular detallada y exhaustivamente el comportamiento de los agentes en los distintos mercados, para preservar el orden público económico. Y es así, porque el ordenamiento positivo ha concluido que las leyes de los mercados no pueden vaciarse en estrictos moldes legales, que a la postre se tornan en inoperantes e inconvenientes frente a las nuevas circunstancias que ofrece cada momento⁶⁷”.

A modo de conclusión, debemos afirmar que la intervención del Estado en el sistema financiero es necesaria e impostergable, bajo límites de libertad económica, toda vez que la actividad financiera es de interés público. La manera más idónea de intervenir en el sector financiero es a través de la regulación con marcos flexibles en respuesta a la flexibilidad del mercado, pero lo suficientemente sólidos como para orientar la actividad financiera, por supuesto acompañada de la supervisión.

6 MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto, Cátedra de derecho bancario colombiano Segunda Edición, editorial Legis, Bogotá 2004.

II.

LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LOS GRUPOS FINANCIEROS

En la terminología nacional se ha hecho uso del concepto de grupo financiero, concepto que podríamos asimilar al de conglomerado financiero desarrollado en el derecho foráneo. La ley 222 de 1995 se refiere al grupo empresarial de la siguiente manera:

Artículo 28. “Habrá grupo empresarial cuando además del vínculo de subordinación, exista entre las entidades unidad de propósito y dirección.

Se entenderá que existe unidad de propósito y dirección cuando la existencia y actividades de todas las entidades persigan la consecución de un objetivo determinado por la matriz o controlante en virtud de la dirección que ejerce sobre el conjunto, sin perjuicio del desarrollo individual del objeto social o actividad de cada una de ellas.

Corresponderá a la Superintendencia de Sociedades, o en su caso a la de Valores o Bancaria, determinar la existencia del grupo empresarial cuando exista discrepancia sobre los supuestos que lo originan”.

A su vez la citada ley contempla en qué casos habrá presunción de subordinación:

Artículo 27. “El artículo 261 del Código de Comercio quedará así:

Será subordinada una sociedad cuando se encuentre en uno o más de los siguientes casos:

1. Cuando más del cincuenta por ciento (50%) del capital pertenezca a la matriz, directamente o por intermedio o con el concurso de sus subordinadas, o de las subordinadas de éstas. Para tal efecto, no se computarán las, acciones con dividendo preferencial y sin derecho a voto.
2. Cuando la matriz y las subordinadas tengan conjunta o separadamente el derecho de emitir los votos constitutivos de la mayoría mínima decisoria en la junta de socios o en la asamblea, o tengan el número de votos necesario para elegir la mayoría de miembros de la junta directiva, si la hubiere.
3. Cuando la matriz, directamente o por intermedio o con el concurso de las subordinadas, en razón de un acto o negocio con la sociedad controlada o con sus socios, ejerza influencia dominante en las decisiones de los órganos de administración de la sociedad”.

Es menester mencionar que antes de la citada ley se expidió la Ley 45 de 1990, la cual se constituye como una de las reformas estructurales de mayor envergadura del sistema financiero colombiano., reforma que se orientó hacia la liberalización de los mercados y la internacionalización de la economía, y dio paso a la estructura de la multibanca por oposición a la banca especializada, estructura que tiene como soporte el modelo de matrices y filiales. La ley antedicha autorizó a los establecimientos de crédito a participar en la propiedad de entidades orientadas a la gestión de portafolios, actividades fiduciarias, la administración de pensiones y cesantías, y la venta de seguros y corretaje⁷.

Artículo 1. “Inversión en sociedades de servicios financieros. Los bancos, las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial podrán participar en el capital de sociedades fiduciarias, de arrendamiento financiero o leasing, comisionistas de bolsa, almacenes generales de depósito y sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías (...)”.

Además de la Ley 45 de 1990 se promulgaron otros cuerpos normativos como:

- Ley 35 de 1993: autorizó inversión en compañías de financiamiento comercial de Leasing.
- Ley 510 de 1999 permitió invertir en bolsas de valores entre otros.

Algunos elementos de relevancia introducidos por la reforma financiera fueron el nuevo enfoque de la supervisión de las entidades financieras y el refuerzo de la capacidad técnica y analítica de los organismos de vigilancia y control. De conformidad con el Acuerdo de Basilea, se fijó un sistema de prevención de riesgos a través del establecimiento de normas de solvencia, ponderación de los activos por riesgo, seguimiento y control de la cartera y de las provisiones de acuerdo con su calidad, y de mejoras en la valoración de activos, lo cual corresponde al concepto de supervisión prudencial⁸.

El grupo financiero es una de las nuevas tendencias regulatorias del Estado colombiano, encaminado a dar mayor estabilidad y soporte al sistema financiero al interior del país. Esta nueva tendencia como podremos ver a continuación

7 Fuente Asobancaria normatividad <http://www.asobancaria.com/normatividad/>.

8 GARAY Luis Jorge, Estructura industrial e internacionalización 1967-1996. <http://www.banrep cultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/050.htm>

obedece a un plan de reforma del Sistema financiero colombiano que se pronostica estará listo para el año 2025 y que obedecerá a cuatro principios básicos que se pretenden proyectar a toda entidad o empresa que actué en este complejo tipo mercado.

Para estos efectos, se han fijado como primicias básicas la realización de un mercado mucho más competitivo, confiable, sostenible e incluyente el cual será exteriorizado o realizado mediante la implementación de nuevas tecnologías, prácticas de gestión y políticas que ayuden a los agentes a superar algunas de las asimetrías que se vienen presentando en este sistema económico.

Es menester aclarar que las novedosas tendencias en el sistema financiero y la necesidad de su reestructuración, obedece a dos tipos de contextos jurídicos y económicos que se vienen presentando y que afectan integralmente a Colombia. Por una parte, nos encontramos ante una tendencia internacional encaminada a dar mayores facultades al Estado sobre los diferentes apartados del mercado que por su naturaleza pueden ser complejos para quienes participantes en él, en esta medida nos encontramos ante algunas recomendaciones internacional tales como las realizadas por el fondo monetario internacional, donde se establece mediante recomendación de febrero de 2013 la necesidad de aprobar una ley o leyes encaminadas a dar facultades a la Superintendencia Financiera de contenido regulatorio y de supervisión sobre el holding de un conglomerado financiero, esto en concordancia con lo establecido por la OECD donde se establece que *“Las autoridades supervisoras y reguladoras deben disponer de las facultades para realizar una supervisión comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros y sus holdings”*⁹, integran unas de las vertientes internacionales que influyen en la necesidad de reorganizar el sistema financiero avalando por un sistema que contenga:

- *“La definición de instrumentos de intervención para el conglomerado y los holdings financieros.*
- *Un establecimiento del campo de acción de las funciones de supervisión y control que ostentara a prior la superintendencia financiera. Para tales efectos se aboga por la necesidad de determinar las nociones, cuando menos básicas de lo que se entiende por conglomerado y holdings financieras.*

9 Encuentro de construcción conjunta Superintendencia de Sociedades, Bogotá D.C., Septiembre 28 de 2017 <http://www.supersociedades.gov.co/Documents/2017/Ley%20de%20Conglomerados%20Financieros%20Sep%2028-17.pdf>

- *La determinación de las facultades de la Superfinanciera que ostentaran sobre los conglomerado y holdings financieras*¹⁰”.

A su turno en el ámbito nacional se muestra la necesidad de continuar una evolución regulatoria sobre el sistema financiero que partió desde principios de 1990 con la expedición de la Ley 45 sobre intermediación del sistema financiero y la cual se caracterizó por determinar el esquema de matrices-filiales en el cual podrían invertir sociedades de servicios financieros.

Así mismo las leyes posteriormente promulgadas tales como Ley 35 de 1993 (Ley marco del sistema financiero), Ley 510 de 1999 y la Ley 1328 de 2009 (Ley de protección al consumidor financiero), han propendido por dar mayores garantías a un sistema caracterizado por su dinamismo y por consiguiente un sistema limitado de regulación, por la misma velocidad que vuelven obsoletos los constantes avances gubernamentales y legislativos que buscan dar estabilidad a dicho tipo de mercado.

Con dichos antecedentes legislativos y recomendaciones realizadas al gobierno de Colombia se emprende una nueva misión para el Estado colombiano, en el cual se pretende armonizar los dos contextos (internacional y nacional) en búsqueda, como se dijo anteriormente, de un sistema mucho más equilibrado y eficiente, que dé respuesta a un contexto económico local de “*menor ritmo de crecimiento económico y la consecuente desaceleración de la cartera*”¹¹.

En esos términos la nueva ley de conglomerados financieros, Ley 1870 de septiembre 21 de 2017, señala en el artículo segundo una definición de lo que se entenderá por conglomerado financiero estableciendo que “*un conglomerado financiero es un conjunto de entidades con un controlante común que incluya dos o más entidades nacionales o extranjeras que ejerzan una actividad propia de las entidades vigiladas por la superintendencia financiera de Colombia, siempre que al menos una de ellas ejerza dichas actividades en Colombia. El conglomerado financiero está constituido por su controlante u las siguientes entidades subordinadas:*

- a. *Entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la superintendencia financiera de Colombia y sus subordinas nacionales y/o Exteriores*

10 Encuentro de construcción conjunta Superintendencia de Sociedades, Bogotá D.C., Septiembre 28 de 2017 <http://www.supersociedades.gov.co/Documents/2017/Ley%20de%20Conglomerados%20Financieros%20Sep%202018-17.pdf>

11 Encuentro de construcción conjunta Superintendencia de Sociedades, Bogotá D.C., Septiembre 28 de 2017 <http://www.supersociedades.gov.co/Documents/2017/Ley%20de%20Conglomerados%20Financieros%20Sep%202018-17.pdf>

- b. *Entidades en el exterior que ejerzan una actividad propia de las entidades vigiladas por la superintendencia financiera de Colombia. Y sus subordinadas nacionales y en el exterior.*
- c. *Las personas jurídicas o vinculadas de inversión a través de los cuales el holding financiero ejerce el control de las entidades a que se refieren los literales a y b del presente artículo*¹².

Este proyecto se adhiere a las recomendaciones emitidas desde el ámbito internacional y las integra al sistema colombiano produciendo, si se quiere así, tres grandes efectos en la normatividad colombiana:

1. En primer término, configura una noción de conglomerado el cual estará integrado por un controlante común llamado Holding financiero y una serie de entidades de carácter nacional o internacional que compartan un comportamiento que sea susceptible de estar en “*vigiladas por la Superfinanciera y/o los vehículos por medio de los cuales ejerce control*”¹³ sobre ellas.
2. Amplia el espectro de competencias de la superintendencia financiera generando que no solo se restrinja actividades al interior del país, sino que, por el contrario de darse los supuestos expresados en la ley, se derive en una competencia de esta superintendencia de efectuar los respectivos controles e intervenciones a los que hubiera lugar sobre entidades aun en el exterior.
3. Así mismo según lo establecido por el artículo cuarto de la misma ley se sujeta la figura del holding financiero a la inspección y vigilancia de la superintendencia financiera como único responsable de esta figura sin que por ello, la superintendencia de sociedades no pueda brindar su apoyo en virtud al principio de colaboración armónica entre entidades del Estado. Así mismo se establece en su segundo inciso que los incumplimientos del holding financiero de las normas que lo “*reglamenten, desarrollen o instituyan acarrearán*” acarrearán una sanción por parte de esta superintendencia.

12 Congreso de la República, Ley 1870 de septiembre 21 de 2017. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201870%20DEL%2021%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202017.pdf>

13 Encuentro de construcción conjunta Superintendencia de Sociedades, Bogotá D.C., Septiembre 28 de 2017 <http://www.supersociedades.gov.co/Documents/2017/Ley%20de%20Conglomerados%20Financieros%20Sep%202017-17.pdf>

Finalmente, el mismo proyecto establece las atribuciones novedosas que se podrá ejercer sobre el conglomerado y holding financiero, dividiendo para estos efectos entre atribuciones que tendrá el gobierno nacional y atribuciones propias que ostentará la superintendencia financiera.

“Atribuciones del gobierno nacional:

- *Requerir capital suficiente para cubrir los riesgos financieros.*
- *Establecer un marco para gestionar exposiciones con vinculados y conflictos de interés.*
- *Establecer los límites de exposición y concentración de riesgos del conglomerado financiero.*

Atribuciones de la superintendencia financiera:

- *Definición de políticas consolidadas de administración de riesgos y gobierno corporativo e instancias de seguimiento.*
- *Ordenar cambios en la estructura de los conglomerados financieros para fines de supervisión.*
- *Autorización previa de las inversiones de capital de los holdings financieros.*
- *Conocimiento integral de la situación del conglomerado financiero.*
- *Revocar licencia a entidades financieras con holdings extranjeras que no revelan información para fines de supervisión¹⁴⁷.*

Como comentario final se plantea un dilema entre la necesidad de proteger a los actores del mercado, así como a los particulares y el mismo mercado financiero y un posible exceso de regulación como se ha visto anteriormente, pudiera llegar a ser comprometedor del mercado, desestimulando la inversión exterior y acarreando otros efectos que pudieran resultar nocivas para el mercado colombiano. Reforzando este planteamiento establece Milton y Rose Friedman, que los defectos del mercado los puede producir el mismo Estado cuando bajo el análisis de Adam Smith actúa por fuera de una de las siguientes prácticas:

14 Encuentro de construcción conjunta Superintendencia de Sociedades, Bogotá D.C., Septiembre 28 de 2017 <http://www.supersociedades.gov.co/Documents/2017/Ley%20de%20Conglomerados%20Financieros%20Sep%202017.pdf>

1. *“Proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes*
2. *Obligación de proteger hasta donde es posible a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión por parte de otros miembros de la misma sociedad.*
3. *El deber de realizar y conservar obras públicas cuyo interés no puede ser de interés de un individuo particular o grupo de individuos”¹⁵.*

Atendiendo a ello se determina que fuera de las anteriores conductas la actividad Estatal carece de fundamento y puede generar errores de mercado que afectarían directamente a sus asociados. Estos errores llamados por los teóricos anteriormente citados como defectos del Estado, se expresa en una actividad innecesaria o intervención insulsa del Estado, puede derivar en efectos nocivos para el mercado que no necesariamente pueden ser previstos.

CONCLUSIÓN

Debe hacerse hincapié en la importancia que tiene para la economía nacional la regulación y la supervisión del mercado financiero, claro que respetando ante todo la libertad del mismo. Más que cualquier otro escenario, el financiero amerita un equilibrio estricto entre la libertad y la regulación, toda vez que se trata de una actividad de interés público, y por tanto debe desenvolverse conforme a la Constitución Política y la Leyes, dejando un margen para la actuación libre de los agentes.

El conglomerado financiero es un fenómeno que se ha desarrollado a tal escala que se impuso la necesidad de su regulación, ejemplificando una vez más la importancia que representa para el eficiente, seguro y confiable desenvolvimiento del mercado financiero la regulación y supervisión con la que se cuente al interior de un Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de 1991 de la República de Colombia.
- Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 663 de 1993. Diario Oficial No. 40.820, del 5 de abril de 1993.

15 Milton y Rose Friedman, Libertad de Elegir, edición Orbis 1983, Página 50.

- Congreso de la República, Ley 1870 de septiembre 21 de 2017. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201870%20DEL%2021%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202017.pdf>
- Ley 222 DE 1995. Diario Oficial No. 42.156, de 20 de diciembre de 1995.
- Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-395 e 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Comisión Económica para América y el Caribe, Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Septiembre 1997. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5271-regulacion-supervision-conglomerados-financieros-colombia>
- De la Fuente del Moral Fátima, ¿Es deseable la intervención del Estado en el sistema financiero? Análisis de su papel en economías procedentes del socialismo real. Universidad Complutense de Madrid, España, 2008.
- Encuentro de construcción conjunta Superintendencia de Sociedades, Bogotá D.C., Septiembre 28 de 2017 <http://www.supersociedades.gov.co/Documents/2017/Ley%20de%20Conglomerados%20Financieros%20Sep%2028-17.pdf>
- Fuente Asobancaria normatividad <http://www.asobancaria.com/normatividad/>
- GARAY Luis Jorge, Estructura industrial e internacionalización 1967-1996. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/050.htm>
- GÓMEZ CORCUERA Álvaro Julián, fallos del mercado y externalidades negativas: soluciones teórica y su implementación. Universidad de la Rioja, 2015.
- KUPELIAN y RIVAS, Dimensión y regulación de los conglomerados financieros ii el caso argentino, Documento de Trabajo N° 41 – Diciembre de 2011. <http://www.iade.org.ar/system/files/dt41.pdf>
- MARTÍNEZ NEIRA, Néstor Humberto, Cátedra de derecho bancario colombiano Segunda Edición, Ed. Legis, Bogotá 2004.
- Milton y Rose Friedman, Libertad de Elegir, edición Orbis 1983, Página 50.