

Bogotá 27 de noviembre de 2014

Doctor

**JAIME BUENAHORA FEBRES**

Presidente

**COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Ciudad

Asunto: Intervención comentarios al Proyecto de Ley 090 de 2014- Habeas Data

Honorable Representante:

De manera atenta me refiero al oficio No. C.P.C.P.-0431-14 de fecha 20 de noviembre de 2014, en el cual se extiende la invitación a participar dentro de la Audiencia Pública para escuchar las opiniones y comentarios con relación al Proyecto de Ley 090 de 2014.

De acuerdo con lo anterior y dada la importancia que reviste para la entidad que represento exponer las implicaciones del contenido del Proyecto de Ley en comento, me permito indicar que hecho un cuidadoso análisis del proyecto de norma mencionado, así como de la completa regulación que en materia de Habeas Data ha adoptado el país, no se es posible identificar las razones por las cuales se busca modificar el marco legal aplicable a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios, y la proveniente de terceros países, teniendo en cuenta que la legislación existente ha regulado integralmente los propósitos aludidos en el citado proyecto, propendiendo por la garantía de los derechos de los titulares de la información.

En ese orden, de manera respetuosa me permito exponer las siguientes consideraciones que confirman el argumento anteriormente indicado:

### Consideraciones Preliminares

Para efectos de analizar el cambio normativo que introduce el Proyecto de Ley 090 de 2014, es pertinente efectuar las siguientes consideraciones preliminares:

*Recibido  
Nov 29/14  
10:07 AM  
J. J. Jarama*

**Dirección General**  
Bogotá D.C. Cra 7 No. 17 - 01 Piso 3  
PBX: (57) (1) 344 12 00 - Fax: (57) (1) 344 12 01 02

**Regional Norte**  
Barranquilla: Cra. 52 No. 74 - 56. OF. 407.  
PBX: (57) (5) 368 48 99 / 28 57 - Fax: (57) (5) 368 37 52

**Regional Sur**  
Cali: Cra. 5 No. 8 - 69. OF. 303.  
PBX: (57) (2) 835 26 55 - Fax: (57) (2) 832 13 69

**Regional Centro**  
Bogotá D.C. Cra 7 No. 17 - 01 Piso 3  
PBX: (57) (1) 344 12 00 - Fax: (57) (1) 344 12 01 02

**Regional Oriente**  
Bucaramanga: Cl. 35 No. 17 - 77. OF. 1302 / 1303.  
PBX: (57) (7) 633 60 19 - Fax: (57) (7) 633 60 61

**Regional Eje Cafetero**  
Manizales: Cra. 24 No. 22 - 02. OF. 601 / 602.  
PBX: (57) (6) 834 74 71 - Fax: (57) (6) 834 66 01

**Regional Antioquia**  
Medellín: Cra. 43 A No. 1A Sur - 69. OF. 302.  
PBX: (57) (4) 314 01 47 / 48 - Fax: (57) (4) 314 01 46

En primer lugar debe recordarse que la administración de bases de datos de información de contenido financiero, crediticio, comercial y de servicios tiene una finalidad específica que es la de gestión de riesgo, elemento esencial dentro del proceso de intermediación financiera.

En ese sentido limitar esta información implica distorsiones e ineficiencias en el mercado de crédito. Con ello se reduce la inversión y se desestimula el ahorro con repercusiones negativas sobre el crecimiento económico del país.

Los esquemas y metodologías de gestión de riesgo se sustentan ampliamente en el conocimiento del cliente y dependen fundamentalmente de la disponibilidad de la información. Es así como mecanismos eficientes de intercambio de información han estado acompañados por reducciones consistentes en la tasa de interés por un lado, y por un proceso acelerado de inclusión financiera de la población.

De acuerdo con *The Economist* Colombia ocupa el segundo lugar, entre 55 países, en ambiente normativo para la inclusión financiera y se destaca su estabilidad macroeconómica, esto se asocia con un marco jurídico que favorece la inversión y con flujos de información que contribuyen a la competitividad. Entre estos flujos de información se acentúa la información financiera, crediticia, comercial y de servicios.

En consecuencia, cualquier modificación en la regulación legal que afecte el flujo de la información entre los distintos agentes del mercado, afecta el entorno macroeconómico, deteriora el clima de inversión y desestimula el proceso de inclusión financiera.

En ese orden de ideas, y como análisis estadístico, es relevante indicar que para el año 2008, previo a la promulgación de la Ley 1266 de 2008, el 87% de la información que reposaba en los Operadores de Información era de carácter positivo; en tanto que el 13% correspondía a información negativa. Hoy el 90% de la información que reposa en la base de datos del Buró de Crédito es positiva; tan sólo el 10% corresponde a información negativa por incumplimiento de obligaciones.

Esto ratifica que es equivocada la percepción de considerar a los Operadores de Información como administradores de información negativa, o como integradores de listas negras.

Se destaca lo anterior, con el fin de evidenciar la situación real del comportamiento y hábitos de pago de los colombianos que se encuentran reportados en el Buró de Crédito CIFIN, pues debe recordarse que por mandato del artículo 13 de la Ley 1266

de 2008, el reporte de información contenida en las bases de los Operadores de Información incluye tanto la información positiva como la negativa. Esta información evidencia el comportamiento de pago de las obligaciones contraídas por los titulares de información, el cual, en su inmensa mayoría, honra a cabalidad sus compromisos financieros.

Por demás, no puede desconocerse que actualmente gracias a las políticas de *habeas data* y de inclusión financiera cada vez es mayor el número de titulares que se encuentran incorporados a las bases de datos que administran los Operadores de Información con reporte de información positiva.

Ahora bien, es necesario señalar que de la exposición de motivos del proyecto de ley, no es posible identificar argumentos técnicos que midan el impacto real del cambio normativo desde la perspectiva interna del país, es decir los efectos en la estabilidad del sistema financiero y de los intervinientes en la colocación de crédito, ni tampoco de su impacto en las políticas que favorecen un ambiente de inversión, toda vez que el mismo se limitó a estudiar un conjunto aislado de jurisprudencia constitucional anterior a la expedición de la Ley 1266 de 2008, las cuales fueron revisadas y unificadas mediante la sentencia de revisión previa de constitucionalidad C-1011 de 2008, por lo que su aplicación resulta descontextualizada.

Finalmente se destaca que la iniciativa legislativa desconoce que las modificaciones incorporadas tienen incidencia directa en la afectación al principio de veracidad de la información previsto en el artículo 4 de la Ley 1266 de 2008, según el cual la información debe ser "veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible" como quiera que la eliminación de los datos conlleva a los agentes económicos a la toma de decisiones equivocadas a partir de información fragmentada o incompleta.

### **Observaciones al Proyecto de Ley 090/14**

1. El artículo 2 del proyecto objeto de estudio, busca modificar el tiempo de permanencia regulado por el artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, reduciendo la permanencia de la información negativa al tiempo de mora de la obligación y hasta a un máximo de dos (2) años. Esta modificación implica, que alrededor de 6 millones de obligaciones serían eliminadas de la base de datos que administra CIFIN como Operador de Información, de un total de 131 millones de obligaciones reportadas, lo que tendría incidencia frente a 5.362.000 terceros, esta situación daría lugar a que:

Se generen mercados con equilibrios indeseables, debido a las ineficiencias que implican conjuntos incompletos de información, llevando a esquemas de evaluación de riesgo ineficientes y costosos.

Como consecuencia de la eliminación de los registros de los Operadores de Información, se presenta una migración hacia mecanismos supletorios de información relativa a la solvencia económica y moral de los deudores - actuales y potenciales -. Ello podría traducirse, entre otros, en:

- i. Mayores requisitos y documentos para la aplicación a créditos
- ii. Evaluaciones crediticias más complejas para controlar asimetrías de información
- iii. Requerimiento de garantías y mecanismos de cobertura para suplir incertidumbre y el riesgo asociado a la carencia de datos
- iv. Trámites más costosos y prolongados para consolidar el proceso normativo de conocimiento del cliente

Se atente contra la confianza que debe generar el reporte de crédito de un titular de la información, toda vez que el reporte no contendría información suficiente y adecuada en razón al límite temporal que se quiere incorporar.

Se presente una pérdida de información que afecte el flujo de la misma para aquellos agentes que toman decisiones crediticias, lo cual implica mayor asunción de riesgo crediticio por parte del otorgante del crédito, dado que no existiría información suficiente, situación que no se presenta a la luz de las condiciones de permanencia previstas en la Ley 1266 de 2008.

Se afecte el buen comportamiento de pagos, ya que la permanencia de la información en las condiciones actuales contribuye a preservarlo, a construir un mejor historial crediticio a favor de los titulares, y a contar con un flujo eficiente de información para los usuarios de la información.

En la medida en que se erosione la confianza, se quebrantan las bases del mercado de crédito, lo que riñe con el Principio de "Favorecimiento a una Actividad de Interés Público" en los términos del artículo 10 de la Ley 1266 de 2008.

Como consecuencia de lo anterior, la permanencia de la información en las condiciones actuales contribuye a preservar un buen comportamiento de pagos y construir un mejor historial crediticio por parte de los titulares, y a contar con un

flujo eficiente de información para los usuarios. Es así como un conjunto más completo de información contribuye a:

- i. Mejores condiciones de crédito (menor riesgo implica menores primas y, de manera directa, menores costos de financiamiento)
  - ii. Mayores oportunidades de financiamiento (conjuntos incompletos de información, conllevan a restricciones de crédito)
  - iii. Bienestar social (un mejor comportamiento de pago, lleva a balances más saludables y con ellos, se obtienen hogares con deudas sostenibles)
  - iv. Mejor ambiente económico (un sistema de información eficiente, contribuye a construir confianza y, por intermedio suyo, a un sistema financiero saludable)
  - v. Inclusión financiera (menores restricciones de crédito, significan más y mejores oportunidades para todos)
2. El parágrafo 1 del artículo 2 del proyecto prevé la reducción del término de caducidad del dato negativo, a cinco (5) años, igualando el plazo al término de prescripción de la acción ejecutiva. Esta modificación implicaría eliminar información correspondiente a 3.700.000 obligaciones aproximadamente de 12 millones de obligaciones que se encuentran reportadas al Buró de Crédito Cifin, con incidencia frente a 3.116.000 terceros.

Las anteriores cifras evidencian que se estaría limitando el derecho a informar y recibir información sistematizada por parte de los agentes económicos, dado que no se estaría brindando información sobre los hábitos de pagos de un deudor.

Es evidente que la disposición, puede llegar a ocasionar una desestabilización de la actividad financiera, la cual constitucionalmente ha sido considerada de interés público y por ende se encuentra sujeta a una regulación especial, sin que con ello se pueda dejar de lado que igualmente los sectores real, solidario y de telecomunicaciones, no pueden quedar desprovistos de información que les permita la adecuada toma de decisiones en la colocación de los bienes y servicios que ofrecen a los ciudadanos.

Lo anterior sumado a que se estaría desconociendo la facultad que tiene el acreedor para adelantar las acciones ordinarias y obtener el pago de la obligación, las cuales sólo prescriben luego de transcurridos 10 años. Con ello, no se trata de sancionar moralmente a un deudor; sino también de proteger el legítimo derecho de un acreedor a ejercer las acciones legales sujetas a prescripción ordinaria.

Por último, La redacción del Parágrafo 1 del artículo 2, genera confusión respecto de la contabilización del término de caducidad del dato, dado que omite considerar el término de permanencia de la obligación en mora, el cual una vez finiquitado debe servir como referente para el inicio del cálculo del término de caducidad.

3. El parágrafo 2 del artículo 2 del proyecto de Ley establece que en las obligaciones inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el dato negativo será suprimido de inmediato una vez sea extinguida la obligación. La aprobación de una disposición como esta, generaría de manera inmediata frente a la información reportada a CIFIN la eliminación de alrededor de 42.000.000 de obligaciones, de un total de 131 millones, es decir, se eliminaría información relevante del hábito de pagos de aproximadamente 21.620.000 titulares de información.

La necesidad de financiamiento para la acumulación de capital – físico y humano – de las familias, es especialmente relevante en segmentos de menores ingresos, donde las posibilidades de acceder a bienes o servicios a partir de sus propios recursos actuales, son bastante reducidas.

En consecuencia, las propuestas orientadas a limitar la información relativa a obligaciones por montos inferiores, revierten en condiciones de acceso, valoración y remuneración del crédito desfavorables para la sociedad en general y para segmentos de menores ingresos, en particular. Además desconoce la prohibición establecida por la Ley Estatutaria 1266 de registrar y divulgar “datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error”, atenta una vez más contra el principio de “Favorecimiento a una Actividad de Interés Público” afectando así “la democratización del crédito, la protección de la confianza pública en el sistema financiero y la estabilidad del mismo...” (Art 10 Ley 1266 de 2008).

En ese sentido, las disposiciones normativas sobre montos particulares, ocasionan una discriminación en contra de actividades o sectores económicos específicos. Como resulta ser el caso de las empresas de telecomunicaciones y de los comercios cuyos saldos o cuotas corresponden esencialmente a montos muy bajos y que como consecuencia de la iniciativa legislativa resultarían restringidos del acceso a un volumen crítico de información, afectando directamente su actividad, dado que enfrentarían mayores restricciones en sus sistemas de administración de riesgo.

La restricción impuesta por el proyecto de Ley abre paso a la existencia de información fragmentada, lo cual resta oportunidades al titular de la información precisamente para lograr el objetivo que pretende el Proyecto de Ley como lo es el acceso a los productos financieros y garantizar los derechos de los titulares.

Adicionalmente, acentúa asimetrías de información ocultando los incumplimientos o limitando su presencia dentro de los esquemas de reporte y evaluación del riesgo, lo que conlleva a problemas de selección adversa y, en especial, a la fijación de tasas de interés superiores para cubrir así primas de riesgo.

4. El parágrafo 3 del artículo 2 establece que la información negativa o desfavorable que se encuentre en bases de datos y se relacione con calificaciones, de score o cualquier tipo de medición financiera, comercial o crediticia, deberá ser actualizada quedando en nivel de riesgo normal de manera simultánea con el retiro del dato negativo o con la cesación del hecho que generó la disminución de la medición, sin considerar que:

Los esquemas de calificación de riesgo - incluidos los modelos de Score -, buscan consolidar la información actual e histórica de los titulares, con el fin de establecer perfiles de riesgo que registran determinados comportamientos esperados de pago.

Los sistemas de Score comprenden "métodos estadísticos de evaluación de la probabilidad que tiene un deudor o prospecto de deudor, de cumplir con sus obligaciones financieras" y están orientados a optimizar la información relevante en la evaluación de crédito y de perfil de riesgo de los individuos. De esta manera, la consolidación de información sirve como fundamento de un esquema eficiente de información que contribuye a procesos ágiles de decisión, lo cual se traduce a su vez, en eficiencia, precisión y menores costos de transacción.

Adicionalmente, el sistema de score se constituye como un elemento más dentro de un conjunto amplio de políticas, reglas, procesos y mecanismos de decisión al interior de las entidades, por lo que una intervención en su construcción tal y como lo contempla el proyecto de ley objeto de estudio, tiene un alcance limitado.

Por otra parte, el impacto de esta regulación es negativo al generar asimetrías en la información y sistemas ineficientes de asignación de recursos.

En materia de regulación en torno a riesgo de crédito se hace reiterativa y contundente la importancia de contar con información actual e histórica para la

construcción de los perfiles de riesgo de los titulares con miras a constituir sistemas de administración de riesgo crediticio de manejo prudencial en línea con los criterios de Basilea adoptados por la Superintendencia Financiera a través de la Circular 100 de 1995 y sus anexos, siendo la autoridad competente para impartir instrucciones a sus vigilados conforme a los mandatos constitucionales.

Las entidades financieras, en tanto manejan y administran ahorro del público, están en la obligación de adoptar mecanismos para que el riesgo de crédito esté adecuadamente protegido. En ese orden, deben adoptar un Sistema de Administración de Riesgo Crediticio "SARC", el cual contiene los parámetros, principios y criterios mínimos y generales a desarrollar en el marco de la evaluación, en todo caso contando con autonomía para la estructuración de sus políticas internas de administración de riesgo, siguiendo los lineamientos generales de la Superintendencia Financiera como supervisor de la actividad de riesgo de crédito.

En este contexto, más información implica mayor precisión y menor probabilidad de error para evitar situaciones tales como prestar a quien no paga o, dejar de prestar a quien cumple adecuadamente con sus obligaciones.

Por esta razón, el Buró de crédito CIFIN, desarrolla y pone al servicio del mercado, sistemas de scoring que complementan los análisis de crédito que sirven como uno de los insumos para fundamentar las decisiones de análisis de riesgo de crédito. Su aporte radica, en la integralidad, y actualización de la información.

Como análisis comparativo, el Banco Mundial ha señalado que "cuando los sistemas de reporte de crédito no proveen score, se debe normalmente a que los datos necesarios para desarrollar un sistema predictivo de decisión no están disponibles" (General Principles for Credit Reporting. World Bank, 2008).

Por su parte, se destaca que Colombia ha podido desarrollar esquemas avanzados de información crediticia y ha afianzado sistemas que contribuyen a la toma ágil de decisiones, que han facilitado los procesos de bancarización y a la reducción consistente en el costo del crédito evidenciada en los últimos años.

La disponibilidad de información completa, es decir tanto información positiva como negativa, reflejada en los diferentes sectores de la economía ha contribuido, en términos del Acuerdo de Basilea y del Banco Mundial, al desarrollo de una mejor práctica que involucra herramientas predictivas en el proceso de decisión.

Estos esquemas de calificación se encuentran alienados con el manejo prudencial del riesgo, atendiendo a las mejores prácticas, promovidas por los reguladores a nivel global.

5. El artículo 3 del proyecto de ley, adiciona un numeral al artículo 8 de la Ley 1266 de 2008, que establece las obligaciones de las fuentes de reportar la información negativa de los titulares, por máximo (2) años después de hacerse exigible la obligación. Esta disposición de ser aprobada conllevaría a la eliminación de aproximadamente 8 millones de obligaciones, frente a 12 millones de obligaciones reportadas al Buró de Crédito CIFIN, cifra que limita al acreedor a reportar exclusivamente la situación de impago o morosidad de su deudor por 2 años, sin tener en cuenta que puede no haberse satisfecho la obligación durante dicho plazo.

Sobre el particular, el término previsto en el artículo 3 del Proyecto de Ley, supone que luego de cumplido el límite temporal para que la fuente efectúe el reporte, procede el Operador de datos a iniciar la contabilización del término de permanencia de la obligación y por ende a dar aplicación al artículo 2 del Proyecto de Ley.

En ese sentido, es necesario evidenciar los inconvenientes que presentaría la aplicación de esta disposición frente a lo previsto en el artículo 2 del proyecto como quiera que el término de permanencia se contabiliza a partir de la fecha en que sea **pagada o extinguida** la obligación, en tanto que el artículo 3 condiciona el reporte de la información a la **fecha de exigibilidad** de la obligación, fenómenos que jurídicamente son distintos.

6. El artículo 4 del proyecto adiciona un nuevo numeral al artículo 9 de la Ley 1266 de 2008, en el cual se enfatiza la finalidad para la cual se puede acceder a la información contenida en las centrales de riesgo y se indica que la revisión de la información no puede ser causal de disminución en la calificación de riesgo, (*scorings –escort*) record o cualquier otro tipo de medición. Así mismo, adiciona un párrafo de acuerdo con el cual, se prohíbe la consulta de la información de las centrales de riesgo para la toma de decisiones laborales. Al respecto, es del caso señalar que:

En primer lugar, debe aclararse que el término correcto conforme a lo establecido en el literal c) del artículo 3 de la Ley 1266 de 2008, para referirse a las centrales de Riesgo, es el de Operador de Información, por lo tanto debe modificarse tal expresión.

Ahora bien, se debe precisar que los modelos de Score no dependen exclusivamente de morosidad o del número de consultas realizadas sobre la información de un titular. Por ejemplo, variables relacionadas con garantías, nivel de deuda, cantidad de productos, número de entidades con las que se tiene relación, variación en el endeudamiento, tipo de productos en el portafolio del titular, antigüedad de los productos, actividad reciente, endeudamiento previsible (necesidades adicionales de financiamiento), utilización de cupos, aperturas recientes, entre muchas otras variables, definen el perfil crediticio de un titular. La precisión y aporte a la decisión informada de un sistema de scoring, dependen fundamentalmente de la calidad y cantidad de información contenida en el mismo.

Respecto a la prohibición que incorpora el Parágrafo que se adiciona al artículo 9, en relación con la consulta de información para la toma de decisiones laborales, se está desconociendo el derecho que le asiste al empleador de conocer la historia crediticia del futuro empleado. La toma de decisión de carácter laboral no suele fundamentarse exclusivamente en el hábito de pagos del potencial empleado, pero si puede ser indicativo de la responsabilidad con la que suele atender sus compromisos el futuro empleado, lo que puede ser muy relevante cuando se buscan personas para ocupar determinados cargos en los que por ejemplo deben manejar importantes sumas de dinero.

7. El artículo 5 del proyecto de ley adiciona un parágrafo al artículo 12 de la Ley 1266, en el cual se indica que el incumplimiento de la notificación previa al deudor del reporte, dará lugar al retiro inmediato del reporte negativo.

No se advierte la necesidad de una disposición como la prevista en el parágrafo que se desea adicionar, toda vez que el artículo 12 de la Ley 1266 de 2008, contempla claramente la obligación de notificar al deudor del reporte. A lo cual debe agregarse que la Superintendencia de Industria y Comercio dispuso que la fuente debe eliminar el reporte negativo hasta tanto se cumpla con el deber de notificar al deudor del reporte de incumplimiento.

8. El artículo 6 del proyecto de ley establece un régimen de transición a partir de la vigencia de la ley, ello implicaría que de ser aprobado el Proyecto objeto de análisis el efecto inmediato sobre la información contenida en el Buró, sería la eliminación de alrededor de 12.000.000 de obligaciones, de un total de 131 millones de obligaciones, es decir que los otorgantes de crédito no contarían con información suficiente e integral sobre el comportamiento y hábito de pago de cerca de 9.700.000 titulares.

El mecanismo de transición que contempla una amnistía, incentiva la cultura de no pago en los ciudadanos y no garantiza que efectivamente las personas puedan estar al día en sus obligaciones pecuniarias, violando el principio de igualdad frente aquellos que honran a cabalidad el cumplimiento de sus obligaciones.

Ratifica lo anterior que frente a la amnistía prevista en la Ley 1266 de 2008, el 41% de los beneficiarios perdieron el beneficio otorgado por la Ley, al incurrir nuevamente en mora en el pago de sus obligaciones.

Finalmente, agradezco la atención que se brinde a la presente comunicación y manifiesto de antemano la disposición de CIFIN S.A. para brindar información que contribuya al debate del cual es objeto el Proyecto de Ley 090/14.

Reciba un cordial saludo,

  
KETTY VALBUENA YAMHURE  
Presidente