

## 2. Despacho del Viceministro General

### 1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista  
**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad



Radicado: 2-2020-021061

Bogotá D.C., 25 de mayo de 2020 10:57

Radicado entrada  
No. Expediente 18918/2020/OFI

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley Estatutaria No. 314 de 2019 Cámara, 062 de 2019 Senado “por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria 1266 de 2008, y se dictan disposiciones generales del hábeas data con relación a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para cuarto debate del Proyecto de Ley Estatutaria del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley Estatutaria, de iniciativa parlamentaria, según lo establecido en el artículo 1°, tiene como objeto “(...) *modificar y adicionar la Ley 1266 de 2008, fortaleciendo el derecho al Hábeas Data*”. En este sentido, resulta oportuno manifestar frente a la propuesta de articulado, lo siguiente:

### 1. Consideraciones generales

El principal desafío que afecta la relación entre deudores y prestamistas es la falta de conocimiento que tiene este último respecto de la capacidad de pago de los solicitantes de crédito. Esta falla de mercado conocida como información asimétrica tiene como consecuencia que los prestamistas terminen restringiendo el otorgamiento de crédito a toda la población o encareciendo el costo de endeudamiento ante la imposibilidad de discriminar los deudores cumplidos de los incumplidos.

La forma de corregir esta situación es precisamente mediante la información que reposa en las centrales de riesgo en donde es posible identificar los hábitos de pago y de esta manera nutrir los análisis de riesgo de crédito. En la medida en que esa fuente de información sea cada vez menos precisa y completa quienes originan crédito restringirán el otorgamiento de recursos, encarecerán el crédito o tendrán que recurrir a fuentes alternativas de información más costosas y menos eficientes para minimizar el riesgo de incumplimiento. En cualquiera de los casos, la falta de información termina encareciendo el otorgamiento de los créditos o limitándolo lo que redundará en mayores costos para el usuario final.

Ahora bien, es importante mencionar que, **cerca al 92% de las obligaciones reportadas en las Centrales de Riesgo en Colombia muestran un comportamiento positivo.**

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que **en nuestro país la mayoría de las personas (90%), que buscan acceder al crédito no cuentan con garantías reales, solo cuentan con la garantía reputacional**, que consiste en información histórica de su comportamiento crediticio frente a diferentes tipos de obligaciones, originadas por otorgantes en todos los sectores de la economía. Es por esto que particularmente, se reitera la necesidad de revisar los efectos del texto del proyecto normativo en estudio frente a los sectores más vulnerables de la población.

Es importante resaltar que la intencionalidad expresada en el mencionado proyecto de ley es compartida por el Gobierno nacional. Lograr un mayor acceso a la oferta crediticia de las personas en Colombia ha sido una política pública que se ha venido desarrollando a lo largo de los últimos años, con resultados muy satisfactorios para nuestro país en términos de inclusión y profundización financiera. Si bien existen aún retos importantes, es fundamental que el marco legal que se está evaluando en este momento no trunque este desarrollo.

## 2. Consideraciones frente al artículo 3 del Proyecto de Ley

### 2.1. Frente a la propuesta de disminuir el tiempo de permanencia de la información negativa una vez se haya pagado la obligación

El artículo 3 del Proyecto propone disminuir el tiempo de permanencia de la información negativa, de cuatro (4) a dos (2) años, contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea extinguida la obligación, respecto a lo cual se exponen las siguientes implicaciones negativas:

- Castiga la garantía reputacional de los deudores que hayan honrado sus obligaciones, al no poder distinguirlos de los deudores que no cumplen. Así, se premia las moras largas y se castiga a quienes han honrado sus compromisos crediticios.
- Si la información en las centrales no diferencia entre un deudor cumplido y el que no lo es, aumenta la incertidumbre de pago y a mayor incertidumbre, mayor dificultad de acceso. Al asimilar buenos pagadores con malos, tiene como efecto que nadie es bueno; y, por lo tanto, la decisión de crédito dependerá del patrimonio del titular.
- Si no hay confianza en la información, se recurre a encarecer las tasas de interés para cubrir el riesgo o a nuevas fuentes de información que encarecen los procesos.

En este sentido también debe señalarse que mediante la Sentencia C – 1011 de 2008, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la Ley 1266 de 2008 y que en otro pronunciamiento sobre el tema aquí analizado<sup>1</sup>, señaló:

**“[...] los datos que se conservan en la base de información per se no desconocen el derecho al buen nombre, prerrogativa que comporta una relación directa esencial con la actividad personal o individual y social del sujeto afectado. Luego, si el ciudadano o la persona jurídica, no conservan el buen nombre, por ejemplo al hacer mal uso de los servicios financieros y en general de sus obligaciones civiles, comerciales y financieras, a las que accede, y si así es reportado en las certificaciones emitidas por las entidades encargadas de suministrar información sobre solvencia económica no se estaría**

<sup>1</sup> Sentencia T – 527 de 2010.

*violando tal derecho, siempre y cuando la información emanada de la entidad sea veraz; en otras palabras, sólo se desconoce el derecho al buen nombre cuando la información suministrada por la entidad pertinente, registre un hecho o un comportamiento carente de veracidad. En consecuencia, **si los datos económicos de carácter histórico son fidedignos y muestran el comportamiento crediticio de un sujeto, no pueden violar el derecho al buen nombre, pues en caso contrario, estaría la Corte protegiendo en pie de igualdad, a quienes cumplen con sus obligaciones, frente a quienes no lo hacen, no habiendo entonces una diferencia de trato entre la probidad comercial y el manejo descuidado de estos asuntos, lo cual se constituiría en un ejercicio abusivo y arbitrario de las decisiones judiciales**.* (Negrilla fuera de texto)

De esta manera, según lo considerado por la Corte Constitucional, mientras la información que se conserve en las bases de datos financieras sea fidedigna, no existe posibilidad alguna de violentar el derecho al buen nombre con la permanencia de esta información por el término vigente recogido en una normativa que ha sido declarada exequible.

## 2.2. Frente a la disminución de la caducidad para las obligaciones insolutas.

Sobre el particular, si bien la Ley 1266 de 2008 no establece un término, la Corte Constitucional vía jurisprudencia señaló que cuando las obligaciones se encuentran insolutas, los 4 años máximos de permanencia de la información negativa, deben contarse una vez se cumpla el término de prescripción ordinaria, es decir 10 años, sin la necesidad de la declaratoria de un juez<sup>2</sup>.

Ahora bien, el parágrafo 1 del artículo 3 del Proyecto de Ley, establece un término de máximo 5 años de permanencia de la información de las obligaciones insolutas, contados a partir del momento en que entra en mora la obligación. En este sentido, eliminar las obligaciones insolutas de manera temprana, representa un riesgo para el sistema de crédito. El 50% de las obligaciones en mora actualmente, presentan atraso superior a 2 años. La disminución de la caducidad eliminaría del estudio de riesgo crediticio la mitad de las obligaciones en mora relevante para dicho análisis.

**Es importante recordar que en todos los niveles de riesgo hay acceso al crédito, actualmente personas y empresas con información negativa acceden a este.** Los créditos deben entregarse conociendo con certeza el estado de cumplimiento de los titulares. De otra forma, otorgar créditos sería un salto al vacío, poniendo en riesgo a la economía.

## 2.3. Frente a las obligaciones de baja cuantía.

Asimismo, el parágrafo 2 del artículo 3 del Proyecto de Ley, señala que para las obligaciones inferiores o iguales al quince por ciento (15%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, el dato negativo solo será reportado después de cumplirse con al menos dos comunicaciones de las cuales una deberá hacerse 20 días antes de generarse el reporte. De acuerdo con lo anterior, es importante tener en cuenta:

- **Las obligaciones de bajos montos son el motor de la inclusión financiera.** La mitad de las obligaciones que reposan en los Operadores, tienen un valor igual o menor al 15% de un SMLMV. Una vez más, los principales afectados con esta disposición son las personas de menores ingresos.
- 6 de cada 10 de las primeras aperturas de crédito, son obligaciones con un valor menor a un SMLMV, este tipo de créditos se verán afectados al eliminar la confianza en los datos y al imponer nuevos requisitos para su asignación.

<sup>2</sup> Sentencia T-164 de 2010.

- **Las entidades financieras pueden retraer la oferta de créditos de bajos montos y terminar afectando a la población más vulnerable, que cuando no puede acceder al crédito formal, termina en situaciones indeseables como el “gota a gota”.**

En este sentido, se propone considerar un monto menor para que se active este procedimiento. Este monto podría ser de un salario mínimo legal diario vigente, que es más coherente con el propósito de la disposición en cuanto se refiere a los remanentes de las obligaciones que tienen las personas.

### 3. Consideraciones al artículo 8 del Proyecto de Ley

#### 3.1. Frente al régimen de transición.

En este punto, se llama la atención sobre las medidas propuestas referidas a la emergencia sanitaria, contenidas en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 8 de la iniciativa legislativa, las cuales proponen: i) eliminar el reporte para las obligaciones contraídas antes de la emergencia sanitaria decretada el 12 de marzo de 2020, que sean objeto de reporte negativo durante la vigencia de la emergencia y hasta los 6 meses siguientes; ii) dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, las Mipyme y las personas naturales de las que éstas sean socios que tengan reportes negativos relacionadas con la empresa, por valores inferiores al 5% de los activos del año 2019, podrán solicitar la suspensión del reporte negativo por un máximo de 6 meses; iii) este beneficio se extiende a pequeños productores agropecuarios con deudas inferiores a 10 SMLMV, y, iv) se elimina el reporte negativo a representantes del sector de turismo, que cancelen sus obligaciones objeto de reporte en los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

Respecto a las anteriores propuestas, cabe precisar:

- **Es necesario tener en cuenta las consecuencias de estas medidas una vez se supere la emergencia, esto por cuanto eliminar los reportes que afectan los análisis de riesgo, contrae la expansión del crédito y la recuperación económica.**
- Los deudores sobre los cuales aplicarán las medidas, serán afectados posteriormente con menor acceso al crédito. Los principales serán las micro, pequeñas y medianas empresas, y productores agropecuarios, pues se le está sustrayendo credibilidad a su historial crediticio, principal garantía a la hora de acceder al crédito.
- El Gobierno reconoce la dificultad de la situación, por lo que ha adoptado medidas para apoyar a deudores afectados por la emergencia. La Superintendencia Financiera de Colombia emitió la circular 007 de 2020, donde establece que las personas afectadas por la emergencia derivada del COVID-19, podrán acordar con sus entidades financieras nuevas condiciones para sus créditos, los cuales no tendrán efecto en la calificación del deudor, ni en la información sobre su comportamiento crediticio en las centrales de riesgo.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público advierte que el proyecto de ley de la referencia afecta el acceso al crédito especialmente de los colombianos de menores ingresos para quienes la información que reposa en las centrales de información es un insumo fundamental para el otorgamiento de crédito, dificulta además las iniciativas de inclusión financiera que se han emprendido desde el Gobierno Nacional y va en contra de las buenas prácticas que el mercado financiero ha implementado para mejorar la originación de crédito. Por lo anterior, se considera contraproducente una eventual aprobación de este, con la redacción actual.

Este Ministerio respetuosamente sugiere,

1. En relación al artículo 3 del Proyecto de Ley, que el tiempo de permanencia de la información negativa establecido en el artículo 13 de la Ley 1266 de 2008 se mantenga, esto es, *“El término de permanencia de esta información será igual al **doblo del tiempo de mora, máximo cuatro (4) ~~dos (2)~~** años contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea extinguida la obligación”*.
2. Frente al párrafo 1 del artículo 3, sobre las obligaciones insolutas, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, se sugiere: *“aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones caducarán una vez cumplido el término de **diez 10 cinco (5) años**, contados a partir del momento en que se entre en mora la obligación, cumplido este término deberán ser eliminados de la base de datos”*.
3. Frente al artículo 8 de la iniciativa legislativa, que el periodo de transición quede en los mismos términos en que se encuentra contemplado en la Circular 007 de 2020 de la Superintendencia Financiera de Colombia:

*“Por el periodo de gracia establecido, estos créditos conservarán la calificación que tenían al 29 de febrero de 2020, y sólo después del mismo deben recalificarse de acuerdo con el análisis de riesgo de la entidad. Por lo tanto, durante dicho periodo su calificación en las centrales de riesgo se mantendrá inalterada”*

De nuevo se resalta la importancia que tiene continuar fortaleciendo la política pública de inclusión financiera, cuyo desarrollo se vería truncado de aprobarse varias de las disposiciones previstas en el proyecto de ley. En este sentido, se considera de la total relevancia evaluar las consideraciones expresadas en la presente comunicación, de manera tal que sean tenidas en cuenta en el debate y consecuentemente reflejadas en el resultado final.

Finalmente, se manifiesta la disposición de esta Cartera Ministerial de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ**

Viceministro General

URF

Elaboró: Pedro Felipe Lega Gutiérrez/Juan Carlos Puerto Acosta.  
Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretaria General de la Cámara de Representantes.

UJ- 1011-20

Firmado digitalmente por: JUAN LONDOÑO MARTINEZ

Viceministro General

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co