



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista  
**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad



Radicado: 2-2021-051993

Bogotá D.C., 5 de octubre de 2021 17:46

Radicado entrada  
No. Expediente 43774/2021/OFI

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley No. 194 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se reestructuran los pasivos financieros para personas naturales y MIPYMES, como aporte a la recuperación económica a causa de la crisis ocasionada por el cierre de sectores productivos para evitar la propagación del COVID 19 y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “reducir las tasas de interés de los créditos de consumo y microcréditos vigentes y adquiridos desde dos años antes del inicio de la pandemia hasta los créditos solicitados a la entrada en vigencia de la presente ley, ordenando a las entidades financieras a reestructurar las tasas de interés a una única tasa la cual será del 1% Efectivo Anual, al mismo tiempo poder ampliar o reducir plazos de crédito, con el fin de que los titulares puedan pagar más rápido sus deudas crediticias, liberar flujo de caja, y poder aumentar su capacidad de endeudamiento, fortaleciendo de esta manera el Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD)”<sup>1</sup>.

Para la consecución de los fines de la iniciativa, se busca principalmente: (i) la creación y fijación del porcentaje de la tasa de interés única post-pandemia para reestructurar créditos de consumo y microcréditos de personas naturales y Mipyme que adquirieron ese tipo de obligaciones a partir del 1 de enero de 2018; (ii) otorgar a favor de todos los colombianos que hayan adquirido créditos de consumo y micro créditos el derecho de solicitar por única vez la reestructuración de sus productos crediticios con todas las entidades financieras que ofrecen estos servicios en el país, así como la unificación de todos sus productos a través del pago de la tasa de interés única post-pandemia; y (iii) permitir a los titulares de los créditos de vivienda solicitar el cambio de línea UVR a pesos con cuota fija sin que la entidad financiera tenga que hacer nuevos estudios ni trámites adicionales.

Sea lo primero indicar, en lo que se refiere a la creación y determinación de la tasa de interés única post-pandemia, que lo propuesto **resulta altamente inconveniente y desconoce totalmente los efectos que tiene la determinación de la tasa de interés**. Sobre el particular, **es fundamental tener en cuenta que las tasas de interés reflejan el riesgo de crédito y los costos administrativos en los que deben incurrir las entidades financieras para otorgar un préstamo**.

<sup>1</sup> Exposición de motivos del Proyecto de ley, Gaceta 1031 de 2021, pág. 1.

Típicamente estos componentes se incrementan frente a la población vulnerable, quienes no solo tienen fuentes de ingreso inestables y carecen de activos y colaterales, sino que además sus historiales crediticios y transaccionales son informales y no reposan en una central de información. Por lo tanto, entregar un crédito a esta población requiere el uso de otras tecnologías alternativas para determinar el perfil de riesgo y emplear esquemas de seguimiento mucho más personalizados una vez otorgado el préstamo, lo que redundará en una mayor estructura de costos operativos.

En ese sentido, si existe un tope a las tasas de interés y no se permite que esta sea determinada según las condiciones reales del mercado, se estaría restringiendo el acceso al crédito por parte del segmento más vulnerable, perpetuando los ciclos de informalidad de la población. En este escenario, y ante la imposibilidad de acudir al sistema financiero formal, lo propuesto implicaría que la población deba seguir en muchos casos recurriendo a fuentes informales de financiación, en donde las tasas son mucho más elevadas que el límite máximo legal permitido y exponiéndose a peligros incluso en su integridad física.

En esa misma línea, estudios del Banco Mundial (2018)<sup>2</sup> y Fedesarrollo (2012) afirman que el límite que se impone a las tasas de interés afecta la base de la pirámide<sup>3</sup>. Al respecto, se ha sostenido que: *“Una de las conclusiones más importantes frente al mantenimiento de topes a las tasas de interés – usura como limitantes del crédito es que en la práctica el límite a la usura sólo es respetado por los oferentes formales, evitando que la población más pobre tenga acceso al crédito y obligándola a recurrir a sectores informales. Pese a que los contratos con los informales están viciados por abierta violación a una disposición legal, la respectiva sanción no es buscada ante la autoridad competente porque ello implicaría cerrar el acceso al único medio posible de financiación (Marulanda, 2010).<sup>4</sup>”*

Prueba de lo anterior es el caso chileno, donde una disminución de 20 puntos porcentuales en el límite de la tasa de interés se tradujo en una disminución en el monto de los préstamos en un 19%<sup>5</sup>. De acuerdo con estos estudios, lo anterior ocurre en parte, dado que *“para créditos de menor cuantía, los costos aumentan proporcionalmente por peso prestado, lo que necesariamente implica el cobro de mayores tasas de interés si se quiere hacer la operación rentable<sup>6</sup>”*.

En consecuencia, se demuestra que contrario a lo sugerido por el proyecto y su exposición de motivos, la creación de nuevos límites máximos a las tasas de interés con elementos específicos **no beneficia, sino que perjudica a aquellos colombianos que desean acceder a mecanismos de financiación con reglas claras y con contrapartes que actúan dentro de la ley**. En cambio, cuando el marco jurídico habilita a los agentes a fijar sus tasas de interés acordes con los costos y riesgos propios de su actividad se dinamiza el crédito, especialmente en los segmentos de la población que más lo necesitan.

De otra parte, en lo relacionado con el incentivo a la financiación de las Pymes y en general el favorecimiento de la financiación de proyectos productivos, **es relevante mencionar que el Gobierno nacional ha venido desarrollando una serie de medidas y disposiciones normativas con el fin de crear espacios que permitan su desarrollo como empresas y acceder a financiamiento a través de mecanismos diferentes al crédito, en donde se podrán encontrar tasas a menores costos y nuevas posibilidades de financiamiento**, entre los que se encuentra:

<sup>2</sup> World Bank (2018) Interest Rate Caps: The theory and the practice. Policy Research Working Paper 8398. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/244551522770775674/pdf/WPS8398.pdf>

<sup>3</sup> Fedesarrollo (2012) Efectos y Consecuencias del Sistema de Cálculo Aplicado a las Tasas de Referencia y la Determinación de la Tasa de Usura. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/184>

<sup>4</sup> Ibid. Pág. 36.

<sup>5</sup> Cuesta, J. I., & Sepulveda, A. (2019). Price regulation in credit markets: A trade-off between consumer protection and credit access. Disponible en: [https://economics.yale.edu/sites/default/files/jmp\\_jicuesta.pdf](https://economics.yale.edu/sites/default/files/jmp_jicuesta.pdf)

<sup>6</sup> Ibid. Pág. 37.

- **Decreto 1357 de 2018**<sup>7</sup>. Esta disposición regula la actividad de financiación colaborativa (crowdfunding) a través de la emisión de valores de financiación colaborativa, el cual busca llevar recursos a los proyectos productivos del país. Este decreto fue modificado por el Decreto 1235 de 2020<sup>8</sup> el cual amplió los montos de financiación hasta 58.000 SMLMV y dotó de mayor liquidez estos instrumentos, lo que los hace más atractivos de cara a los inversionistas.
- **Decreto Legislativo 817 de 2020**<sup>9</sup>. Esta disposición expedida en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno nacional mediante el Decreto 637 de 2020<sup>10</sup>, que adoptó medidas tendientes a facilitar el acceso de las empresas afectadas por las medidas necesarias para contener la expansión de la pandemia, a fuentes de financiación en el mercado de valores, así:
  - a. Durante el término de dos años calendario, los títulos representativos de deuda que las SAS emitan en el segundo mercado podrán inscribirse en el Registro Nacional de Valores y Emisores -RNVE- y negociarse en una bolsa de valores;
  - b. Las emisiones podrán tener un plazo máximo de hasta cinco (5) años.
  - c. El Gobierno nacional determinará las condiciones estatutarias y de gobierno corporativo para que las SAS accedan al mercado de valores.
  - d. Establece que las emisiones de que trata el Decreto Legislativo podrán ser garantizadas por el Fondo Nacional de Garantías S.A., en los términos que establezcan sus estatutos y demás normas aplicables.
- **Decreto 1235 de 2020**<sup>11</sup>. Expedido en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 2 del Decreto Legislativo 817 de 2020, en su artículo 22 establece los requisitos de gobierno corporativo para la emisión de títulos representativos de deuda por parte de la sociedad por acciones simplificada en el segundo mercado (Junta Directiva, revisor fiscal y comité de auditoría).
- **Decreto 1291 de 2020**<sup>12</sup>. Propone vincular la definición de inversionista profesional a la constitución de participaciones de fondos de capital privado, de manera que no tenga restricción de monto mínimo para cuando se trate de inversionista profesional, considerando en todo caso que para ser acreditado en tal calidad deberá demostrar el conocimiento de los riesgos de los productos en los que quiera participar. De esta manera, se incentiva el desarrollo de proyectos productivos y de alto riesgo que buscan financiación a través de este tipo de fondos, y se amplía la base de inversionistas que pueden acceder a este tipo de productos.

Adicionalmente dentro de los objetivos de la agenda normativa del sector hacienda, específicamente la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera para el año 2021 se encuentra concentrando sus esfuerzos para

<sup>7</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la actividad de financiación colaborativa.

<sup>8</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con las reglas para la emisión en el mercado de valores, se reglamenta el artículo 2 del Decreto Legislativo 817 de 2020 y se dictan otras disposiciones

<sup>9</sup> Por el cual se establecen las condiciones especiales para la emisión de valores en el segundo mercado por parte de empresas afectadas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

<sup>10</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

<sup>11</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con las reglas para la emisión en el mercado de valores, se reglamenta el artículo 2 del Decreto Legislativo 817 de 2020 y se dictan otras disposiciones

<sup>12</sup> Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con la clasificación de inversionistas-, el régimen de fondos de capital privado y se dictan otras disposiciones

llegar a una mayor inclusión financiera, ampliar las posibilidades de financiación y las alternativas de ahorro de la población, lo cual constituye una de las estrategias que ha promovido el Gobierno Nacional en su esfuerzo por focalizar los instrumentos de política para reducir la informalidad y vulnerabilidad en el país.

Finalmente, se hace necesario destacar que en la actualidad cursa en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 413 de 2021<sup>13</sup> Senado, sobre el Sistema de Pagos y del Mercado de Capitales, el cual busca promover un sistema financiero más dinámico, competitivo, resiliente e inclusivo, acorde con el contexto de transformación digital y tecnológica del país. Se destaca que esa iniciativa se enmarca en los objetivos generales de política económica del Gobierno nacional, concretamente sobre el eje de recuperación económica y de reactivación de la capacidad productiva, de manera que se puedan mejorar los niveles de ingreso nacional de manera sostenida.

Entre otras medidas, dentro del mencionado proyecto de ley 413 se amplifica lo establecido en el Decreto Legislativo 817 de 2020, permitiendo que la Sociedad por Acciones Simplificada emita valores, lo cual incentiva a que nuevas empresas y emprendimientos (que equivalen a más del 97% de las empresas registradas en el país) accedan, de manera permanente, a fuentes de financiamiento más asequibles y de largo plazo como las que brinda el mercado de valores.

De la misma manera, se profundiza y le da liquidez al mercado de capitales local, diversifica las posibilidades de inversión, promueve una mejor distribución del riesgo en la economía e incrementa la eficiencia en la asignación de recursos, variables que promueven el crecimiento económico.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y solicita, respetuosamente, se estudie la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**

Viceministro Técnico

URF

UJ-2030/2021

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

---

<sup>13</sup> Por la cual se dictan normas relacionadas con el sistema de pagos, el mercado de capitales y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

**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