



Superintendencia Financiera
de Colombia

ESQUEMA DE SUPERVISIÓN DE LOS **CONGLOMERADOS FINANCIEROS** EN COLOMBIA

Colombia adopta el esquema de supervisión de Conglomerados Financieros con la entrada en vigencia de la Ley 1870 de 2017

Antecedentes de la Ley 1870 de 2017

En Colombia, desde la década de los 90 las estructuras conglomeradas han venido adquiriendo una participación preponderante en el sistema financiero al haberse incorporado en la regulación la posibilidad de organizarse en matrices y filiales para los grupos de compañías que inclusive se han consolidado a través de esquemas mixtos – con componentes de sector financiero y de sector real – y multinacionales.

En efecto, de la mano de la expansión internacional de diferentes empresas productivas locales los bancos y negocios financieros fueron acompañando esta dinámica como mecanismo necesario para financiar la internacionalización y apalancar el crecimiento.

De forma paralela, los inversionistas internacionales aprovecharon las oportunidades de negocio en Colombia y prueba de ello es la presencia en el territorio nacional de Conglomerados Financieros internacionales muy importantes como el BBVA, Itaú, BNP Paribas, Scotiabank, entre otros, los cuales incursionaron con gran éxito a nuestro sistema financiero.

Los beneficios de la internacionalización en la oferta de productos y servicios así como en la diversificación de los negocios es evidente, sin embargo, los riesgos también hacen parte de este proceso y en ese sentido es necesario llevar a cabo una supervisión comprensiva y consolidada consistente con este nuevo entorno, que reconozca y se anticipe a la materialización de los riesgos propios de las complejidades que trae consigo la variedad de los negocios, la multiplicidad de las jurisdicciones, idiosincrasias, circunstancias geopolíticas, entre otras.

La relevancia de estas estructuras es evidente, hoy, los tres (3) principales conglomerados financieros con holding nacional representan más del 56% de los activos consolidados del sistema financiero colombiano, con participaciones de mercado representativas en varias jurisdicciones extranjeras, entre ellas, El Salvador con el 53,24%, Costa Rica con el 50% y Panamá con el 24,25% del sistema bancario. Hoy los conglomerados financieros nacionales tienen una porción muy significativa de sus activos por fuera de las fronteras alcanzando inversiones por más de US\$91 mil millones¹.

Gráfico 1. Expansión internacional de los Conglomerados Financieros colombianos.

¹ Cifras a septiembre de 2018.



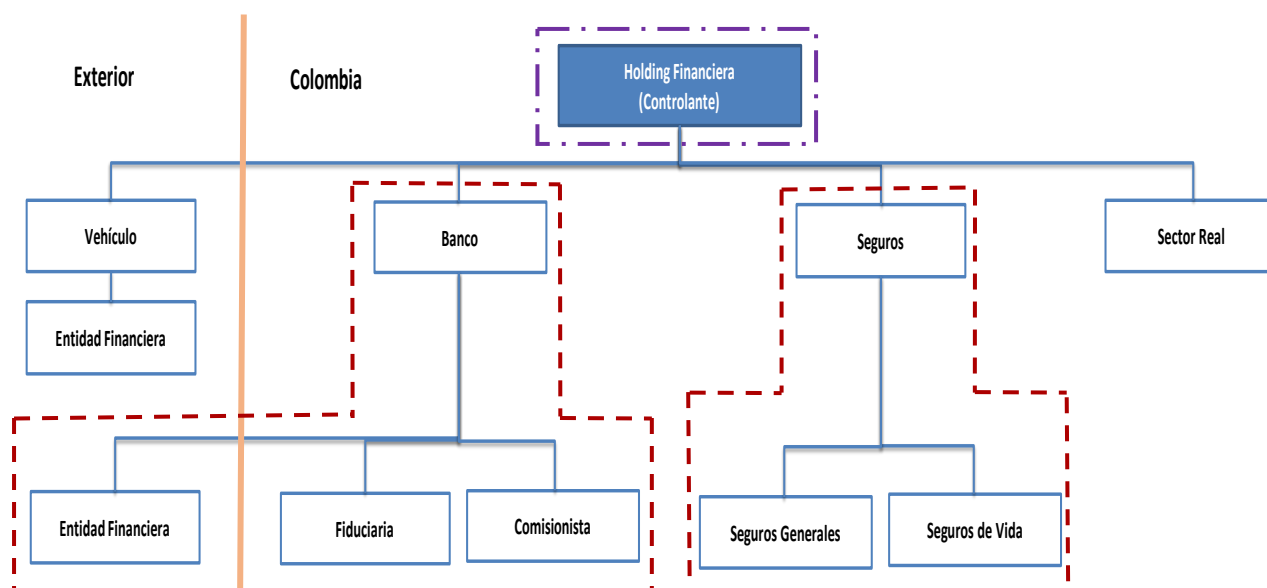
Esta realidad, sumada a los pronunciamientos de diferentes autoridades respecto de la necesidad de complementar el marco de supervisión por riesgos implementado por la Superintendencia Financiera: para citar aquellas más relevantes, en la evaluación al sistema financiero colombiano efectuada por el *Financial Sector Assessment Program (FSAP)* adelantada por Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en el año 2012 se enfatizó en la necesidad de contar con una reforma legal para extender las facultades regulatorias y de supervisión respecto de las compañías holdings de las instituciones financieras y del conglomerado en su totalidad, a fin de que el supervisor contara con las herramientas necesarias para realizar una supervisión integral de los conglomerados financieros, sus holdings y todas las entidades que lo integran.

De la misma forma, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), dentro del proceso de acceso de Colombia a dicha organización, señaló como un elemento de gran relevancia dotar a la Superintendencia Financiera con facultades de supervisión sobre las matrices de los conglomerados financieros, cuando éstas no detentan la calidad de entidad vigilada, nos llevó a impulsar un cambio de orden legal que regulara estas estructuras de negocio y, aun cuando antes de la expedición de la Ley el supervisor financiero colombiano contaba con varias herramientas para la supervisión de las mismas - de las que hizo uso permanentemente y que le permitieron avanzar en el conocimiento de los conglomerados -, lo cierto es que era necesaria una normativa que otorgara el impulso definitivo para consolidar la supervisión comprensiva y le otorgara a la Superintendencia el alcance y la coerción necesarias para su aplicación.

Alcance de la supervisión de los Conglomerados Financieros previo a la expedición de la Ley 1870 de 2017

El marco regulatorio en Colombia incorporaba una definición de conglomerado² que no abarcaba al holding no regulado³. En consecuencia, la supervisión de los conglomerados partía del holding entidad vigilada por la Superintendencia Financiera y, aunque incluía a las subordinadas vigiladas y a las subordinadas en el exterior de éstas (bajo el esquema ya mencionado), no consideraba al holding no regulado ni a las subordinadas financieras en el exterior que dependían directamente de dicho holding. En términos gráficos el ámbito de supervisión de la Superintendencia se podría ejemplificar de la siguiente forma:

Gráfico 1. Ambito de supervisión previo a la Ley 1870-17



Lo anterior no quiere decir que la Superintendencia no desarrollara actividad de supervisión alguna sobre el holding financiero no regulado. Lo cierto es que con fundamento en algunas facultades para la supervisión comprensiva y consolidada con las que contaba este

² En efecto, el artículo 4327 de 2005, posteriormente incorporado en el Decreto 2555 de 2010 – Código Único del Sistema Financiero –, en su artículo 79 disponía: “**Conglomerados.** Para los efectos del presente decreto se entiende por conglomerados quienes se encuentren en las situaciones previstas en los artículos 260 del Código de Comercio y el 28 de la Ley 222 de 1995 y las normas que los modifiquen o adicionen, aquellos respecto de los cuales la Superintendencia Financiera de Colombia, en uso de sus atribuciones legales, ordene la consolidación de estados financieros, y los demás que determinen las normas pertinentes.”.

³ Entendido como la empresa tenedora de las acciones de las entidades vigiladas que integran el Conglomerado que no ejerce una actividad regulada, es decir, una actividad financiera, aseguradora, previsional o del mercado de valores.

supervisor⁴, como la de realizar visitas de inspección a entidades no vigiladas que resultaran relevantes para el Conglomerado, definido en los términos y alcance antes indicados, se hicieron visitas a estas empresas y se pudo conocer su actividad. Es importante mencionar, además, que algunos de estos holdings no regulados tienen también la calidad de emisores de valores en el mercado nacional, e incluso internacional, y en ejercicio de ese rol de sociedades inversoras son supervisados por la Superintendencia en aspectos como revelación de información, revisión de información financiera y niveles de implementación de *Código País* (Código de Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo).

Así mismo, y como es apenas natural, las reglas prudenciales a nivel consolidado aplicaban desde la entidad financiera matriz hacia abajo, es el caso de la solvencia consolidada y los límites de exposición y concentración de riesgos, así como el régimen de operaciones con vinculados que también estaba referenciado desde la matriz financiera.

Ahora bien, las facultades de realizar visitas de inspección se centraron en la matriz financiera y sus subordinadas complementada con la supervisión a entidades no vigiladas que resultaran relevantes para el conglomerado, según facultad conferida por la ley 795 de 2003⁵.

Con la expedición de la Ley 1870 se da certeza jurídica al alcance de la supervisión comprensiva y consolidada de la Superintendencia sobre los holdings financieros lo que sin lugar a dudas fortalece sustancialmente nuestro esquema supervisor.

La Ley 1870 de 2017: Ley de Conglomerados Financieros

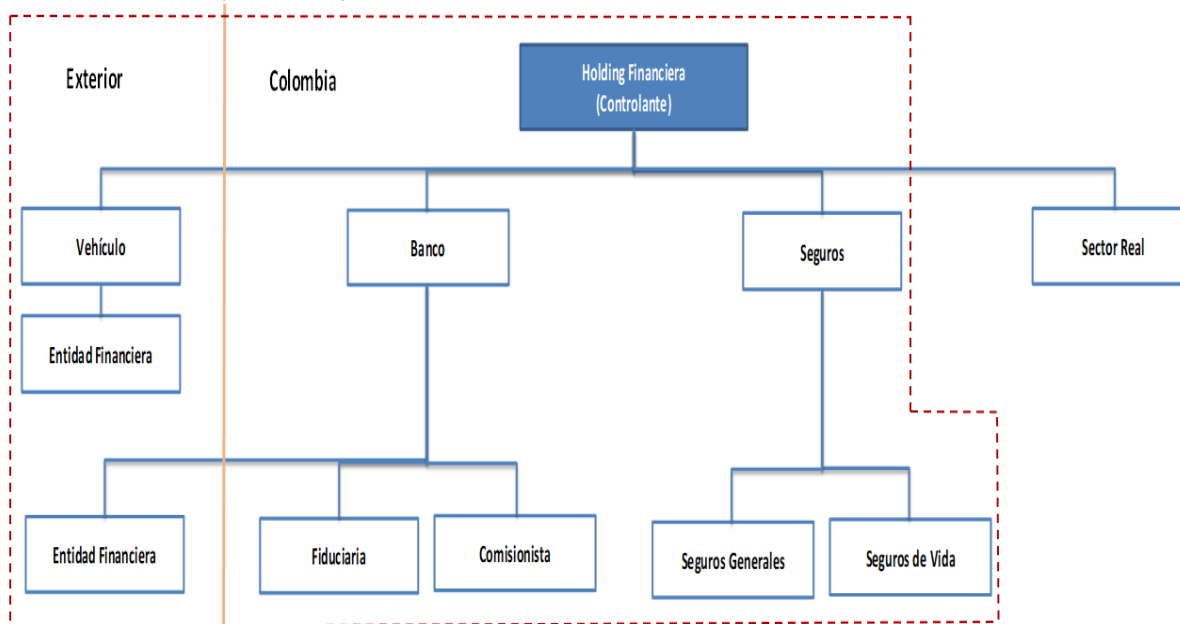
Con la expedición de la Ley 1870 de 2017, Colombia sienta las bases para actualizar su regulación y consolidar su supervisión al nivel de los más altos estándares internacionales: la definición precisa de qué debe entenderse por Conglomerado Financiero, la incorporación del holding financiero dentro del ámbito de regulación y supervisión del Estado, en el reconocimiento de su importancia fundamental como gestores del negocio de estas agrupaciones de compañías, la consagración de reglas prudenciales para los conglomerados financieros en materia de capital, límites de exposición y concentración, conflictos de interés, vinculados, gobierno corporativo, control interno y revelación de información nos sitúa en la vía correcta hacia la modernización de nuestro sistema financiero.

Bajo esta ley el ámbito de supervisión de la Superintendencia se modifica como se aprecia a continuación:

⁴ Ley 795 de 2003, artículo 81.

⁵ Ley 795 de 2003, artículo 81.

Gráfico 2 Ámbito de supervisión Ley 1870-17



Es decir, ahora quedan bajo supervisión el holding antes no regulado⁶ y sus subordinadas financieras nacionales y extranjeras, así como los vehículos a través de los cuales ostente su propiedad. La ley se compone de 12 artículos, 7 de ellos dirigidos a regular los temas puntuales de supervisión de conglomerados financieros:

Incorpora una definición de Conglomerado

El conjunto de entidades, léase más de una, con un controlante común. Dichas entidades deben ejercer la actividad propia de las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera⁷ y, por lo menos una de ellas, hacerlo en Colombia. En todo caso, señala la ley, el conglomerado está constituido

por su controlante, sus subordinadas sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia y las subordinadas financieras de éstas que se encuentren ubicadas en Colombia o en el exterior. Así mismo, por las subordinadas de la controlante ubicadas en el exterior que, sin ser vigiladas por la Superintendencia ni

⁶ Idem.

⁷ Según lo establecen los artículos 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y 3° de la Ley 964 de 2005, son actividades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, entre otras las siguientes: la de intermediación financiera, la aseguradora y reaseguradora, la fiduciaria, la administración de recursos de terceros a través de cualquiera de las entidades y modalidades autorizadas - fondos de valores, fondos de inversión, fondos mutuos de inversión, fondos comunes ordinarios y fondos comunes especiales, fondos de pensiones y cesantía, etc. - la de intermediación de valores, la emisión de valores, el depósito y la administración de valores; la administración de sistemas de negociación o de registro de valores, futuros, opciones y demás derivados; la compensación y liquidación de valores; la calificación de riesgos; la autorregulación del mercado de valores y el suministro de información al mercado de valores.

subordinadas de las entidades vigiladas antes mencionadas, ejerzan una actividad propia de las entidades vigiladas por la Superintendencia y, finalmente, por las

personas jurídicas y vehículos de inversión a través de los cuales el holding ejerce el control de las entidades antes mencionadas.

Establece una definición de Holding Financiero

La persona jurídica o vehículo de inversión que ejerza el primer nivel de control o influencia significativa sobre las entidades que conforman el conglomerado

financiero. Con lo cual, quedan referenciados en la ley el holding por control y el holding por influencia significativa.

Holding por control

El control se asocia a la definición contenida en el régimen general de sociedades que considera como presunciones para establecerlo: a) La mayoría accionaria (+50% de las acciones ordinarias, es decir, con derecho a voto), b) la mayoría decisoria en la Junta Directiva y c) cuando se ejerza influencia dominante en las decisiones de una entidad por un acuerdo entre accionistas.

Por su parte, la noción de primer nivel de control se precisa como la persona jurídica

o vehículo de inversión más próximo a las entidades que desarrollen una actividad propia de las vigiladas por la SFC y que detente el control común de todas las entidades de esa naturaleza que conforman el conglomerado financiero, entendiendo entonces que las subholdings o SPV's (*Special Purpose Vehicles*) no son holdings financieros, sino únicamente quien estando más próximo dentro la estructura a las entidades financieras que hacen parte del conglomerado ostenta el control real y material sobre todas ellas.

Holding por Influencia Significativa

La noción de influencia significativa incorporada en la ley como un concepto nuevo dentro del esquema de integración del conglomerado financiero, no trae en ésta una definición propia. En efecto, señala el artículo 3º que la influencia significativa “... se entenderá en los términos de la presunción del numeral 1º del artículo 261 del Código de Comercio, es

decir, control por mayoría de propiedad accionaria, para lo cual no se computarán las acciones ordinarias con derecho a voto de aquellos accionistas que no pueden tener el control de acuerdo con las normas que los rigen.”.

No obstante, al amparo de lo previsto por el legislador es claro que la influencia significativa es un concepto que se aplica

para incorporar una o varias entidades a un conglomerado financiero con el fin exclusivo de ejercer respecto de ellas la supervisión comprensiva y consolidada y, en consecuencia, la influencia significativa

no implica control del holding financiero sobre la entidad o entidades incorporadas por este concepto al conglomerado que éste lidera.

Consolidación de operaciones

Hay una tercera noción que recoge la ley 1870, en el párrafo 3º de su artículo 6º, que deviene de una facultad que tenía la Superintendencia Financiera para efectos de realizar una supervisión comprensiva y consolidada, consistente en la potestad de establecer en qué casos las entidades sometidas a su control y vigilancia debían consolidar sus operaciones con otras instituciones sujetas o no a su supervisión.⁸ La Ley dispone que en el caso en que la Superintendencia haga uso de esa facultad,

le resultan aplicables a la entidad incorporada todas las disposiciones contenidas en el Título I de la Ley.

Con esta gama de disposiciones se determinaron los conglomerados financieros y se definió, asimismo, sobre cuáles de ellos concentrará la tarea de supervisión comprensiva y consolidada la Superintendencia Financiera, como se verá más adelante.

De otra parte, la ley 1870 confiere facultades al Gobierno Nacional y a la Superintendencia para fortalecer el ejercicio de la supervisión comprensiva y consolidada de la siguiente forma:

- **Facultades conferidas al Gobierno Nacional**

El artículo 5º de la ley entrega al Gobierno facultades para emitir regulación prudencial para el conglomerado:

- (i) niveles adecuados de capital, preservando que la sumatoria de los patrimonios técnicos de las entidades financieras que los conforman, incluido el interés minoritario, sea suficiente para soportar el nivel agregado de riesgos asumido por éstas y evitando la utilización múltiple de capital;

⁸ Artículo 326, numeral 3º, literal I) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

- (ii) criterios de exclusión del alcance de la supervisión comprensiva y consolidada a personas jurídicas y vehículos que hagan parte del conglomerado, para hacer eficiente la labor de supervisión;
- (iii) límites de exposición y de concentración de riesgos, teniendo en cuenta los exigidos de manera individual a las entidades que hacen parte del conglomerado;
- (iv) criterios para determinar la calidad de vinculado al conglomerado financiero y a su holding y los criterios y mecanismos para que las entidades del conglomerado, incluido el holding financiero, identifiquen, administren y revelen los conflictos de interés que surjan en las operaciones que se realicen entre ellas y con sus vinculados.

Es pertinente anotar que la ley radica en cabeza del holding la responsabilidad sobre el cumplimiento de sus disposiciones y de la regulación secundaria que de ella derive.

- **Facultades conferidas a la Superintendencia**

De la misma manera, la ley le otorgó facultades a la Superintendencia para:

- (i) impartir instrucciones al holding sobre la gestión de riesgos, el control interno, la revelación de información y el gobierno corporativo que deberán seguir las entidades que conforman el conglomerado que lideran;
- (ii) autorizar las inversiones directas e indirectas de capital que el holding pretenda realizar en entidades nacionales o del exterior que ejerzan actividad financiera;
- (iii) requerir al holding cambios en la estructura del conglomerado cuando la existente (a) no permita una adecuada revelación de información, (b) una supervisión comprensiva y consolidada o (c) la identificación del beneficiario real y de las entidades que lo conforman; y
- (iv) revocar la autorización de funcionamiento de una entidad vigilada que haga parte de un conglomerado financiero cuyo controlante se encuentre en una jurisdicción diferente, cuando la Superintendencia considere que la información entregada no permite el ejercicio adecuado de sus funciones de supervisión.

Holding domiciliadas en el exterior

Puntualmente, en relación con los holdings financieros domiciliados en el exterior, la ley prevé que cuando se encuentren en jurisdicciones cuyo régimen de regulación prudencial y supervisión comprensiva y

consolidada sea equivalente al de la Superintendencia, y así lo acrediten, no les serán aplicables las disposiciones de la ley, sin perjuicio de lo cual, por el régimen

general⁹ la Superintendencia conserva la posibilidad de solicitar a dicha holding en su calidad de accionista controlante la información que considere pertinente para el ejercicio de su supervisión, en cualquier momento.

Ahora bien, cuando quiera que el holding del exterior no esté sujeto a un régimen de regulación prudencial y supervisión comprensiva y consolidada equivalente, la Superintendencia podrá solicitar a la entidad vigilada en Colombia la información que considere pertinente para el ejercicio de la supervisión comprensiva y consolidada, y si se considera que dicha información no permite el ejercicio adecuado de las funciones de supervisión, tal como arriba se anotó, podrá revocar la autorización de funcionamiento expedida a la entidad vigilada.

Para concluir, es preciso señalar que en términos de supervisión el alcance de la labor de la Superintendencia respecto de los holdings financieros está acotada a lo previsto en la Ley – Título I - y sus Decretos reglamentarios, así como en las instrucciones generales que imparta la Superintendencia en desarrollo de su función de instruir sobre la manera como deben cumplirse dichas disposiciones, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación. Por lo tanto, no se trata de una supervisión equivalente a la que se tiene respecto de las entidades que ejercen una

actividad financiera, aseguradora o del mercado de valores, sino ajustada al rol del holding financiero como tenedor de las acciones o títulos participativos de las entidades que integran el Conglomerado y como su controlante o influyente significativo, según sea el caso.

Como se puede apreciar, la ley de conglomerados confiere a los reguladores y supervisores colombianos una amplia gama de herramientas para adelantar la supervisión comprensiva y consolidada en forma eficaz, cumpliendo su cometido de adecuar la regulación y la supervisión a los estándares internacionales y a la realidad de la estructura actual de nuestro sistema financiero.

En los diferentes escenarios nacionales e internacionales se pondera la decisión del gobierno colombiano, en convergencia con la industria, de avanzar en esta iniciativa que envía un mensaje para los inversionistas, los organismos internacionales, las calificadoras de riesgo y el público en general, de consolidación y madurez del Sistema Financiero Colombiano.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su informe sobre Colombia de mayo de 2018, señaló que *“(...) la implementación planificada de la ley de conglomerados de este año mejorará el marco regulatorio y de supervisión, incluida la gestión de riesgos corporativos y en el extranjero.”. Así mismo señala que la implementación de la Ley (...) mejorará la estabilidad, creará un campo*

⁹ Artículo 53, numeral 2º, literal f) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

de juego más nivelado y facilitará las evaluaciones de calificación.”.¹⁰

Implementación de la Ley

El reto ahora es la implementación de la Ley. Para nadie es un secreto que muchas de las grandes economías globalizadas han transitado por la complejidad de abordar con éxito la regulación y la supervisión de los conglomerados financieros, precisamente por los desafíos que representa. En la crisis económica y financiera internacional del 2008 quedó demostrada la relevancia de los Conglomerados en la estabilidad económica local y global y que aspectos muy sensibles atados a ellos como la interconectividad, el riesgo de contagio y, en muchos casos, la desregulación o, mejor, el arbitraje regulatorio o la regulación insuficiente, pueden poner en riesgo real a las economías.

La estructura de regulación y supervisión financieras en Colombia favorece solventar estos desafíos. Por un lado, en el año 2006¹¹, con la fusión de las entonces Superintendencias Bancaria y de Valores en lo que hoy es la Superintendencia Financiera, Colombia superó la barrera del arbitraje supervisor al integrar en una sola autoridad las potestades supervisoras frente a los distintos actores de los mercados financiero, de valores, previsional y asegurador, sentando las bases de la supervisión comprensiva y consolidada de los conglomerados financieros.

Por otro lado, en el año 2011¹² se creó la *Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)*, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda con autonomía administrativa, encargada de proyectar la regulación financiera en Colombia, separando la función de regulación de la de supervisión, acorde con las mejores prácticas internacionales.

Con la incorporación del holding financiero al perímetro de regulación y supervisión financieras se cierra el círculo de manera óptima.

Ajustes en el esquema supervisor

La supervisión comprensiva es el complemento de la supervisión individual y consolidada, supervisión, que se ha llevado a cabo a lo largo de los años adaptándola a la dinámica que impone la evolución del sistema financiero. Es así como hoy el marco de supervisión de la SFC se fundamenta en la aplicación de sólidas técnicas y prácticas internacionales que buscan un objetivo fundamental: Eficiencia, Proporcionalidad y Prospectividad.

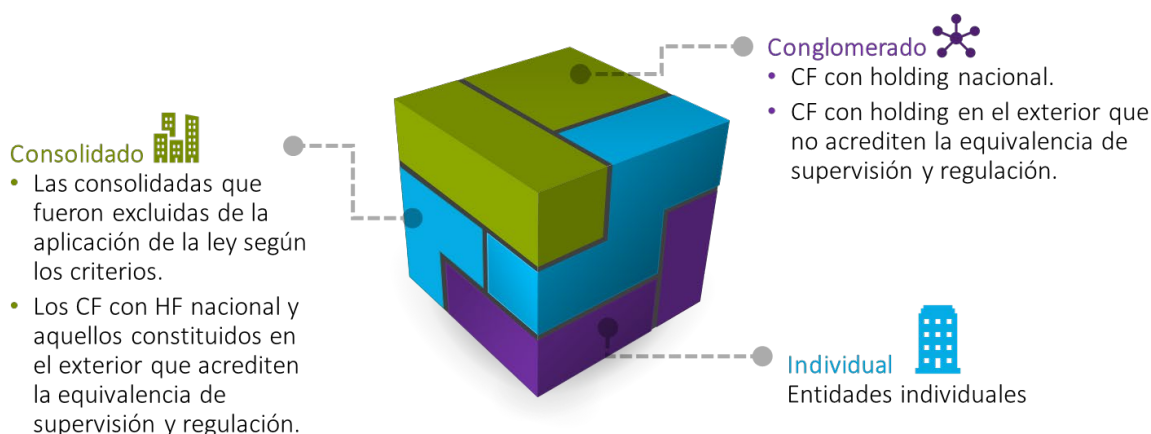
¹⁰ IMF Country Report No. 18/128. COLOMBIA. Mayo 2018. Página 2.

¹² Decreto 4172 de 2011.

¹¹ Decreto 4327 de 2005, posteriormente incorporado en el Decreto 2555 de 2010.

Tal y como lo establece la ley, las entidades que conforman los conglomerados financieros que de acuerdo con las actividades que desarrollan son sujetas a la inspección y vigilancia de la SFC les seguirá siendo aplicable su marco legal y en consecuencia la supervisión individual basada en riesgos bajo el enfoque del marco integral de supervisión de la SFC (MIS). Ahora bien, sobre aquellas entidades que están obligadas a consolidar operaciones les será aplicable en adición la supervisión consolidada que incluye la gestión de riesgos de las subordinadas en el exterior. Finalmente, sobre los conglomerados financieros la supervisión se complementa para incorporar elementos de gestión de riesgos propios del conglomerado como lo son riesgo estratégico, de contagio y concentración, en adición a las disposiciones que en materia de control interno y gobierno corporativo deban ser supervisadas.

El esquema podría resumirse gráficamente de la siguiente manera:



Esta visión debe permitirle a la Superintendencia pero también a los holdings financieros: revisar los niveles de capital a nivel del conglomerado para validar su adecuación y mitigar las posibilidades de doble o múltiple apalancamiento; prevenir la concentración de riesgos a nivel consolidado; la transmisión de riesgos – contagio - entre entidades vigiladas o entre estas y terceros en perjuicio de una supervisada; situaciones de conflicto de interés entre entidades vigiladas y entre estas y sus vinculados y, situaciones de arbitraje regulatorio e inadecuada gestión de riesgos a nivel del conglomerado.

Identificación de los Conglomerados sujetos a supervisión comprensiva y consolidada

Como primer paso, hemos identificado 13 conglomerados financieros (5 con holding nacional y 8 con holding extranjera) que estarán sujetos a la supervisión comprensiva y consolidada de la Superintendencia, aplicando para ello los presupuestos establecidos en la

artículo 2º de la Ley 1870 sobre cómo está integrado el Conglomerado Financiero, los criterios de exclusión incorporados en el Decreto 246 de 2018 que son básicamente el de interés significativo para los objetivos de supervisión, tamaño o materialidad y niveles de interconexión, las facultades contenidas en el literal l), numeral 3º del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sobre consolidación de operaciones, el principio de materialidad para una supervisión eficiente, definido en el numeral 1º del artículo 67 de la Ley 1328 de 2009 y, por supuesto, el estándar internacional de supervisión de conglomerados financieros.¹³

Emisión de la regulación secundaria

En cuanto a la regulación secundaria, derivada de la ley, se emitió el Decreto 774 de 2018, por el cual se reglamenta el capital adecuado de los conglomerados financieros que busca medir de la manera más simple posible la suficiencia de capital del conglomerado y evitar el cómputo múltiple de capital. Se fundamenta, en los patrimonios técnicos individuales: si su sumatoria es suficiente para cubrir los riesgos agregados del conglomerado, se infiere que el nivel de capital del CF es adecuado.

El reto para los holdings financieros está en gestionar y planear adecuadamente su requerido de capital frente a los riesgos que asuma el Conglomerado.

En el caso de los límites de exposición y concentración, se busca igualmente que sean los propios conglomerados quienes, en atención a su estructura, modelo de negocio y líneas de comportamiento negocial, fijen políticas y controlen esos límites, bajo unas pautas mínimas establecidas por el regulador.

Es necesario, en esta materia, que los conglomerados consoliden su visión y revisión integral, gestionando prospectivamente las exposiciones a sus vinculados y con especial cuidado a las empresas del sector real de los conglomerados mixtos.

En relación con los conflictos de interés, la gran innovación que trae la propuesta de reglamentación es la incorporación de la noción del conflicto de interés corporativo, que rebasa aquella definición tradicional del conflicto entre administrador y entidad que administra para ampliarla al espectro del conglomerado. El conflicto que puede gestarse entre entidades del mismo grupo cuando sirven a propósitos que pueden resultar desde el punto de vista del negocio los óptimos, pero no así desde el punto de vista del interés de las propias compañías o incluso del cliente o del accionista minoritario.

¹³ Contenido en el documento “*Principios de Supervisión de Conglomerados Financieros*”, emitido por el *Joint Forum*, en septiembre de 2012.

Los conglomerados interactúan con los clientes a través de varias líneas de negocio operadas a través de distintas compañías. Por ejemplo, un cliente corporativo puede emitir valores a través de una compañía y recibir asesoría financiera a través de otra, ese mismo cliente puede participar en un programa de cobertura relacionado con materias primas y, a través del fondo de pensiones, puede ser un cliente de gestión de activos. Parte de la razón de ser de los conglomerados es el aprovechamiento de sinergias y economías de escala, se es más eficiente en el servicio a los clientes cuando se puede satisfacer sus necesidades de financiamiento, gestión de riesgos, liquidez y asesoría, por ejemplo.

Sin embargo, ello conlleva un esfuerzo mayor en acciones y medidas de prevención frente a los conflictos de interés. Es necesario tener un enfoque múltiple para resolver conflictos y abordar el riesgo reputacional. Es preciso implementar mecanismos, como las barreras de información entre las unidades de negocio para garantizar el uso y la protección adecuados de la información confidencial y considerar la existencia de barreras físicas y de otro tipo entre dichas unidades de negocio.

Así mismo, es prevalente cuidar que no se privilegie el interés de una compañía del Conglomerado en detrimento de otra, y son los administradores quienes deben salvaguardar que ello no ocurra.

Otro foco fundamental de regulación es de la gestión de los riesgos del conglomerado. La Superintendencia ha construido una propuesta de lo que sería el Marco de Gestión de Riesgos (MGR) de los conglomerados financieros.

El Marco contempla dos aristas básicas: la visión comprensiva por parte del holding financiero de los riesgos que tienen y gestionan las entidades subordinadas – sin que esto implique en manera alguna la propia gestión de ellos por parte del holding – y, la gestión por parte del holding financiero de los riesgos propios del conglomerado que son riesgos que no se capturan en el marco tradicional de riesgos de Basilea e incluyen los riesgos: estratégico, de concentración y de contagio.

El riesgo estratégico surge de la imposibilidad del holding para implementar su plan de negocio, tomar decisiones, asignar recursos, o adaptarse a cambios en las economías y mercados en donde operan las entidades del conglomerado que lidera.

Por su parte, el riesgo de concentración corresponde al riesgo de que una exposición tenga la capacidad de: (i) generar pérdidas que comprometan la estabilidad y solidez financiera del conglomerado financiero o el normal desarrollo de sus negocios; o (ii) generar un cambio material en el perfil de riesgo del conglomerado financiero.

Y el riesgo de contagio traducido en la probabilidad de que como consecuencia del deterioro de las condiciones de una o varias de las entidades que conforman el conglomerado financiero, se vea comprometida la estabilidad de éste o de alguna de ellas.

Se incorporan dentro del MGR previsiones acerca de las responsabilidades de los órganos de gobierno del holding financiero, respetando, en todo caso, las responsabilidades propias de las instancias de gobierno de las entidades subordinadas, entendemos que es necesario preservar su autonomía y la capacidad de cumplir de manera independiente sus obligaciones fiduciarias con las entidades vigiladas, sus clientes y los accionistas minoritarios, contribuyendo así a la salvaguarda de eventuales conflictos de interés.

Robustecimiento de las metodologías y la práctica supervisora

Todas estas disposiciones suponen el fortalecimiento del Marco Integral de Supervisión de la Superintendencia para poder trascender desde la visión individual de los riesgos hacia una integral que involucre al holding financiero y al Conglomerado.

Para el efecto, estamos en la construcción de las Metodologías para la supervisión del holding y del Conglomerado Financiero y en la reorganización, entrenamiento y fortalecimiento de los equipos supervisores para responder adecuadamente a estos nuevos retos.

Es así como se implementa la figura de Núcleos de Supervisión como grupos interáreas e interdisciplinarios en los que confluiría la supervisión del Conglomerado como un todo, desde la actividad de su holding financiero como tal, hasta la de las unidades a través de las cuáles desarrolla su negocio. Se tiene previsto que en el caso de los Conglomerados más grandes y con presencia transfronteriza de relevancia significativa, la dedicación de los supervisores sea exclusiva para el Conglomerado de que se trate.

Adicionalmente, para darle consistencia al ejercicio de la supervisión, se han estructurado en cuatro (4) las funciones de supervisión sobre los Conglomerados: función de Integración, función de análisis financiero, función de gobierno corporativo y función de gestión de riesgos.

Se concibe la función de integración como la responsable de interactuar con el holding financiero, de articular el funcionamiento del Núcleo de Supervisión y de definir el perfil de riesgo del Conglomerado.

Por su parte, la función de análisis financiero es responsable de efectuar el análisis de la situación financiera y el impacto de los riesgos del Conglomerado Financiero.

La función de gobierno corporativo será la encargada de supervisar el cumplimiento y de hacer seguimiento a los lineamientos establecidos por los órganos de gobierno y control del Conglomerado Financiero.

Y, finalmente, la función de gestión de riesgos evaluará los riesgos propios del Conglomerado Financiero, así como la calidad de su gestión.

Fortalecimiento de la Cooperación y Coordinación en la supervisión local y transfronteriza

Un elemento fundamental para el éxito de la supervisión comprensiva y consolidada es la cooperación entre los distintos supervisores que actúan sobre las entidades que integran el conglomerado financiero. Es indudable que la creciente interdependencia entre los sistemas financieros de los distintos países requiere de un marco regulador y de supervisión transfronteriza con una normativa eficiente y armonizada.

En el caso de los conglomerados financieros colombianos, sobre sus holdings y subordinadas converge la supervisión de varias autoridades nacionales y extranjeras. La Superintendencia tiene suscritos 28 Acuerdos de Colaboración y Memorandos de Entendimiento con dichos supervisores.¹⁴

Para el caso de los supervisores extranjeros, estos abarcan tanto a los anfitriones en las jurisdicciones en donde operan las entidades subordinadas de los holdings colombianos como a los supervisores de origen de los conglomerados con holdings extranjeras.

La Superintendencia Financiera lleva varios años de comunicación y coordinación con estos sus homólogos en las distintas jurisdicciones en las que los conglomerados nacionales y del exterior desarrollan sus actividades. Esta interacción ha coadyuvado a reducir el riesgo de arbitraje implícito en la coexistencia de reglas prudenciales y contables que no son uniformes y comparables en todos los sectores (banca, valores, seguros y comercial e industrial) y en todos países.

¿Qué desafíos enfrentaremos?

Importantes avances se han dado, y sin duda son muchos los retos que enfrentaremos en el proceso de consolidación del modelo de supervisión comprensiva y consolidada que buscamos alcanzar. A mediano y largo plazo podemos decir que debemos:

¹⁴ Pueden ser consultados en el link: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/memorandos-de-entendimiento-suscritos-por-la-sfc--61091>

- Acercar la definición y construcción de las reglas prudenciales locales respecto de las distintas industrias cuyos actores hacen parte de los Conglomerados, para facilitar así la gestión de los holdings y el control del supervisor sobre su operación.
- Construir sistemas de información de primera línea que respondan adecuadamente a las necesidades de gestión de los riesgos de los conglomerados e infraestructura tecnológica que permita el procesamiento de datos.
- Consolidar los estándares de gobierno corporativo de los holdings y los conglomerados financieros, haciendo de las mejores prácticas el día a día de su gestión y control.
- Entrenar técnica y metodológicamente al equipo de supervisores de la Superintendencia en esta nueva forma de entender y abordar, de manera integral, la actividad y la gestión de los Conglomerados Financieros, sus riesgos y sus interconexiones, tanto en su comportamiento interno como a nivel sistémico.

Somos conscientes de que no hay vía distinta al trabajo mancomunado entre conglomerados y supervisores, de todas las jurisdicciones en las que ellos operan, para avanzar asertiva y exitosamente en este propósito.