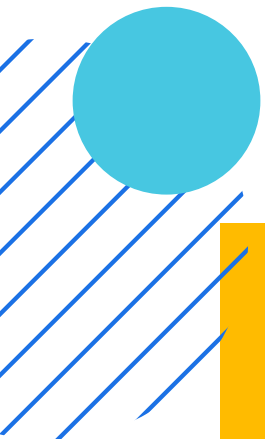


EXPECTATIVAS DEL SUPERVISOR SOBRE ATENCIÓN Y TRATO JUSTO DE SEGMENTOS POBLACIONALES ESPECIALES



EXPECTATIVAS DEL SUPERVISOR SOBRE ATENCIÓN Y TRATO JUSTO DE SEGMENTOS POBLACIONALES ESPECIALES

Autores

Grupo de Inclusión Financiera
Superintendencia Financiera de Colombia

Paula Ximena Franco Rodríguez
pxfrancor@superfinanciera.gov.co

Paola Mariana Vivas Arango
pmvivas@superfinanciera.gov.co

Andrés Felipe Alvarado Cortés
afalvarado@superfinanciera.gov.co

Diseño

Grupo de Comunicaciones
Superintendencia Financiera de Colombia



1. INTRODUCCIÓN

La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) está comprometida con la inclusión financiera de todos los segmentos poblacionales y promueve la consolidación de una cultura de debida atención, protección, servicio, trato justo y equitativo, que contribuya a alcanzar el bienestar financiero y satisfacer las necesidades de los colombianos.

Aunque la inclusión financiera no ha sido categorizada como un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), sí se encuentra identificada como un factor clave para lograrlos. De hecho, varios ODS, como el fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, igualdad de género, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura y reducción de las desigualdades, contemplan aspectos relacionados con inclusión financiera¹. Ésta es un aspecto altamente relevante para las poblaciones vulnerables, de bajos ingresos y/o que presentan fenómenos interseccionales de exclusión social, ya que les presentan alternativas para ahorrar dinero, les permite mantener seguros sus ahorros, gestionar los choques externos y suavizar el consumo, prepararse para el futuro, enviar y recibir dinero a través de servicios de pago, planificar y pagar los gastos habituales, financiar sus emprendimientos, fortalecer su resiliencia, entre otros.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene garantizar un acceso equitativo a productos y servicios financieros, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) ha incluido en su herramienta SmartSupervision una categoría de quejas denominada “negación a la apertura

de productos por condiciones de segmentos particulares de la población”. Para el año 2023 se presentaron 336 quejas relacionadas con esta situación.

Junto a lo anterior, se han identificado algunos segmentos poblacionales que presentan retos para acceder a productos y servicios financieros. A título ilustrativo, con corte a agosto de 2023, aproximadamente el 27,6% de los 2.875.743 migrantes venezolanos², son clientes vinculados a entidades vigiladas por la SFC (794.029)³.

Bajo este contexto, esta guía presenta a las entidades vigiladas las expectativas que tiene la Superintendencia Financiera de Colombia en materia de atención y trato justo a algunos segmentos poblacionales especiales que, por distintas razones, encuentran dificultades en la inclusión al sistema financiero colombiano y enfatiza en algunos principios orientadores para alcanzar este fin.

El propósito de esta guía no es introducir o reemplazar la regulación existente en materia de protección al consumidor financiero o administración de riesgos ni la guía de supervisión o el documento técnico para la gestión del riesgo conductual, sino resaltar un conjunto de principios o estándares comunes que se espera que las entidades vigiladas tengan en cuenta para avanzar en la construcción de un sistema financiero que gire en torno a la atención de las necesidades de sus consumidores.

¹ FinDev gateway (s.f.). What is financial inclusion? Disponible en: <https://www.findevgateway.org/financial-inclusion>

² Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (s.f.). Distribución de Migrantes Venezolanos(os) – Agosto 2023. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/distribucion-de-migrantes-agosto--2023>

³ Datos de la Superintendencia Financiera de Colombia disponibles en el portal de “Interactúe con las cifras”.

2. MARCO CONCEPTUAL

Bienestar financiero:

este concepto se refiere a “(...) la medida en que una persona o familia puede gestionar sin problemas sus obligaciones financieras actuales y sentirse segura de su futuro financiero”⁴.

De-risking:

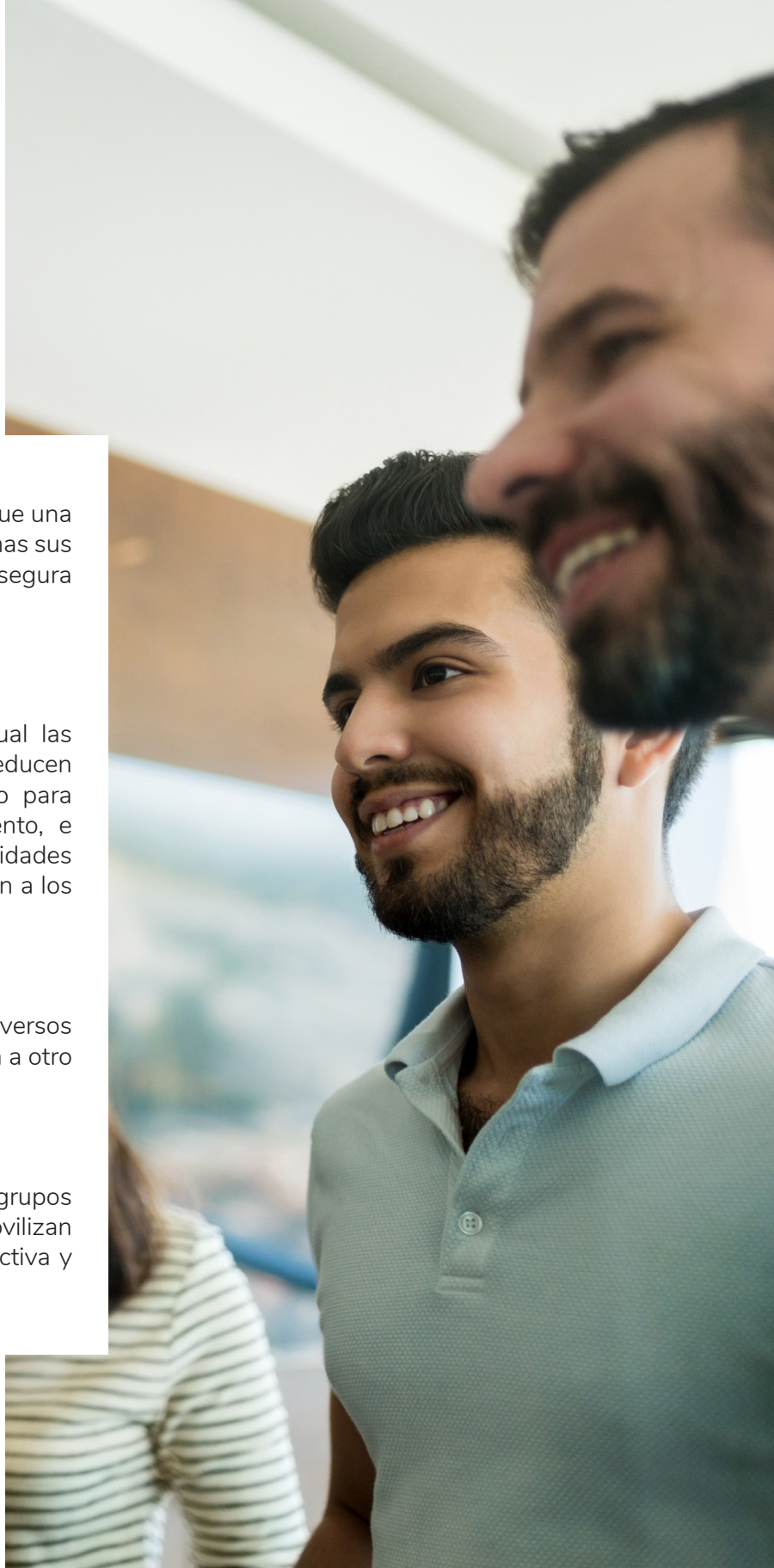
ha sido definido como el proceso en el cual las instituciones financieras abandonan o reducen significativamente ciertas líneas de negocio para evitar riesgos regulatorios y de cumplimiento, e implica una opción deliberada de las entidades vigiladas, en el sentido de evadir la exposición a los riesgos de LA/FT, en lugar de gestionarlos⁵.

Población migrante:

personas que se han desplazado por diversos motivos desde su lugar habitual de residencia a otro país (Colombia).

Población reincorporada:

personas o colectivos que hicieron parte de grupos armados ilegales u organizados, que se desmovilizan voluntariamente de manera individual o colectiva y que se reincorporan a la vida civil.



⁴ UNSGSA Financial Health Working Group - United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development (14 de septiembre de 2021). Salud Financiera: Una Introducción Para los Responsables de la Formulación de Políticas del Sector Financiero. Disponible en: <https://www.unsgsa.org/publications/financial-health-introduction-financial-sector-policymakers>

⁵ Angela Toso Milos, “De-risking una consecuencia indeseada del enfoque basado en el riesgo aplicado por los bancos en materia de prevención de lavado de activos y financiación al terrorismo”. Revista Chilena de Derecho 47, n.º 1 (2020): 3.

⁶ Art. 3. Ley 1448 de 2011, prorrogada mediante Ley 2078 de 2021.

⁷ SFC. Guía Externa para la Supervisión del Riesgo de Conductas. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/10114247>



Víctimas:

se consideran víctimas, para los efectos de la Ley 1448 de 2011, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno⁶.

Principio de trato justo:

en desarrollo de este principio, las entidades vigiladas deben garantizar que, en el diseño, ofrecimiento y prestación de productos y servicios, como mínimo:

“i. Se atienden las necesidades y expectativas de los consumidores financieros, conforme a la oferta de valor de la entidad vigilada.

(...)

iii. No existen barreras para movilizarse entre diferentes productos, servicios y entidades financieras. (...)”⁷.

Actores del sector minero:

de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 2177 de 2021, se consideran sujetos de aplicación de dicha disposición los titulares mineros; explotadores mineros autorizados; comercializadores de minerales; plantas de beneficio; prestadores de servicios especiales, a saber: aquellos que realizan las labores de exploración, construcción y montaje, explotación y cierre y abandono; así como mineros en proceso de formalización y legalización, cuenta partícipes y demás actores que intervienen en la cadena de suministros.

⁴ UNSGSA Financial Health Working Group - United Nations Secretary-General's Special Advocate for Inclusive Finance for Development (14 de septiembre de 2021). Salud Financiera: Una Introducción Para los Responsables de la Formulación de Políticas del Sector Financiero. Disponible en: <https://www.unsgsa.org/publications/financial-health-introduction-financial-sector-policymakers>

⁵ Angela Toso Milos, “De-risking una consecuencia indeseada del enfoque basado en el riesgo aplicado por los bancos en materia de prevención de lavado de activos y financiación al terrorismo”. Revista Chilena de Derecho 47, n.º 1 (2020): 3.

⁶ Art. 3. Ley 1448 de 2011, prorrogada mediante Ley 2078 de 2021.

⁷ SFC. Guía Externa para la Supervisión del Riesgo de Conductas. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/10114247>



3. MARCO REGULATORIO GENERAL

La inclusión financiera juega un papel fundamental en el bienestar financiero y resiliencia de los individuos, familias y comunidades⁸. Para la SFC es prioritario prevenir conductas en el interior de las entidades vigiladas que puedan afectar los derechos de los consumidores financieros a quienes se les niegue la prestación de servicios o el ofrecimiento de productos financieros o cuyos contratos se terminan sin que medien casuales objetivas y razonables.

En primer lugar, es necesario recordar que el artículo 13 de la Constitución Política señala, respecto al derecho fundamental a la igualdad, los siguientes principios rectores:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (...)

Estos principios son aplicables a las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, catalogados

como de interés público por el artículo 335 de la Constitución Política.

Incluso, dicha disposición constitucional prevé que es función del Estado promover la democratización del crédito, aspecto desarrollado por el inciso segundo del artículo 49 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, donde se indica que el Gobierno Nacional podrá dictar normas para evitar que las entidades vigiladas por la SFC “(...) empleen prácticas discriminatorias relacionadas con sexo, religión, filiación política y raza u otras situaciones distintas a las vinculadas directamente con el riesgo de la operación y la capacidad de pago del solicitante”.

Ahora bien, frente a la negativa de las entidades vigiladas para prestar servicios u ofrecer productos, es importante enfatizar que el literal b) del artículo 3 de la Ley 1328 de 2009 establece que: “La negativa en la prestación de servicios o en el ofrecimiento de productos deberá fundamentarse en causas objetivas y no podrá establecerse tratamiento diferente injustificado a los consumidores financieros”.

Por su parte, el numeral 1.1. Capítulo I, Título III, Parte I de la Circular Básica Jurídica de esta Superintendencia señala que: “Cuando la prestación de un servicio no sea impuesta obligatoriamente por el régimen legal, la negativa para suministrarlo o su terminación unilateral

⁸ G20/OECD Report on Lessons Learnt and Effective Approaches to Protect Consumers and Support Financial Inclusion in the Context of COVID-19.

debe basarse, en la evaluación de las condiciones objetivas del caso y los riesgos inherentes a las operaciones que se realizan o se realizarían con cada consumidor, de forma que la abstención de prestarlos esté plenamente justificada en criterios objetivos y razonables que deben ponerse en conocimiento del consumidor cuando éste lo solicite”.

Del mismo modo, la Corte Constitucional en su sentencia SU 157 de 1999 estableció que “(...) Por el contrario, sería evidente el abuso de la libertad comercial privada opuesto a los principios del Estado Social, si se niega el acceso a la actividad bancaria sin justificación legal o económica alguna. Cabe anotar que no constituye causal objetiva que autoricen (sic) la negativa para el acceso a la actividad financiera la utilización de criterios de diferenciación prohibidos constitucionalmente (C.P. art. 13). (...)”.

En la sentencias SU-166 y SU-167 de 1999 se reiteró que aunque las entidades vigiladas “(...) gozan de autonomía comercial, la cual tiene sustento constitucional, aquella es más restringida que la del resto de particulares, pues el carácter de interés público, la intervención del Estado en la actividad financiera, la exigencia de la democratización del crédito y la imposibilidad de que se restrinjan desproporcionadamente derechos fundamentales de los clientes, limitan en gran medida la autonomía del sector financiero”.

Por su parte, en la sentencia T-468 de 2003, la Corte Constitucional se refirió particularmente a las políticas de conocimiento del cliente para señalar que estas cumplen una función importante en preservar la solidez del sistema financiero, pero que, en todo caso, “su ejercicio debe ser razonable y proporcionado, con el objeto de preservar los derechos fundamentales de los usuarios y/o clientes del sistema financiero y, en especial, el derecho al libre acceso a una actividad económica lícita como expresión del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica”.

Profundizando sobre esta posición, en la decisión

T-585 de 2013, la Corte Constitucional explicó que:

“El concepto de interés público en el ejercicio de la actividad bancaria se concreta en la garantía de un trato igual en el acceso a los servicios financieros para los distintos usuarios de dicho sector económico. El principio de la universalidad del ahorro exige que la ausencia de aceptación de clientes responda a criterios objetivos y razonables que impliquen un riesgo para la solvencia y estabilidad patrimonial de las entidades financieras. Así, la autonomía de la voluntad privada, con relación a las instituciones financieras, se encuentra restringida o limitada por: (i) la naturaleza especial de la actividad que prestan; (ii) la circunstancia de ser el crédito y el ahorro instrumentos necesarios para garantizar los derechos de las personas; (iii) la prohibición constitucional de abusar de los derechos propios; (iv) el principio de prevalencia del interés público; (v) la vigencia del principio de solidaridad y, adicionalmente; (vi) por las exigencias éticas de la buena fe.”

Conforme a lo anterior, la SFC recuerda a las entidades sometidas a su supervisión que la negativa para prestar servicios o para ofrecerlos debe fundamentarse en causales objetivas, que deben informarse a los consumidores financieros verbal o escrita frente a su solicitud. Es fundamental que las entidades vigiladas por la SFC adopten políticas y procedimientos para evitar la estigmatización de segmentos poblacionales y/o evitar obstáculos injustificados para su inclusión en el sistema financiero.

En este sentido, aunque esta guía contiene disposiciones expedidas con ocasión a los retos puntuales identificados que enfrentan ciertos grupos poblacionales, esto no significa que otros segmentos puedan excluirse de la prestación de productos o servicios financieros sin fundamento en causales objetivas.

Por ejemplo, otros sectores que se han identificado como en riesgo de ser excluidos de



forma injustificada son los siguientes: el sector de los juegos de suerte y azar⁹, el de cannabis medicinal, los pospensionados, las personas políticamente expuestas, los profesionales de cambio, comercializadores de minerales y piedras preciosas, casas de compraventa con pacto de recompra, zonas francas, agencias de viajes, entre otros.

Al respecto, fenómenos como el de-risking, en el cual las entidades vigiladas ponen fin o restringen las relaciones comerciales con clientes o categorías de clientes para evitar, en lugar de gestionar el riesgo, de acuerdo con el enfoque basado en el riesgo del GAFI¹⁰, afectan la inclusión financiera y el trato justo de múltiples segmentos poblacionales.

Sobre este punto, la SFC realizó una encuesta sobre de-risking con los asistentes al comité de Oficiales de Cumplimiento del 3 de junio de 2022, con el fin de discutir algunas prácticas relacionadas con este fenómeno, donde se encontró que, en un porcentaje importante de las entidades vigiladas representadas en la muestra, se ha discutido el tema de de-risking frente a diferentes sectores, particularmente por percepciones de altas exposiciones al riesgo de LA/FT, altas cargas operativas y de costos que puede implicar su vinculación y las exigencias regulatorias y sanciones.

En este sentido, para la SFC es importante que las entidades vigiladas determinen su apetito de riesgo e implementen sistemas de administración de riesgos que, apalancándose en principios como el de proporcionalidad, permitan fomentar la inclusión financiera y la transparencia para todos los segmentos poblacionales.

⁹ Pertenecen a este sector aquellos actores que operan, bajo las modalidades y condiciones previstas en la Ley 643 de 2001 y aquellas que la modifiquen y sustituyan, juegos de suerte y azar, según la definición contenida en el artículo 5 de dicha disposición legal.

¹⁰ FATF (27 de octubre de 2021). High-Level Synopsis of the Stocktake of the Unintended Consequences of the FATF Standards. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Unintended-Consequences.pdf>

4. CONSIDERACIONES SOBRE LA POBLACIÓN MIGRANTE

Dada la creciente relevancia social que el movimiento migratorio de ciudadanos venezolanos hace años en Colombia, la SFC ha expedido múltiples cartas circulares reiterando la importancia de la prestación de servicios y el ofrecimiento de productos financieros a esta población integrada en la economía.

Así las cosas, entre otras, a través de las Cartas Circulares 71 de 2021, 14 de 2022 y 13 y 51 de 2023, la SFC ha sintetizado lo establecido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en sus decretos y resoluciones, con el ánimo de recordarle a las entidades vigiladas cuáles son los documentos de identificación válidos para la vinculación de los migrantes venezolanos al sistema financiero colombiano.

En resumen, el contenido de las mencionadas Cartas Circulares es el siguiente:

- **Carta Circular 71 de 2021:** el Permiso por Protección Temporal (PPT) es un documento con plena validez para la identificación de su titular y por lo tanto, debe ser admitido para la apertura y contratación de productos y/o servicios financieros en las entidades supervisadas en Colombia.

- **Carta Circular 14 de 2022:** el pasaporte de los nacionales venezolanos que se encuentre vencido o que esté próximo a vencer, podrá ser utilizado para ingresar, transitar, permanecer y salir del territorio colombiano, durante los diez años siguientes, contados a partir de la fecha de vencimiento del pasaporte o de la prórroga que esté estampada, y siempre que tenga el sello de ingreso y permanencia otorgado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, servirá como documento de identificación de los nacionales venezolanos en el territorio nacional.

- **Cartas Circulares 13 y 51 de 2023:** establecen que la Certificación de Trámite del Permiso por Protección Temporal es un documento de identificación válido para que los migrantes venezolanos presentes en Colombia adquieran los productos y/o servicios ofrecidos por las distintas entidades vigiladas, mientras se decide y otorga el Permiso por Protección Temporal (PPT) de acuerdo con los términos del Decreto 216 de 2021 y la Resolución 971 de 2021 y demás normas concordantes.





No obstante lo anterior, y como se mencionó en el primer punto de este documento haciendo referencia a los retos a los que se podrían enfrentar las entidades vigiladas para vincular a esta población migrante, uno de ellos podría ser lo referente a la verificación de su identidad¹¹, ya que así el venezolano cuente con el documento de identificación válido, la información que de tal persona reposa en el país puede ser escasa, dificultando la búsqueda que debe hacer la entidad para verificar la información de su identificación.

La SFC, en sus instrucciones sobre la gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo – LA/FT (Parte I, Título IV, Capítulo IV de la Circular Básica Jurídica – C.E. 029 de 2014), permite a las entidades vigiladas implementar su propio proceso de verificación de identidad con datos e información de fuentes confiables e independientes y utilizar cualquier mecanismo tecnológico que garantice la verificación efectiva de la identidad del cliente, propendiendo de esta manera por la inclusión financiera de este segmento poblacional.

A continuación, se sintetizan las disposiciones aún vigentes que sirven como documento de identificación de los nacionales venezolanos en el territorio nacional:



El pasaporte de los nacionales venezolanos que se encuentre vencido o que esté próximo a vencer podrá ingresar, transitar, permanecer y salir del territorio colombiano, durante los diez (10) años siguientes, contados a partir de la fecha de vencimiento del pasaporte o de la prórroga estampada, y si tiene el sello de ingreso y permanencia otorgado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

El Permiso por Protección Temporal (PPT) y el certificado del PPT en trámite (según las disposiciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al respecto).



La Visa tipo “R” expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la persona migrante.



¹¹ Las entidades vigiladas no pueden iniciar relaciones contractuales o legales con el potencial cliente mientras no se haya, entre otras cosas, verificado la información necesaria, en particular la referente a su identidad.

5. CONSIDERACIONES SOBRE LA POBLACIÓN REINCORPORADA



Frente a este segmento poblacional, la SFC impartió instrucciones particulares mediante la Circular Externa 005 del 02 de abril de 2018, referentes al acceso de los firmantes de la paz al sistema financiero. En esta disposición se resaltó que las entidades vigiladas por la SFC pueden vincular, sin ningún tipo de discriminación, como clientes y ofrecer productos y servicios a los exintegrantes de las FARC que se hayan acogido a un proceso de reincorporación a la vida civil y a toda persona jurídica en que figuren éstos como asociados, aportantes o agremiados, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

En particular, se reiteró a las entidades vigiladas en dicha Circular Externa que: **“[L] a calidad de reincorporado no podrá ser considerada por sí sola como una causal válida para negar la vinculación como cliente o la prestación de un servicio financiero”.**

Para verificar la calidad de reincorporado, las entidades vigiladas podrán consultar las bases de datos disponibles a través de la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) o cualquier mecanismo referido en el Decreto Ley 899 de 2017 o cualquier norma que haga, previa manifestación de esa condición expuesta por el interesado.

De igual manera, las entidades vigiladas por la SFC deben abstenerse de exigir requisitos adicionales más gravosos, no contemplados en normas que regulen la vinculación como clientes o la prestación de servicios financieros, a las personas que pertenecen a este segmento poblacional.

Además de la realización de los procedimientos normales de conocimiento del cliente y debida diligencia, las entidades vigiladas por la SFC deben consultar de manera previa a la vinculación del reincorporado, las listas internacionales vinculantes y restrictivas para Colombia y dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de éstas.

Cuando el reincorporado esté en las listas restrictivas, las entidades vigiladas tienen la discrecionalidad para establecer la viabilidad de la relación contractual con este, para lo que podrán establecer mecanismos que permitan administrar el riesgo de LA/FT, según el caso.

Es de resaltar que estas disposiciones son aplicables cuando las figuras asociativas de la población reincorporada requieran acceder a productos y servicios financieros para desarrollar sus actividades.

6. CONSIDERACIONES SOBRE EL SECTOR MINERO

Pese al potencial productivo del sector minero en la economía colombiana, este sector enfrenta retos significativos para dinamizar su inclusión financiera, especialmente, en la adopción e implementación de modelos de gestión de riesgos LA/FT en todos sus niveles y escalas mineras.

Así, la inclusión financiera del sector minero ha tenido un creciente interés por parte del Gobierno Nacional, cuyas entidades han trabajado articuladas para promover la canalización de los flujos de las transacciones comerciales en el sector, atraer inversión, facilitar el apalancamiento de mejores prácticas, optimizar el desarrollo del negocio, entre otros. En este sentido, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y Banca de las Oportunidades, en 2022, lanzaron el primer reporte de inclusión financiera del sector minero, que sirvió de diagnóstico para diseñar líneas de política pública y acciones focalizadas.

Este diagnóstico¹² permitió reconocer, entre otros, que el porcentaje de mineros de subsistencia¹³ con al menos un producto de depósito o crédito fue de 75,4%, al cierre del primer semestre de 2021, sin embargo, al momento de analizar el grado de utilización de los productos, se encontró que solo el 44,1% de dichos mineros tiene un producto activo.



Por su parte, el 20,6% de los mineros tenía al menos un producto de crédito en dicho periodo, lo que indica que cuatro de cada cinco mineros no accedían a los productos del activo bancario. En materia de acceso y de uso de productos financieros se observa un rezago en este sector respecto a los indicadores nacionales.

Ahora bien, se identificó que un 87,4% de los titulares mineros¹⁴ tienen productos financieros, un 76% los tiene activos y vigentes y un 58,9% tiene un producto de crédito. Este informe permite reconocer las brechas y rezagos del sector minero y los retos por parte de actores públicos y privados para promover el uso de productos y servicios financieros que impacten positivamente en este sector.

¹² Ministerio de Minas y Energía- Agencia Nacional de Minería – Banca de las Oportunidades (2022). Reporte de Inclusión Financiera Minera. Disponible en: https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2022-05/BDO_Reporte%20RIF_Minero.pdf

¹³ Estas cifras del reporte se refieren a las personas naturales que se dedican a actividades relacionadas con la minería de subsistencia.

¹⁴ Titulares mineros: personas naturales o jurídicas que tienen derechos de exploración o explotación, asignados por la Agencia Nacional de Minería.

En este contexto, se expidió la Ley 2177 de 2021, para promover el acceso del sector a los productos y servicios financieros ofrecidos por las entidades vigiladas, fundamentado en principios generales como la universalidad, la igualdad, la eficiencia, la reciprocidad, entre otros.

Precisamente, esta ley plantea como uno de sus principios orientadores la inclusión financiera. Según este principio, los actores del sector minero *“(...) accederán a los productos y servicios financieros de manera oportuna, sostenible, y con las mismas oportunidades, sin que se puedan establecer barreras de entrada que no obedezcan a causales objetivas informadas, referidas a la transparencia en la información, el cumplimiento regulatorio, la prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción, y prácticas de ética empresarial”.*

Con base en este principio, el acceso a servicios y productos financieros por parte de los actores del sector minero debe estar guiado por procesos claros e informados al interior de las entidades vigiladas, para que todas sus solicitudes de vinculación sean evaluadas objetivamente y con la información necesaria para acreditar el pleno cumplimiento de los requisitos normativos existentes para el desarrollo de su actividad y el análisis de riesgo establecido por cada entidad vigilada.

Precisamente, esta disposición exige a los destinatarios de la ley que cuenten con medidas de gestión de riesgos y/o medidas mínimas que

tengan por objetivo establecer estándares de transparencia en la información, cumplimiento regulatorio, prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva y prácticas de ética empresarial, información que es clave para que la entidad vigilada pueda realizar un análisis del riesgo integral e individualizado.

No se considera que sea una razón objetiva que justifique la denegación de acceso a los productos y servicios financieros que pertenezca al sector minero, según el parágrafo del artículo 6 de la mencionada Ley 2177. En contraste, las entidades vigiladas por la SFC pondrán productos y servicios financieros con beneficios especiales a los consumidores financieros de este sector de la economía, igual que a cualquier otro, según su modelo de negocio y su estrategia comercial.

Además, cuando se presente una negativa a la prestación de productos y servicios a los actores del sector, las razones objetivas deberán informarse debidamente al solicitante y/o consumidor financiero.

En particular, el artículo 7 de la Ley 2177 de 2021 señala que, ante la inadmisión o rechazo de la solicitud de productos o servicios de las entidades vigiladas, el interesado tendrá el derecho a que el Banco Agrario le facilite el servicio y el acceso a los productos financieros, según los procedimientos internos de dicha

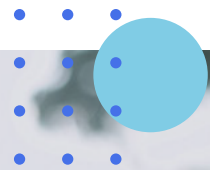


entidad. Además, dicho Banco deberá remitir a esta Superintendencia la información suministrada por el interesado para efectos de supervisión.

El artículo 16 de la ley prevé una obligación de reporte trimestral por parte de las entidades vigiladas, sobre el número de solicitudes presentadas por los sujetos destinatarios de dicha norma, las admitidas, rechazadas y el trámite surtido a cada una. Por lo que, la SFC, mediante Carta Circular 019 de 2022, dispuso un formulario para instruir a las entidades vigiladas para remitir la información.

Por otra parte, la citada ley también establece la responsabilidad en cabeza de las entidades vigiladas de incluir en sus programas de educación financiera capacitaciones específicas para las necesidades de acceso a productos y servicios de este sector. También, frente a este aspecto educativo, las autoridades mineras, por mandato legal, en coordinación con la SFC desarrollarán, como mínimo anualmente, acciones de socialización, actualización y retroalimentación dirigidas a las entidades vigiladas.

La SFC está comprometida con el diálogo y trabajo conjunto permanente con el sector minero, las entidades vigiladas, en especial a través de sus oficiales de cumplimiento, y con otros agentes relevantes de la industria para acompañarlos en temas de gestión de riesgo LA/FT e inclusión financiera. En este marco, se ha participado en la revisión de documentos para facilitar el conocimiento y entendimiento de la comunidad minera por parte del sector financiero.



7. CONSIDERACIONES SOBRE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO

El artículo 128 de la Ley 1448 de 2011 (prorrogada mediante Ley 2078 de 2021) estableció que los créditos otorgados a las víctimas que como consecuencia de los hechos victimizantes han entrado en mora o han sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación, quedarán clasificados en una categoría de riesgo especial de acuerdo con la reglamentación que expedida por esta Superintendencia.

Al respecto, en el Sistema Integrado de Administración de Riesgos – SIAR se contempla la aplicación de reglas especiales para la administración del riesgo de crédito en créditos otorgados a las víctimas a las que se refiere la Ley 1448 de 2011 ¹⁵.

¹⁵ Numeral 2.7 del Capítulo XXXI de la Circular Básica Contable y Financiera (C.E. 100 de 1995).

¹⁶ Se recuerda que, de conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 128 de la Ley 1448 de 2011, se presume que la mora, refinanciación, reestructuración o consolidación son consecuencia del hecho victimizante si se presentan con posterioridad al momento en que ocurrió el daño.

Dentro de estas reglas, se destaca principalmente lo siguiente: .



Los establecimientos de crédito deben disponer para las víctimas mecanismos ágiles de atención para tramitar y resolver claramente las inquietudes, consultas y solicitudes sobre las medidas crediticias previstas en la Ley 1448 de 2011.

El establecimiento de crédito deberá revisar los créditos vigentes de la víctima que solicite la calificación y, en caso de proceder, promover la celebración de acuerdos de pago en condiciones de viabilidad financiera para la víctima – deudor.



Los establecimientos de crédito deben informar sobre las líneas de redescuento disponibles para financiar los créditos otorgados a las víctimas.



Si como consecuencia de hechos victimizantes¹⁶, los créditos activos de un deudor entran o han entrado en mora, o son o han sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación, la entidad vigilada debe incluirlos inmediatamente en una categoría interna especial que les permita identificarlos y clasificarlos. Esta categoría tiene los siguientes efectos:

- Los créditos deben conservar la calificación que tenían al momento del hecho victimizante, la cual debe ser actualizada en los correspondientes reportes a las centrales de información y mantenida por el término de 1 año.
- No se pueden cobrar intereses moratorios durante el término comprendido entre la ocurrencia del hecho victimizante y hasta 1 año después de la inscripción en el Registro Único de Víctimas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a los secuestrados por virtud de la Ley 986 de 2005.
- La entidad vigilada debe promover la celebración de un acuerdo de pago con el deudor víctima en condiciones de viabilidad financiera para dicho deudor, que permita cumplir sus obligaciones, y solo podrá recalificarse como incumplido si, tras celebrado el acuerdo, el deudor contraviene las nuevas condiciones acordadas. En el evento que los acuerdos contemplen periodos de gracia, se deben suspender durante estos periodos la causación de intereses y demás conceptos asociados al crédito.

8. PRINCIPIOS ORIENTADORES

Junto a lo presentado, se enuncian principios orientadores que complementan las expectativas de la Superintendencia Financiera de Colombia en materia de atención y trato justo.

Caracterización:

es fundamental que las entidades vigiladas por la SFC caractericen aquellos segmentos poblacionales a los que pertenecen sus nichos de mercado o consumidores financieros. De esta manera, podrán formular políticas, procedimientos y estrategias para su debida atención y trato justo.

Es importante que estas actividades de caracterización se realicen periódicamente, para observar tendencias y cambios que permitan ajustar políticas, procedimientos y estrategias ya establecidos.

Enfoque diferencial:

las entidades vigiladas, con base en las actividades de caracterización que realicen, podrán adoptar enfoques diferenciales en la atención y trato justo a sus consumidores financieros.

Al respecto, la sentencia T-010 de 2015, la Corte Constitucional describió dicho enfoque en los siguientes términos:

"El enfoque diferencial como desarrollo del principio de igualdad, en tanto trata diferencialmente a sujetos desiguales, busca proteger a las personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad o de debilidad manifiesta, de manera que se logre una verdadera igualdad real y efectiva, con los principios de equidad, participación social e inclusión. Dentro del enfoque diferencial se encuentra el enfoque étnico, el cual tiene que ver con la diversidad étnica y cultural, de tal manera que teniendo en cuenta las particularidades especiales que caracterizan a determinados grupos étnicos y el multiculturalismo (...)".

Enfoque Basado en Riesgos (EBR):

según la Recomendación 1 de las 40 Recomendaciones del GAFI/FATF¹⁷, es importante que los países realicen una evaluación del riesgo de LA/FT, con el fin de adoptar medidas para prevenir o mitigar dicho riesgo que sean proporcionales a los niveles de riesgo identificados, con el fin de evitar efectos indeseados en la aplicación inadecuada de dichas recomendaciones, como la exclusión financiera de ciertos segmentos poblacionales derivada de fenómenos de "de-risking".

Para las entidades vigiladas, por tanto, es crucial implementar el EBR de forma adecuada para realizar una efectiva gestión del riesgo, en lugar de acudir a prácticas de "de-risking" que pueden afectar la inclusión financiera de ciertos segmentos poblacionales que, a su juicio, representen un mayor riesgo.

Esta aproximación busca incorporar en la esencia de la cultura corporativa de las entidades el EBR, que permite una visión holística y de coexistencia entre la inclusión financiera y la gestión del riesgo.

Para cimentar este elemento en la cultura corporativa de las entidades, hay que capacitar permanentemente a sus funcionarios sobre inclusión financiera, medidas de debida diligencia y efectividad de los sistemas de administración de riesgos (más allá del cumplimiento normativo).



Compromiso:

la debida atención y el trato justo al consumidor financiero deben formar parte de la cultura organizacional de las entidades vigiladas, por lo que es indispensable adoptar políticas, procedimientos y estrategias para incorporar estos principios en el ADN de las organizaciones.

En todos estos instrumentos deberá reflejarse un compromiso expreso y permanente para erradicar cualquier forma de exclusión, estigmatización o prejuicio que pueda existir en la entidad contra uno o varios segmentos poblacionales. Para esto, es necesario que, desde la Junta Directiva y la Alta Dirección, se promueva una conducta ética en los negocios y una cultura de trato justo a los consumidores financieros como pilar dentro del desarrollo de los negocios de la entidad.



Campañas de sensibilización y capacitaciones periódicas al personal:

el entrenamiento constante y la construcción de capacidades dentro de las organizaciones en materia de habilidades blandas y la sensibilización sobre las necesidades de segmentos poblacionales particulares, especialmente dirigido a las áreas de contacto con los consumidores financieros, es fundamental para garantizar que las interacciones con la entidad vigilada sean inclusivas y respetuosas y, en general, resulten satisfactorias para las personas.

En seguimiento a esta construcción de capacidades permanentes, es esencial que las entidades vigiladas establezcan controles respecto de la información brindada a los consumidores financieros, de tal forma que se asegure la de la calidad y oportunidad de esta. En caso de que se tercerice esta labor de atención, la entidad debe contar con mecanismos y controles para evaluar el desempeño de la fuerza tercerizada, de tal forma que se asegure un trato justo a los consumidores financieros.

Es fundamental evaluar periódicamente al personal para evaluar el desempeño, el comportamiento ético, la conducta profesional y la calidad de la interacción con los consumidores financieros.

¹⁷ GAF/ FATF (16 de febrero de 2012), The FATF Recommendations. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

Lenguaje claro:

según el literal c) del artículo 3 de la Ley 1328 de 2009, las entidades vigiladas deben suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y costos en las relaciones con las entidades vigiladas.

En este sentido, las entidades vigiladas deben tomar las medidas adecuadas para garantizar que los consumidores financieros comprendan completamente los productos en todo su ciclo de vida y sus riesgos, por lo que deben contar con un proceso documentado de acompañamiento a los deudores (educación financiera), el cual, además, contemple los enfoques diferenciales explicados anteriormente.

Ahora bien, esto implica que las entidades vigiladas realicen, como mínimo, los siguientes pasos¹⁸:

- Identificar los temas o contenidos que se quieren informar e identificar quiénes son los interlocutores, para lo cual es fundamental la caracterización mencionada anteriormente.

- Relacionar los conceptos con el contexto de la realidad del consumidor financiero, con la cultura, la satisfacción de una necesidad, la prestación de un servicio concreto.
- Convertir en lenguaje claro y sencillo los conceptos técnicos que se usan en términos de fácil comprensión para el ciudadano. Sobre esto, es clave que los consumidores puedan encontrar lo que necesitan, entender lo que encuentran y usar lo que encuentran para satisfacer sus necesidades¹⁹, por lo cual los enfoques diferenciales resultan tan relevantes ante la diversidad de segmentos poblacionales que pueden ser atendidos por una misma entidad vigilada.
- Definir las estrategias de comunicación, estableciendo los canales y medios de comunicación para la interlocución efectiva dependiendo de las características del segmento poblacional al que se dirija.



¹⁸ Adaptado de: DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública) - Gobierno en Línea - Secretaría de Transparencia - DNP (Departamento Nacional de Planeación). Guía de caracterización de ciudadanos, usuarios o grupos de interés. Disponible en http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/95b812a35a0c0464a79ffcca30f15508/guia_de_caracterizacion3.pdf

¹⁹ Plain Language Action and Information Network – PLAIN (s.f.). Plain Language Guidelines. Disponible en: <https://www.plainlanguage.gov/guidelines/>

Lenguaje inclusivo y respetuoso:

las entidades vigiladas deben velar porque sus funcionarios eviten el uso de expresiones que puedan resultar excluyentes o irrespetuosas en su comunicación con los diferentes segmentos poblacionales. Es importante que la aproximación a la atención de los consumidores financieros sea siempre desde la empatía y el buen trato.

Las quejas de los consumidores sobre interacciones irrespetuosas o excluyentes deberían considerarse con seriedad por parte de las entidades vigiladas. En este sentido, se requiere que sean investigadas desde su causa raíz, que se aborde la situación con el consumidor financiero y se adopten medidas para evitar su repetición. Estas situaciones son un riesgo reputacional para la entidad vigilada, sino que pueden perpetuar estigmas que afectan negativamente a los grupos poblacionales.

Recopilación, producción y análisis de datos:

el uso de información y evidencia permite a las entidades vigiladas conocer profundamente las características de los segmentos poblacionales que atiende permitiendo formular estrategias centradas en sus necesidades.

Según esta información, las entidades vigiladas podrán construir casos de negocio para atender segmentos poblacionales con criterios de interseccionalidad, diseñar productos sencillos, fáciles de entender y servicios que respondan a los intereses o necesidades de estos y que su comercialización se haga según las características del segmento al que va dirigido. De igual manera, podrán formular e implementar políticas y procedimientos para una atención más efectiva y focalizada de sus consumidores financieros.

También, es de resaltar que la SFC tiene herramientas para divulgar información segmentada, cuya fuente es la información remitida por las mismas entidades vigiladas mediante diferentes formatos, que pueden utilizar dichas entidades para realizar análisis sectoriales o comparativos en relación con segmentos poblacionales especiales. Al respecto, se resaltan las siguientes que se encuentran disponibles en la página web de esta Superintendencia (www.superfinanciera.gov.co):

- Frente a la población migrante: en la opción “Interactúe con las cifras”, en la lista desplegable seleccionar “Inclusión financiera” y luego “Migrantes venezolanos”.



Respuestas claras, de fondo, suficientes, efectivas y congruentes:

se recomienda que, en caso de que se le rechace la solicitud de acceso a un producto o servicio a un consumidor financiero, la entidad envíe a los clientes comunicaciones para explicar, de forma clara, suficiente y por canales efectivos, las causales objetivas del rechazo, tales como capacidad de pago, chequeo con buró de crédito o falta de cumplimiento de los requisitos para aplicar al producto particular, entre otras. En todo caso, es fundamental ofrecer a los consumidores un canal de comunicaciones para obtener información si su solicitud es rechazada.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que los consumidores financieros ejerzan su derecho de petición para la solicitud de productos o servicios o para averiguar las causas de la negativa de la entidad vigilada para prestárselos, es indispensable que las entidades den respuesta a estas solicitudes con las características que la jurisprudencia constitucional ha establecido para garantizar el cumplimiento pleno del derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo ²³ de la Constitución Política.

En este sentido, las respuestas deberán ser²⁰:

- **Claros:** de fácil comprensión para el consumidor financiero, como se mencionaba anteriormente.
- **Precisas:** la respuesta debe desarrollar lo solicitado, evitando analizar temas que no sean objeto de la petición.
- **Congruentes:** la respuesta debe estar directamente relacionada con lo solicitado.
- **Consecuentes:** las entidades vigiladas deben tramitar las solicitudes de los consumidores financieros de forma adecuada e informar al peticionario el trámite que ha surtido la solicitud y las razones por las cuales considera si es o no procedente. Este elemento es relevante cuando se trata

de una negativa la prestación u ofrecimiento de un producto o servicio financiero porque, como explicaba en la sección del marco regulatorio general, estas negativas deben fundamentarse en causales objetivas.

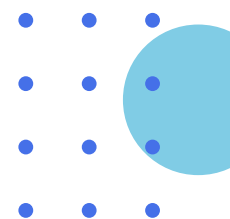
Relaciones con las comunidades:

es importante buscar alianzas y trabajar en conjunto en iniciativas con otras organizaciones presentes en las comunidades (como organizaciones sin ánimo de lucro, organizaciones comunitarias, entidades públicas, entre otras) puede ser un mecanismo efectivo para conocer más los segmentos poblacionales y construir relaciones profundas y personalizadas con los consumidores financieros.

Diversidad en la organización:

actualmente muchas organizaciones se encuentran comprometidas con la implementación de políticas y prácticas de diversidad, equidad e inclusión para construir lugares de trabajo más diversos y justos.

Estas iniciativas pueden resultar relevantes para que segmentos poblacionales especiales representen a los diferentes niveles de la organización, lo que puede redundar no solo en impactos positivos para esta y promover la confianza de los consumidores financieros. En particular, el Financial Stability Institute ha resaltado que este tipo de políticas pueden mejorar la calidad del gobierno corporativo de las entidades vigiladas y promover un trato justo y equitativo de los clientes, contribuyendo así a mitigar los riesgos legales y de reputación²¹.



²⁰ Corte Constitucional (21 de enero de 2019). Sentencia T- 007 de 2019. Expediente T-6.879.382.

²¹ Nompumelelo Simelane & Jeffery Yong (mayo de 2022). Diversity and inclusion – embracing the true colours in financial supervision. FSI Insights on policy implementation No 42. Disponible en: <https://www.bis.org/fsi/publ/insights42.htm>



SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

BOGOTÁ, D.C. - COLOMBIA
2024

