



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO

DE 2014

-- (- 3 6 9 7 6)

- 4 JUN 2014

Radicación No. 11-60896

“Por la cual se archiva una averiguación preliminar”

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

en ejercicio de sus facultades legales, en especial las previstas en el Artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, y el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia establece que la libre competencia es un derecho de todos, e impone al Estado el deber de impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica, así como evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición de dominio en el mercado nacional.

SEGUNDO: Que el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009 establece que “[i]o dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera que sea la actividad o sector económico”. (Subrayado fuera de texto).

TERCERO: Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante **SIC**) “[c]onocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en todos los mercados nacionales y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular, los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica.”

CUARTO: Que el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, establece como funciones del Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia “[f]ramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia.”

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

QUINTO: Que mediante comunicación radicada con el No. 11-60896 del 18 de mayo de 2011¹, el **BANCO DE LA REPÚBLICA** (en adelante **BANREP**) trasladó a la **SIC**, copia de las denuncias interpuestas ante esa Entidad por **ERNESTO CUELLAR REINA**, mediante comunicación radicada con el No. DER-BOG-19108-2011 del 2 de mayo de 2011 y mediante comunicación radicada con el No. DER-BOG 20404-2011 del 9 de mayo de 2011, en las que narra, entre otros, los siguientes hechos:

"(...)

1. *La Autoridad Monetaria, integrada por la Junta Directiva del Banco de la República, presidida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, omite la equidad financiera por parte de las instituciones del sistema financiero colombiano, conformado como un oligopolio con una posición dominante que afecta al consumidor financiero (...)*

(...)

3. *Esa Autoridad Monetaria, en forma consciente y deliberada, le permite o facilita a las instituciones financieras que conforman del oligopolio financiero en Colombia, cobrar a sus clientes exageradas tasas de interés en sus operaciones activas en sus operaciones activas de crédito (...)*

(...)

10. *Así pues, podría concluirse que con el patrocinio de la Autoridad Monetaria, el oligopolio financiero colombiano, se enriquece con la descapitalización que le induce a sus pequeños y medianos ahorradores, cobrando elevadísimas tasas de interés por sus operaciones de crédito, cobrando elevadas tarifas por cualquier información o transacción que requieran o efectúen sus consumidores financieros, y lo más elegante y oculto, con millonarias transferencias por inversiones en títulos de deuda pública o las estériles de las OMAS que promueve el emisor.*

(...)

12. *Todo también patrocinado con la política en cuanto a tasa de inflación con parámetro desde hace años con rango entre el 2 y 4%, donde el sistema financiero toma como referente la base mínima para remunerar a sus ahorradores y la máxima como referente para sus operaciones activas, ésta multiplicada varias veces en esa desproporcionada y funesta relación existente en la intermediación bancaria (...)*

(...)

El párrafo tercero del artículo 373 de la Constitución dispone que "El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional".

¹ Folios 1 a 12 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente. Entiéndase que en el presente acto administrativo cuando se hace referencia al "Expediente", el mismo corresponde al radicado con el No. 11-60896.

RESOLUCIÓN NÚMERO F - - 3 6 9 7 6 DE 2014 Hoja N°. 3

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

Tal es la característica del sistema financiero colombiano, que cada vez más se asimila a un oligopolio, con tal poder discrecional y dominante, por ejemplo para establecer las tasas activas y pasivas en sus operaciones de crédito o captación, ambas desproporcionadas: las primeras por elevadas y las segundas por irritas y en varios de los casos, real (sic) negativas por largo lapso de tiempo, como sucede para los depósitos en cuentas de ahorros, todo favorecido por la desregulación discriminatoria existente y tolerada.

(...) así como existe libertad para que el consumidor financiero escoja la modalidad de depósito de ahorro o inversión financiera que considere más beneficiosa, lo cual parece razonable, no solo porque se encuentra previsto en la ley, sino, también, porque vivimos en una economía libre cambista, pero, a pesar de sus beneficios, facilita que se incuben prácticas indeseadas de la incompetencia (sic) imperfecta.

SEXTO: Que mediante comunicación radicada con el No. 12-47803-0 del 21 de marzo de 2012², **ERNESTO CUELLAR REINA** presentó denuncia ante la **SIC** en la que narra, entre otros puntos, lo siguiente:

(...)

Se centra el petitorio en la verificación de si ha existido y prevalece un aprovechamiento financiero contra los consumidores financieros por parte del sistema bancario o financiero colombiano, según los datos que se incluyen y comentan, si existe una eventual posición dominante que ha conllevado a un eventual enriquecimiento injustificado por tal sector, según se desprende de los datos y concretamente el hecho de la existencia de tasas de interés activas muy elevadas, fijadas y cobradas por los bancos, en contraste con el reconocimiento y pago de tasas de rendimiento pasivas a sus ahorradores, caracterizadas entre 2000 y 2011 por ser reales negativas, es decir, inferiores a la tasa anual de inflación, que puedan estar capitalizando a los depositantes -concretamente en cuentas de ahorro que es el mayor pasivo financiero del sistema bancario.

(...)

APUNTES SOBRE DATOS DEL BALANCE DE LOS ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE COLOMBIA DIRIGIDOS A TITULO (sic) DE INFORMACION (sic) A LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA (sic) Y CON LA CONNOTACION (sic) DE LA DENUNCIA SI DICHA JUNTA ENCONTRARE QUE PUEDAN ESTARSE CONFIGURANDO LAS SIGUIENTES FIGURAS JURIDICAS (sic):

1. Omisión en (sic) aplicación de la ley para evitar un estado sistemático de reconocimiento de tasas reales negativas por parte del sistema bancario hacia sus ahorradores durante el periodo 2000/2011, práctica prohibida en el artículo 16, letra e) de la Ley 31 de 1992.

2. El cobro de elevadas tasas de interés a los consumidores financieros activos y el pago de irritas tasas de interés a los consumidores pasivos, al parecer ante una

² Folios 16 a 20 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO E- - 36976 DE 2014 Hoja N°. 4

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

eventual posición dominante del sistema que actúa como un posible oligopolio enmarcado en tácitos acuerdos interbancarios avalados, en forma explícita o tácita, por su ente asociativo, la Asobancarías (sic).

3. Si como consecuencia de lo anterior y el enorme crecimiento patrimonial del sistema bancario entre 2000/2011, éste puede obedecer a un eventual enriquecimiento injustificado, de conocimiento y tolerado por la Junta Directiva del Banco de la República, el Ministro o Ministros de Hacienda, la Superintendencia Financiera de Colombia y el ente regulador de los precios y costos en Colombia."

SÉPTIMO: Que mediante comunicación radicada con el No. 12-104635 del 22 de junio de 2012, **CAROL XIMENA SIERRA RODRÍGUEZ** presentó denuncia ante la **SIC** en la que narra, entre otros puntos, lo siguiente:

(...)

De manera atenta presento queja por la unidad y pasmosa igualdad en el valor de los intereses y de los servicios en las entidades bancarias en Colombia, (...)

(...)

Por lo anterior solicito de esa superintendencia se inicie investigación a fin de esclarecer las razones por las cuales los intereses y servicios bancarios en Colombia tienen los precios prácticamente iguales e igualmente costosos, (...)

OCTAVO: Que de conformidad con el artículo 29 del Código Contencioso Administrativo, que reza: "*Cuando hubiere documentos relacionados con una misma actuación o con actuaciones que tengan el mismo efecto, se hará con todos un solo expediente al cual se acumularán, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad y tengan relación íntima con él para evitar decisiones contradictorias. (...)*" esta Delegatura procedió a acumular la denuncia presentada mediante comunicación radicada con el No. 12-47803 del 21 de marzo de 2012, y la denuncia presentada mediante comunicación radicada con el No. 12-104635 del 22 de junio de 2012 a la actuación preexistente identificada con el radicado No. 11-60896 por considerar que lo narrado en tales denuncias se circunscribía a las mismas circunstancias fácticas.

NOVENO: Que en desarrollo de las facultades conferidas a la **SIC** de acuerdo a lo dispuesto en los numerales 62, 63 y 64 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011³, esta Delegatura promovió las siguientes actuaciones:

³ "ARTÍCULO 1. *Funciones Generales* [de la Superintendencia de Industria y Comercio]. (...) 62. *Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley.* 63. *Solicitar a las personas naturales y jurídicas el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio que se requieran para el correcto ejercicio de sus funciones.* 64. *Interrogar, bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta clase de pruebas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones".*

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

9.1. Testimonios

• A **ERNESTO CUELLAR REINA** el 14 de marzo de 2012, citado mediante oficio radicado con el No. 11-60896-3 del 24 de febrero de 2012⁴, para que ilustrara a la Delegatura sobre los hechos narrados en la denuncia. En esta audiencia el testigo se ratificó en la denuncia presentada en su escrito inicial, sin aportar nuevos elementos sobre los hechos objeto de esta actuación.

9.2. Citaciones

• Mediante oficio radicado con el No. 11-60896-5 del 18 de octubre de 2012⁵ se citó a **CAROL XIMENA SIERRA RODRÍGUEZ**, para que ilustrara a la Delegatura sobre los hechos narrados en la denuncia.

• Mediante oficio radicado con el No. 11-60896-6 del 20 de noviembre de 2012⁶ se citó por segunda vez a **CAROL XIMENA SIERRA RODRÍGUEZ**, para que ilustrara a la Delegatura sobre los hechos narrados en la denuncia.

• Mediante oficio radicado con el No. 11-60896-9 del 16 de enero de 2013⁷ se citó por tercera vez a **CAROL XIMENA SIERRA RODRÍGUEZ**, para que ilustrara a la Delegatura sobre los hechos narrados en la denuncia.

Cabe destacar que la mencionada diligencia de testimonio no se realizó por cuanto, para las primeras dos citaciones, se registró correo devuelto respecto del oficio de citación con ocasión de la no existencia de la dirección suministrada por la denunciante. En cuanto a la tercera citación, la declarante no compareció a la diligencia.

• Mediante oficio radicado con el No. 11-60896-10 del 21 de mayo de 2013⁸ se citó a **LUZ ÁNGELA BARAHONA**, en su calidad de Superintendente Delegada para Intermediarios Financieros de la **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA** (en adelante **SUPERFINANCIERA**), con el fin de que rindiera testimonio sobre las características del mercado de crédito en Colombia, así como sobre los agentes que en él participan

⁴ Folio 13 del Cuaderno No. 2 del Expediente.

⁵ Folio 44 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

⁶ Folio 47 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

⁷ Folio 50 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

⁸ Folio 52 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

Esta diligencia no se realizó por cuanto la declarante, mediante comunicación radicada con el No. 11-60896 del 5 de junio de 2013⁹, manifestó que le era imposible rendir el testimonio en la fecha programa toda vez que se encontraba incapacitada.

• Mediante oficio radicado con el No. 11-60896-11 del 21 de mayo de 2013¹⁰ se citó a **JOSÉ DARÍO URIBE**, en su calidad de Gerente General del **BANCO DE LA REPÚBLICA** (en adelante **BANREP**), con el fin de que rindiera testimonio sobre las características del mercado de crédito en Colombia, los canales de transmisión, y los instrumentos de política monetaria con los que cuenta el **BANREP**.

Esta diligencia no se realizó toda vez que el Secretario de la Junta Directiva del **BANREP**, mediante comunicación radicada con el No. 11-60896-12 del 30 de mayo de 2013¹¹, manifestó que con ocasión de las funciones y compromisos laborales del citado declarante, se dificulta su desplazamiento para atender oportuna y eficazmente la diligencia. Así mismo, solicitó que se le enviara el cuestionario del testimonio para que el declarante lo respondiera de manera escrita bajo la gravedad de juramento, de acuerdo a lo estipulado en el inciso tercero del artículo 199 del Código de Procedimiento Civil.

DÉCIMO: Que mediante memorando radicado con el No. 11-60896-7 del 27 de diciembre de 2013¹², el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia, ordenó la apertura de una averiguación preliminar a fin de determinar la posible ocurrencia de una conducta anticompetitiva por parte de los establecimientos bancarios.

DÉCIMO PRIMERO: Que, a efectos de determinar si existe mérito para iniciar investigación por la presunta violación de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, y una vez realizado el análisis de la información allegada al expediente, se encuentra lo siguiente:

11.1. El mercado de crédito en Colombia

El crédito se puede entender como una operación financiera en la cual un agente (prestamista) cede temporalmente sus recursos para que otros hagan uso de ellos (deudor), por dicha cesión reciben un pago denominado tasa de interés. Para que esta operación financiera pueda perfeccionarse se requieren de dos operaciones principales: operaciones pasivas y operaciones activas.

Las operaciones pasivas, corresponden a los medios que tienen las entidades financieras para conseguir dinero del público. En el **ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA**

⁹ Folio 57 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

¹⁰ Folio 53 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

¹¹ Folio 54 a 56 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

¹² Folio 49 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 6 - - 3 6 9 7 6 DE 2014 Hoja N°. 7

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

FINANCIERO (en adelante **EOSF**) se muestran los siguientes tipos de operaciones pasivas o de captación¹³:

- **Cuenta Corriente:** El monto que las personas o las entidades tienen a la vista en bancos. Usualmente no devengan intereses y se manejan por medio de una libreta de cheques.
- **Cuenta de Ahorros:** Cuenta que se tiene en un establecimiento financiero (banco o corporación de ahorro y vivienda) y cuyo objetivo es la protección de los ahorros. Estas cuentas permiten que el ahorrador obtenga un beneficio por su depósito y se le facilite solicitar un préstamo dependiendo del monto promedio de tales depósitos.
- **Certificado de Depósito a Término (CDT):** Es el certificado que se recibe por depósitos de sumas de dinero. Los plazos pueden ser de 30 días en adelante siendo los más comunes los de 30, 60, 90, 180 y 360 días. Pueden emitirlos los bancos comerciales, corporaciones de ahorro y vivienda, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial. La tasa de interés por su depósito está determinada por el monto, el plazo y las condiciones existentes en el mercado al momento de su constitución. Son nominativos y no se pueden redimir antes de su vencimiento.

Por su parte, las operaciones activas corresponden a todas aquellas operaciones financieras de colocación de recursos, en las cuales el prestamista dispone de los recursos propios y captados mediante las operaciones pasivas para realizar la respectiva cesión de recursos a los deudores. En general las operaciones activas son créditos, en Colombia existen cuatro tipos de crédito que son, crédito comercial, crédito de consumo, crédito de vivienda y microcrédito. Cada uno de ellos corresponde a:

- **Crédito de consumo**¹⁴: son aquellos créditos otorgados a personas naturales para financiar la adquisición de bienes de consumo o el pago de servicios para fines no comerciales o empresariales, independientemente de su monto. La **SUPERFINANCIERA** segmenta este tipo de crédito en consumo sin tarjeta de crédito y tarjeta de crédito; esto debido a que las tasas de interés de las tarjetas de crédito tienen características especiales, asociadas a que el riesgo de no pago es muy alto lo que hace que la cartera vencida sea elevada en comparación con otros tipos de crédito.
- **Crédito comercial**¹⁵: son créditos otorgados a personas naturales o jurídicas para el desarrollo de actividades económicas con un fin distinto al microcrédito. La

¹³ Ver: <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/Glosario/glosario-c.htm>. Consultado el 3 de junio de 2014.

¹⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 4090 del 20 de noviembre de 2006, artículo 2.

¹⁵ *Ibid.*

RESOLUCIÓN NÚMERO **36976** DE 2014 Hoja N° 8

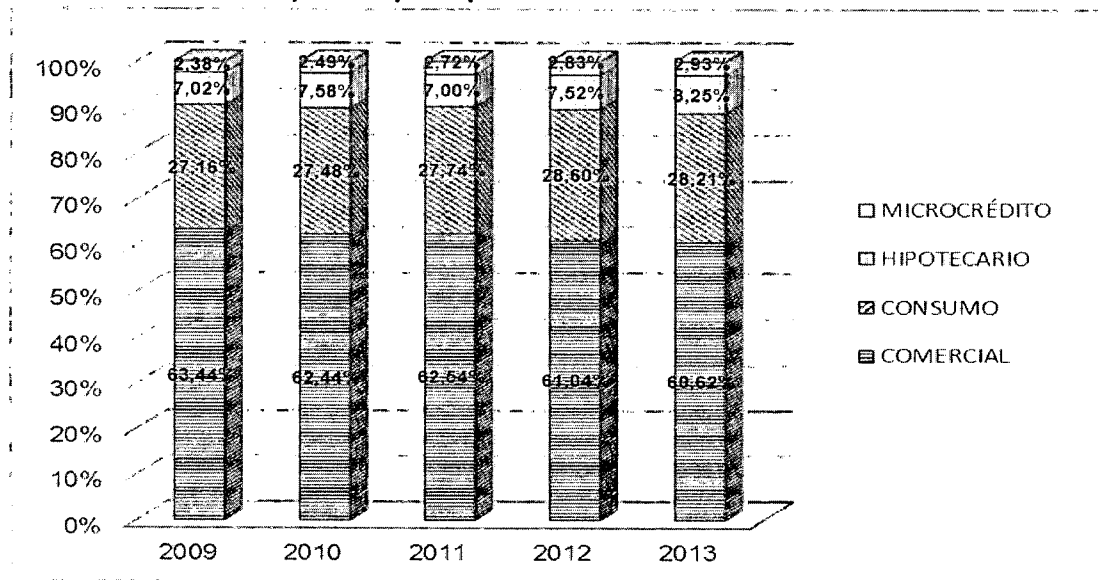
Por la cual se archiva una averiguación preliminar

SUPERFINANCIERA, segmenta este crédito en: preferencial en el que se encuentran los clientes que poseen elementos para pactar una tasa de interés, como baja exposición al riesgo, y calificación A en cuanto a las garantías que respaldan el crédito, entre otros; de tesorería que es aquel otorgado a clientes preferenciales a un plazo inferior o igual a 30 días, dirigidos a atender necesidades de liquidez de corto plazo; ordinario que es aquel que no se puede clasificar como preferencial o de tesorería y por último; sobregiros bancarios que hacen referencia a pagos que exceden el saldo de la cuenta a nombre de una persona jurídica.

- **Microcrédito**¹⁶: son los créditos otorgados a microempresas, cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supere veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por microempresa se entiende toda unidad de explotación económica, realizada por persona.
- **Crédito de vivienda o hipotecario**¹⁷: son otorgados a personas naturales o jurídicas cuyo fin sea la adquisición, construcción, dotación o reforma de vivienda nueva o usada.

A continuación, se observará la proporción que cada una de este tipo de operaciones representa para el mercado del crédito en Colombia basándose en el tamaño de cartera bruta.

Gráfico No. 1
Participación por tipo de crédito de cartera bruta



Fuente: SUPERFINANCIERA¹⁸.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Ver: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=60956&reAncha=1>. Consultado el 6 de marzo de 2014.

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

Del anterior gráfico podemos observar que, el tipo de crédito que mayor cartera bruta acumula en el mercado colombiano es el de comercial con más del 60% en los últimos 5 años. El siguiente tipo de crédito en participación es el crédito de consumo, el cual osciló cerca al 28% de la cartera, y es seguido finalmente por el microcrédito y crédito hipotecario los cuales en conjunto suman cerca del 10%.

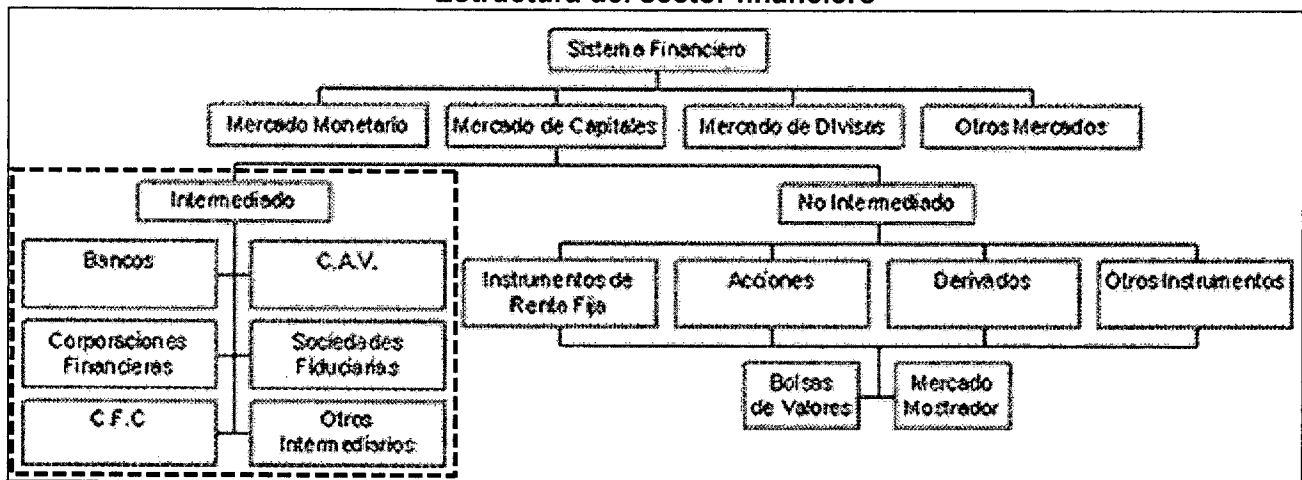
11.1.1. Agentes del mercado de crédito en Colombia

El sistema financiero y asegurador se divide de acuerdo al tipo de mercado en: Intermediarios financieros de crédito (llamados también establecimientos de crédito); sociedades de servicios financieros; sociedades de capitalización; y entidades aseguradoras, intermediarios de seguros y reaseguradoras.

El mercado objeto de estudio es el mercado de intermediación financiera, en razón a que son éstas las entidades encargadas y autorizadas para captar recursos del público (operaciones pasivas) y colocarlo a personas naturales o jurídicas dependiendo de sus necesidades de liquidez (operaciones activas).

El Esquema No.1, muestra la estructura del sector financiero y el segmento en el que actúan los intermediarios financieros.

Esquema No. 1
Estructura del sector financiero



Fuente: Idárraga (2009)¹⁹.

¹⁸ Ver: https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1006344&downloadname=establecimientos_122013.zip. Consultado el 6 de marzo de 2014.

¹⁹ Idárraga, G. (2009). Administración Financiera II. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Ver: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/manizales/4010038/html/lecciones/sistema.htm>. Consultado el 07 de marzo de 2014.

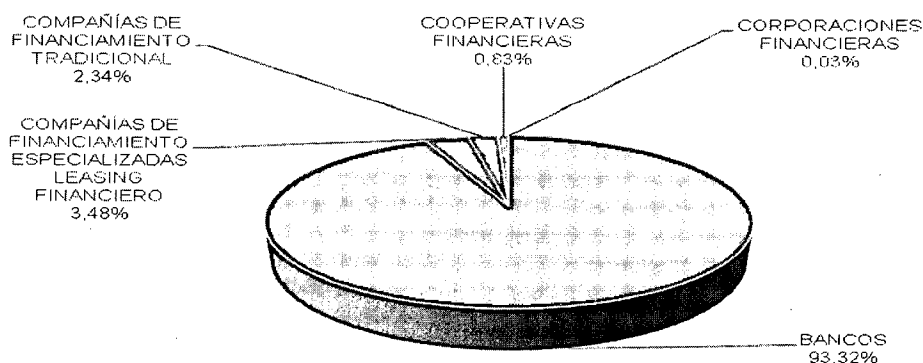
Por la cual se archiva una averiguación preliminar

De acuerdo con el anterior esquema, se observa que los agentes que afectan el mercado relacionado con la presente actuación se encuentran en el mercado intermediado de capitales (área delimitada por el cuadro de línea punteada en el Esquema No. 1). Dichos agentes son denominados intermediarios financieros y cada uno se encuentra definido en el artículo 2 del **EOSF** de la siguiente manera:

- **Establecimientos Bancarios:** Son las instituciones financieras que tienen por función principal la captación de recursos en cuenta corriente bancaria, así como también la captación de otros depósitos a la vista o a término, con el fin de realizar operaciones activas de crédito.
- **Corporaciones Financieras:** Son las instituciones financieras que tienen por función principal la captación de recursos a término, a través de depósitos o de instrumentos de deuda a plazo, con el fin de realizar operaciones activas de crédito y efectuar inversiones, con el objetivo primordial de fomentar o promover la creación, reorganización, fusión, transformación y expansión de empresas.
- **Compañías de Financiamiento Comercial (CFC):** Son las instituciones financieras que tienen por función principal captar recursos a término, con el objeto primordial de realizar operaciones activas de crédito para facilitar la comercialización de bienes y servicios, realizar operaciones de arrendamiento financiero o leasing.
- **Cooperativas Financieras:** Son organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera, como el ahorro y el crédito.

El Gráfico No. 2, ilustra sobre la participación con la que cuentan cada uno de los agentes que participan en el mercado de crédito de acuerdo con el monto de su cartera con corte a diciembre de 2013.

Gráfico No. 2
Participación de la cartera bruta por tipo de establecimiento (diciembre 2013)



Fuente: SUPERFINANCIERA²⁰.

²⁰ Ver: https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1006344&downloadname=establecimientos_122013.zip. Consultado el 6 de marzo de 2014.

RESOLUCIÓN NÚMERO 36976 DE 2014 Hoja N°. 11

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

Del anterior gráfico es evidente que los bancos son los agentes que concentran mayor parte de la cartera en Colombia (más del 90%).

11.1.2. Estructura del mercado de crédito bancario en Colombia

Para el año 2013, en Colombia operaban 24 bancos, concentrando la mayor parte de la cartera total bruta de los bancos en tres agentes: **BANCOLOMBIA S.A.** (en adelante **BANCOLOMBIA**), **BANCO DE BOGOTÁ S.A.** (en adelante **BANCO DE BOGOTÁ**) y **BANCO DAVIVIENDA S.A.** (en adelante **DAVIVIENDA**); quienes en conjunto en el año 2013 alcanzaron una participación del 54,52% (ver Tabla No. 1). Los bancos que se encuentran resaltados en la siguiente tabla corresponden a bancos que pertenecen un mismo grupo empresarial denominado **GRUPO AVAL**²¹.

Tabla No. 1
Participación del mercado de los bancos calculada por el total de la cartera bruta

BANCO	AÑO		
	2011	2012	2013
BANCOLOMBIA	20,50%	24,17%	26,93%
BANCO DE BOGOTA	13,67%	15,42%	14,82%
DAVIVIENDA	27,28%	16,49%	12,78%
BANCO DE OCCIDENTE	6,43%	7,12%	7,54%
BANCO CORBANCA	5,45%	7,17%	6,52%
BBVA COLOMBIA	4,69%	5,52%	6,11%
CITIBANK	3,75%	3,57%	4,19%
HELM BANK	3,54%	3,46%	4,04%
COLPATRIA RED MULTIBANCA	4,66%	4,60%	3,99%
BANCO POPULAR	2,43%	3,01%	2,84%
AV VILLAS	1,51%	2,02%	2,32%
BANCO CAJA SOCIAL BCSC	1,43%	1,61%	1,72%
BANCO GNB SUDAMERIS	1,51%	1,67%	1,51%
BANCO AGRARIO	0,64%	0,89%	1,10%
BANCO FALABELLA	0,40%	0,75%	0,93%
BANCO PICHINCHA	0,27%	0,49%	0,67%
HSBC	0,74%	0,76%	0,61%
BANCO COOMEVA	0,30%	0,38%	0,49%
BANCAMIA	0,30%	0,30%	0,33%
BANCO WWB	0,19%	0,20%	0,22%
BANCO FINANDINA	0,23%	0,29%	0,22%
BANCO COOPERATIVO COOPCENTRAL	0,00%	0,00%	0,07%
PROCREDIT	0,06%	0,07%	0,04%
SCOTIABANK	0,03%	0,03%	0,01%

Fuente: SUPERFINANCIERA²².

²¹ Ver: <https://www.grupoaval.com/portal/page? pageid=33,115460184& dad=portal& schema= PORTAL>. Consultado el 7 de marzo de 2014.

²² Ver: <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1006383&download name=desembol-bco.xls>. Consultado el 5 de marzo de 2014.

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

11.1.3. Mercado geográfico del crédito bancario en Colombia

El análisis respecto al mercado geográfico, comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan sus actividades y donde las condiciones de competencia son similares.

Según el "Informe Sobre Sector Financiero: Tarjetas de Crédito (2013)"²³ presentado al Congreso de la República por esta Superintendencia, en Colombia aunque existe disparidad entre los departamentos, en cuanto a la presencia de los bancos en cada zona geográfica, la oferta de crédito se hace a lo largo de todo el territorio nacional, a través de puntos de contacto, sucursales o corresponsales bancarios. Por lo anterior, el mercado afectado como consecuencia de la presunta conducta denunciada sería todo el territorio nacional.

11.2. Conclusión

Con base en todo lo anteriormente expuesto, esta Delegatura concluye que el mercado presuntamente afectado corresponde al de crédito bancario en el territorio nacional. Lo anterior, teniendo en cuenta que la mayor parte del monto de las operaciones de crédito es tranzado por los bancos, tal y como se acredita en el Gráfico No. 2., en razón a lo anterior el análisis de la presunta conducta se enfocará en el comportamiento que éstos han tenido en el mercado presuntamente afectado.

DÉCIMO SEGUNDO: Que en atención a las denuncias referidas en la parte considerativa del presente acto administrativo, es necesario evaluar si las posibles conductas de los establecimientos de crédito en Colombia son contrarias a la libre competencia.

12.1. Los acuerdos contrarios a la libre competencia

El sistema de libre competencia se traduce en un escenario que garantice la libertad de entrada y salida a los mercados, la libertad para que cada empresa o agente ofrezca el precio que, de forma independiente, defina con base en su estructura de costos y las condiciones que percibe del mercado; e igualmente para que ofrezca las calidades y cantidades de productos que considere.

Por otro lado, y en consecuencia, un mercado en competencia permite que los consumidores elijan libremente qué bienes o servicios adquirir. Bajo estas condiciones, los precios de mercado tienden a reflejar niveles de equilibrio entre oferta y demanda, lo cual se materializa en una asignación eficiente de los recursos disponibles de la sociedad.

²³ Ver: [http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/promocion_competencia/Estudios Economicos/Estudios Economicos/Informe_Final_II.pdf](http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/promocion_competencia/Estudios_Economicos/Estudios_Economicos/Informe_Final_II.pdf). Consultado el 5 de marzo de 2014.

RESOLUCIÓN NÚMERO 36976 DE 2014 Hoja N°. 13

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

Así, por regla general en un mercado competitivo, los agentes de un mercado fijarán libre y autónomamente los precios de acuerdo con su estructura de costos y su margen de utilidad, sin sujetar tal decisión a discusión alguna con otros agentes. Esta consideración autónoma de cada empresa, a su vez, deberá reflejarse en el mercado, generando bienestar para los consumidores, quienes, como resultado de la competencia existente entre las empresas, podrán obtener diferentes productos con variedad de calidades y precios.

Con respecto al bienestar de los consumidores, la teoría económica²⁴ considera como uno de los objetivos principales de todo gobierno "(...) *la maximización del bienestar social (...)*", entendido como la suma de las utilidades individuales. Es decir, que todas las personas obtengan el mayor beneficio posible mediante el acceso a los bienes y servicios necesarios para mejorar la calidad de vida. Es así como las normas que protegen la libre competencia, buscan que el consumidor se apropie de los beneficios de un aparato productivo eficiente.

Estas condiciones del sistema de libre competencia se consideran benéficas, toda vez que contribuyen al desarrollo eficiente de la economía y, por lo tanto, promueven de manera efectiva los intereses de todos los agentes del mercado y de la sociedad en general.

Con base en lo anterior, y de conformidad con el artículo 333 de la Constitución Política es obligación del Estado proteger la libertad de empresa y la libre competencia. Es por esto que el ordenamiento jurídico colombiano protege el proceso competitivo que se acaece en los mercados a través de las normas sobre protección de la competencia. En este sentido el artículo 46 del Decreto 2153 de 1992, adicionado por el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009, dispone:

"(...)

Las disposiciones sobre protección de la competencia abarcan lo relativo a prácticas comerciales restrictivas, esto es acuerdos, actos y abusos de posición de dominio, y el régimen de integraciones empresariales. Lo dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico."

A su vez, al tenor del numeral 1 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, un acuerdo es "*Todo contrato, convenio, concertación, práctica concertada o conscientemente paralela entre dos o más empresas.*"

De este modo, es claro como, en relación con las normas sobre protección de la competencia, el concepto de acuerdo se amplía y desborda la noción clásica según la cual existe plena identidad con el concepto de contrato, pues no es necesario, para efectos del análisis sobre posibles acuerdos restrictivos de la competencia, que exista un acuerdo de

²⁴ CUADRADO, J. (2001). Política económica: objetivos e instrumentos. (2ª ed.) Madrid: McGraw Hill.

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

voluntades encaminado a la creación de obligaciones recíprocas en cabeza de los sujetos involucrados. En consecuencia un acuerdo puede tener lugar cuando se verifica la ocurrencia de cualquiera de las modalidades enunciadas en la norma referida, las cuales, en general, suponen un comportamiento consecuente de agrupación de objetivos y finalidades en una actuación coordinada.

12.1.1. Sobre la presunta violación de lo establecido en el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992

El numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 establece que se consideran acuerdos contrarios a la libre competencia, “[L]os que tengan por objeto o tengan como efecto la fijación directa o indirecta de precios.”.

De acuerdo a la norma en cita, y teniendo en cuenta la información obrante en el expediente, esta Delegatura considera procedente afirmar que no existe evidencia alguna que dé cuenta de la presencia de un acuerdo expreso entre los establecimientos bancarios para la fijación de la tasa de interés de sus productos, en particular respecto de los créditos de consumo y los créditos comerciales.

Ahora bien, se debe tener en cuenta, de acuerdo a la definición transcrita, que la realización de un acuerdo podría también manifestarse de forma tácita, bajo la modalidad de una práctica conscientemente paralela, la cual implica una simultaneidad de precios, u otra condición del mercado, sin que para ello exista una racionalidad económica que así lo justifique. Por lo anterior, para estar en presencia de una conducta conscientemente paralela se requieren dos elementos esenciales para su configuración, a saber: i) el paralelismo y ii) la práctica consciente del mismo.

12.1.1.1. El paralelismo

El paralelismo hace alusión a situaciones en las que la evolución de las variables con base en las cuales se compete, presentan tendencias y variaciones uniformes a través del tiempo, por parte de los agentes económicos que participan en el mercado como competidores.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Delegatura, a continuación, procede a analizar el comportamiento de las tasas de interés de los créditos de consumo y comercial los cuales se identificaron previamente como los de mayor participación.

12.1.1.2. Metodología de análisis del comportamiento de las tasas de interés de los créditos de consumo y comercial

Esta Delegatura, con el fin de determinar si en el mercado de crédito colombiano se presentaba un paralelismo en el comportamiento de los bancos en relación con la tasa de

RESOLUCIÓN NÚMERO - - - 3 6 9 7 6 DE 2014 Hoja N°. 15

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

interés cobrada al adquirente, analizó las tasas de interés que cada de ellos reportaron a **SUPERFINANCIERA** de manera mensual entre 2011 y 2013²⁵.

Sobre dicha información se analizaron los coeficientes de correlación entre las diferentes entidades bancarias. El coeficiente de correlación lineal mide el grado de intensidad de la relación lineal entre dos variables, siendo un valor entre -1 y 1, en el cual 1 corresponde a una relación lineal perfecta y -1 a una correlación lineal inversa²⁶. En otras palabras, con el coeficiente de correlación, se buscó establecer qué tanto la variación de la tasa de interés de un banco se relacionaba con la variación de la tasa de interés de otro banco.

Con base en dicho coeficiente, se permite encontrar relaciones en la cuales cuando las tendencias y variaciones entre las tasas de interés a lo largo del periodo analizado, se encaminan de manera semejante entre dos bancos el resultado del coeficiente será 1 o aproximado a 1, es decir que posiblemente existe paralelismo.

Mientras que, por ejemplo, si la situación corresponde a una fijación de tasas de interés en que las variaciones fueran semejantes pero su tendencia opuesta el valor del coeficiente sería -1 o cercano a dicho valor, o sea que mientras un banco sube la tasa de interés el otro la baja en proporciones semejantes. Por su parte, valores cercanos a cero implican que su tendencia y variación en el tiempo no cuentan, o cuentan con muy poca relación lineal entre ellos. En cualquiera de estas dos situaciones, se podría descartar la ocurrencia de un paralelismo entre las tasas de interés de los bancos.

Las siguientes secciones aplican la metodología señalada para los créditos de consumo y comercial en cada una de sus modalidades. La razón por la cual solo se analizarán este tipo de créditos es debido a que éstos son los que más representan en la cartera bruta en Colombia (cerca del 90% de manera conjunta), tal como se evidenció el Grafico No. 1.

12.1.1.3. Análisis del comportamiento de la tasa de interés en crédito comercial

Tal como fue previamente abordado en el presente acto administrativo, dentro de las operaciones que son consideradas parte del crédito comercial se encuentran los créditos preferenciales, de tesorería y sobregiros. A continuación, se muestran las conclusiones de los ejercicios de los cálculos de las correlaciones para cada uno de los segmentos del crédito comercial antes mencionados.

a) Crédito preferencial

En Colombia para los años de 2011 a 2013 han ofertado este tipo de servicios 18 de los 24 bancos que existen prestan los servicios de banca comercial, aunque de ellos solamente 10 reportaron sus tasas de interés para los 36 meses que corresponden a los

²⁵ SUPERFINANCIERA Ver: <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1006383&downloadname=desembol-bco.xls>. Consultado el 5 de marzo de 2014.

²⁶ BATANERO (2001). Didáctica de la Estadística. Universidad de Granada

RESOLUCIÓN NÚMERO 36976 DE 2014 Hoja N°. 16

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

años analizados. De los 8 restantes para el análisis de las correlaciones fue descartado el banco HSBC quien solamente reporta para los meses de junio y julio de 2011 por lo que sus datos no resultan determinantes para el estudio que acá se presenta.

Con respecto a las cifras de las correlaciones se identificó que en promedio las correlaciones entre las tasas de interés entre los bancos fue de 0,53 y una desviación estándar de 0,35. Con lo anterior se puede concluir que al ser positivas la mayoría de las correlaciones, en general los bancos marcan unas tendencias similares en cuanto a que la mayoría aumentan las tasas para los mismos periodos de tiempo, empero el valor promedio de las correlaciones no resulta ser lo suficientemente cercano a 1 para intuir que los valores varían en las mismas proporciones.

De conformidad con lo anterior se concluye que para este tipo de créditos no hay evidencia que permita establecer un posible paralelismo entre los bancos que otorgan créditos bajo esta modalidad.

b) Crédito de tesorería

El crédito de tesorería es un tipo de crédito que, como ya se indicó, es un crédito de corto plazo que utilizan las empresas para solventar sus necesidades de liquidez de corto plazo. Por estas mismas características, comparativamente con los demás tipos de crédito es uno de los que maneja tasas de interés más bajas, similares a las del crédito preferencial.

En este nicho de mercado participaron 14 bancos en el periodo analizado de los cuales se descartaron los datos del banco **SKOTIABANK** por la intermitencia que presentaba en sus ofertas en esta modalidad de crédito, pues de los 36 meses que se analizaron, solamente reporta tasas de interés para 7.

Las correlaciones encontradas en las tasas de interés de los bancos dieron un promedio de 0,60. Con base en estas cifras, a partir del análisis realizado se puede concluir que en promedio las correlaciones entre los bancos que ofertan este tipo de créditos no tienen unas variaciones y tendencias que linealmente tengan relaciones muy cercanas.

Con lo anterior, se infiere que finalmente las variaciones en las tasas de interés aplicadas a los créditos de tesorería de cada uno de los bancos no responden a un presunto paralelismo, puesto que sus variaciones aunque puedan presentar tendencias en un mismo sentido en la gran mayoría de los casos, no varían en proporciones iguales o preocupantemente similares, para efectos de considerar la ejecución de una presunta práctica anticompetitiva.

c) Sobregiro

El sobregiro corresponde a aquellos desembolsos de dinero de una cuenta corriente cuando no se cuenta con fondos que soporten dichos desembolsos de dinero. Por medio de este servicio, el cuentahabiente dispone de unos recursos que lo solventan temporalmente de una necesidad de liquidez. No obstante tener el mismo uso del crédito

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

de tesorería, el hecho de que no se cuente con los recursos de respaldo dentro de la misma cuenta corriente hace que este pueda llegar a ser catalogado como un crédito de alto riesgo, y en tal sentido, sus tasas de interés son las más altas que se pueden identificar dentro de la categoría de créditos comerciales.

De igual forma, al tener un alto nivel de riesgo de no pago, su tendencia va a encontrarse muy encaminada por la tasa de interés de usura definida por **SUPERFINANCIERA**, en general para todos los bancos. Sin embargo, una vez obtenidos los coeficientes de correlación se encontró que el promedio de ellos es 0,58, valor inferior al del promedio de las correlaciones del crédito de tesorería. Con ello, se puede notar cómo en este tipo de crédito las tasas de interés no cuentan con un comportamiento paralelo.

12.1.1.4. Análisis del comportamiento de la tasa de interés en crédito consumo

En esta categoría de crédito, de conformidad con la definición previamente dada se analizarán el crédito de consumo y las tarjetas de crédito. Por esta razón el análisis presentado por esta Delegatura debe presentarse de conformidad con los tipos de crédito, para que las tasas de interés de colocación de cada uno de los bancos sean comparables entre sí.

a) Crédito de consumo

En este tipo de mercados participaron 22 bancos en el periodo de 2011 a 2013, pero al igual que en las categorías anteriores fue necesario eliminar del análisis aquellos bancos cuyos datos no fueron constantes en el tiempo. Para este caso los bancos excluidos fueron **BANCAMIA, BANCO COOPERATIVO CENTRAL y BANCO WWB**.

El crédito de consumo en su análisis de correlaciones entre las tasas de interés muestra que el promedio de las correlaciones fue de 0,35 un valor bastante inferior a las modalidades previamente analizadas. En tal sentido se puede descartar que en esta modalidad se encuentre un posible paralelismo en la fijación de las tasas de interés por parte de las entidades bancarias.

b) Tarjetas de crédito

A lo largo del periodo analizado (enero 2011 – diciembre 2014), se observa una participación total de 19 bancos en la prestación de dinero a través de tarjetas de crédito. Esta modalidad de crédito es una de las cuales se presentan como un tipo de crédito de alto riesgo.

Para esta modalidad de crédito se encontró el coeficiente de correlación más cercano a 1 de las modalidades analizadas, el promedio de las correlaciones de todos los bancos fue de 0,71. Bajo una correlación de este valor se puede presumir que en buena medida las tasas de interés de las tarjetas de crédito se ven influenciadas por la fijación de las tasas de interés de los bancos competidores.

RESOLUCIÓN NÚMERO 36976 DE 2014 Hoja N°. 18

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

No obstante, vale la pena resaltar que este tipo de crédito es uno de los que mayor riesgo, con lo cual se presume que los intereses pactados también cuentan con una alta correlación con el interés de usura que fija **SUPERFINANCIERA**. Sobre este aspecto se determinó que el promedio de las correlaciones de cada uno de los bancos con respecto a las tasas de interés de usura fue de 0,85. Adicionalmente, se logró establecer que aquellos bancos que presentaban mayor correlación con respecto a los demás bancos también eran los que tenían el mayor coeficiente de correlación con respecto a la tasa de usura. Es decir que la variación de las tasas de interés de las tarjetas de crédito de algunos bancos se relacionan en mayor grado con la tasa de usura, que con otros bancos. No obstante, queda evidencia de la presencia de altos grados de asociación entre las tasas de interés de los bancos.

En consecuencia de lo anterior, en este tipo de crédito, se pueden encontrar comportamientos relativamente similares entre las tasas de interés de los diferentes bancos, pero esto resulta de un comportamiento económico natural en el cual dado el alto riesgo del crédito la tendencia es a cobrar lo máximo que se pueda pero todo ello alineado a partir de un precio de referencia, el cual es la tasa de interés de usura. Por lo anterior, pese a los altos niveles de correlación, éste no necesariamente apunta la presencia de una conducta anticompetitiva en este mercado, toda vez que la regulación vigente ha generado elementos que invitan a este comportamiento.

12.1.2. Conclusión sobre un presunto acuerdo de precios para fijar las tasas de interés de créditos de consumo y comercial

De la información analizada en desarrollo de la actuación administrativa No. 11-60896, es posible señalar que no existe evidencia de un acuerdo para la fijación directa de las tasas de interés para los créditos de consumo y comerciales en el territorio colombiano durante el periodo comprendido entre enero de 2011 y diciembre de 2013.

Así, del análisis del comportamiento de las tasas de interés, se observan incrementos y disminuciones en los valores de las mismas entre los distintos establecimientos bancarios, y no se observa que se mantengan las variaciones similares, en la mayoría de las modalidades analizadas, y en aquellas en las cuales se pudo identificar una alta correlación, existe una justificación económica para que esto ocurra.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que al interior de los bancos, los montos y tasas varían entre clientes de acuerdo a las características individuales de cada persona, que son las que determinan el riesgo de crédito.

Ahora bien para concluir la existencia de un paralelismo es necesario comprobar la existencia de un elemento consciente entre los diferentes agentes del mercado. En tal sentido, esta Delegatura no encuentra indicio alguno que permita inferir la existencia de un elemento consciente diferente a los soportados por la regulación vigente.

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

12.2. Conclusiones de la averiguación preliminar

De conformidad con el análisis expuesto, esta Delegatura no encuentra mérito que determine la necesidad de abrir una investigación por la presunta contravención de las normas sobre protección de la competencia, toda vez que durante el periodo comprendido entre enero de 2010 y septiembre de 2013, no existió efecto alguno proveniente de un presunto acuerdo entre los establecimientos bancarios para la fijación de las tasas de interés en los créditos de consumo y en los créditos comerciales. Por el contrario, lo que mostró la información analizada fue la variedad de tasas, así como el actuar no coordinado en los porcentajes de incrementos y disminución de dichas tasas.

DÉCIMO TERCERO: Que de acuerdo con los anteriores considerandos esta Delegatura procederá al archivo de la presente actuación, no sin antes advertir que está dispuesta evaluar nuevas pruebas o elementos de juicio adicionales que le permitan concluir en otro sentido, e iniciar una investigación administrativa en el ejercicio de sus funciones.

En mérito de lo expuesto, esta Delegatura,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR el archivo del expediente radicado con el No. 11-60896, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a **ERNESTO CUELLAR REINA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.153.089, y a **CAROL XIMENA SIERRA RODRÍGUEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.541.220, entregándoles copia de la misma e informándoles que en contra de la misma procede únicamente recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación, de conformidad con lo dispuesto el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo.

PARÁGRAFO: En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la comunicación, esta se hará por medio de edicto fijado en la Secretaría de este Despacho, por un término de tres (3) días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C., a los **4 JUN 2014**

El Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia,

GERMÁN ENRIQUE BACCA MEDINA

RESOLUCIÓN NÚMERO ---36976 DE 2014 Hoja N°. 20

Por la cual se archiva una averiguación preliminar

NOTIFICAR:

Señor

ERNESTO CUELLAR REINA

C.C. 17.153.089 de Bogotá

Calle 96 No. 45A-40 Torre 8, Apartamento 702

Correo electrónico: ecuellar@hotmail.com

Bogotá-Colombia

Señora

CAROL XIMENA SIERRA RODRÍGUEZ

C.C. 52.541.220 de Bogotá

Calle 119 No. 14A-25 Oficina 303

Bogotá-Colombia

