

**ESTUDIO ECONÓMICO “LAS GARANTÍAS MOBILIARIAS EN LA PROMOCIÓN DE LA  
COMPETENCIA Y EL ACCESO AL CRÉDITO EN COLOMBIA”**

**Alexander Correa  
Economista, Magíster en Economía  
Contratista**

**Delegatura para la Protección de la Competencia  
Superintendencia de Industria y Comercio**

**Octubre 2011**

## Contenido

1. Propósito de este informe .....	4
2. La dificultad de las PYMES colombianas para acceder al crédito .....	5
3. Reformas a sistemas de transacciones garantizadas en la experiencia internacional .....	9
4. Sistema de transacciones garantizadas: La situación de Colombia .....	11
• Régimen Actual de Garantías Muebles en Colombia.....	11
• Registro de bienes y sistema de garantías en Colombia.....	12
5. Reformas legales para crear un sistema eficiente de transacciones basadas en activos mobiliarios .....	14
• Mejores prácticas internacionales .....	14
6. Registro electrónico de garantías sobre bienes muebles .....	15
• Alcances del registro .....	15
• Disposiciones claves que deben ser incluidas en un sistema público de registro electrónico de activos mobiliarios .....	16
7. Conclusiones y Recomendaciones .....	17
8. Resultados Encuestas.....	20
• Activos Mobiliarios Tangibles .....	20
• Activos Mobiliarios Intangibles .....	22
• Exigibilidad del Crédito .....	24
9. Bibliografía.....	25

## Las garantías mobiliarias en la promoción de la competencia y el acceso al crédito en Colombia

### Resumen Ejecutivo

Las PYMES en Colombia se encuentran a menudo excluidas del crédito por su incapacidad de ofrecer colateral o garantía de pago en sus operaciones crediticias. Este riesgo comercial ha sido frecuentemente asumido por el Estado, mediante programas gubernamentales de apoyo crediticio subsidiado para PYMES, o bien a través de regulaciones que desplazan ese riesgo sobre la banca comercial a quien se impone la obligación de financiar proyectos PYMES.

Estos programas no han funcionado adecuadamente, no propician una evaluación de las operaciones de crédito bajo criterios de viabilidad comercial. Esto limita el crecimiento económico de las PYMES.

Una alternativa de creciente interés es acometer reformas legales para reducir el riesgo de operaciones de crédito con PYMES, creando las condiciones legales e institucionales para que éstas puedan ofrecer bienes mobiliarios como garantía de pago por créditos solicitados. Actualmente, la existencia de registros de propiedad difusos, dispersos y hasta contradictorios sobre estos bienes, los saca efectivamente del comercio, transformándolos en “capital muerto” que no puede ser utilizado por las PYMES para solicitar crédito a la banca privada.

La necesidad de introducir reformas en el área de transacciones garantizadas con el objetivo de aumentar el acceso al crédito para las empresas, particularmente las PYMES, es de suprema importancia para el desarrollo del país. Las dos principales áreas que necesitan reformarse de manera urgente son:

- La creación de leyes modernas sobre transacciones garantizadas y de un registro electrónico de colaterales mobiliarios.
- Mayor agilidad y transparencia en los mecanismos de ejecución de acreencias sobre deudas garantizadas por activos mobiliarios.

## 1. Propósito de este informe

Este informe aborda los problemas que enfrentan las PYMES colombianas para ofrecer garantías sobre bienes mobiliarios como colateral de los préstamos solicitados por ellas<sup>1</sup>. Este problema afecta la capacidad crediticia de las PYMES, lo que tiene repercusión directa en su capacidad para ampliar sus actividades productivas y por tanto, en el desarrollo económico de Colombia. Al no contar con capacidad crediticia, las PYMES se ven impedidas para acceder al crédito, lo que restringe la competencia efectiva de potenciales nuevos competidores en el mercado.

En particular, este informe analiza en qué medida las condiciones para aceptar activos mobiliarios (tales como cuentas por cobrar y/o inventarios) juegan un papel importante en desanimar a PYMES con información financiera opaca de solicitar préstamos al sector bancario.

Estos obstáculos se encuentran en la multiplicidad de normas legales que afectan la prelación de derechos de crédito sobre un bien mueble, así como por la inexistencia de registros centralizados y eficientes en el manejo de la información. Este informe contextualiza estos problemas para proponer reformas legales que promuevan la utilización de bienes muebles como colaterales de créditos para las PYMES.

Este informe está dividido en seis secciones.

La sección 2 de este informe estudia la dimensión del problema del acceso al crédito en Colombia, vinculándolo con la debilidad institucional y normativa para la concesión de colaterales o garantías sobre bienes muebles, examinando la existencia y obstáculos legales o institucionales para el desarrollo de buros de crédito.

La sección 3 examina por qué es importante contar con un sistema de transacciones garantizadas al igual que un registro electrónico de activos mobiliarios. Aquí se explora la legislación vigente para detectar si existe multiplicidad de normas legales que establecen regímenes ad-hoc para el registro de bienes muebles o impedimentos a la prelación en el cobro de acreencias por parte de acreedores. El propósito es identificar los parámetros de una posible reforma legal dirigida a simplificar el registro de propiedad sobre bienes muebles.

La sección 4 examina la necesidad legal de crear un registro electrónico integrado para la centralización de la información sobre garantías colaterales dadas sobre bienes muebles.

La sección 5 muestra las principales reformas que se deberían acometer para que el sistema de transacciones garantizadas y registro electrónico puedan ser implementados con éxito.

---

<sup>1</sup>En Colombia, de acuerdo con la definición de la ley 590 de 2000 y la ley 905 de 2004 la microempresa es toda unidad de explotación económica realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicio, rural o urbana con planta de personal hasta 10 trabajadores y activos de menos de 501 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Según la ley 905 de 2004 la pequeña empresa es aquella con una planta de personal entre 11 y 50 trabajadores o activos entre 501 y 5000 salarios mínimos legales mensuales vigentes; por último la mediana empresa es aquella que cuenta con una planta de personal entre 51 y 200 trabajadores o activos totales entre 5001 y 30000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Finalmente, la sección 6 desarrolla las conclusiones de este informe y algunas recomendaciones de políticas públicas dirigidas a crear un marco institucional y legal apropiado para el desarrollo de garantías con base en bienes muebles en Colombia.

## 2. La dificultad de las PYMES colombianas para acceder al crédito

Las PYMES en Colombia enfrentan serias dificultades para acceder al crédito. Estudios de Fedesarrollo (2007) y Anif (2006) indican que la principal fuente de financiamiento para la PYME es el crédito bancario. Según estos estudios, el acceso a crédito figura como la segunda restricción más importante en la creación, desarrollo o diversificación de sus actividades económicas. Dentro de la categoría de acceso al financiamiento, las condiciones de crédito – las cuales se relacionan principalmente a tasa de interés, madurez, procedimientos y sobretodo requerimientos de colateral – son percibidas como los factores más limitantes.

De acuerdo con el gobierno colombiano (Departamento Nacional de Planeación, 2007) las PYMES carecen de suficiente financiamiento de largo plazo. En promedio, la deuda de corto plazo de las PYMES representa el 75% del total de su deuda, lo que no permite que las PYMES realicen inversiones que les permitan modernizar su estructura productiva. Como resultado, algunas PYMES recurren al uso de fuentes informales de financiamiento – ya sea recursos propios y/o familiares o el conocido “mercado extrabancario” – para financiar sus operaciones. El Banco Mundial (2008) confirma esta situación: en dicho reporte, Colombia ocupa el lugar 65 entre 178 países, en lo referente a la facilidad para la obtención de crédito a PYMES.

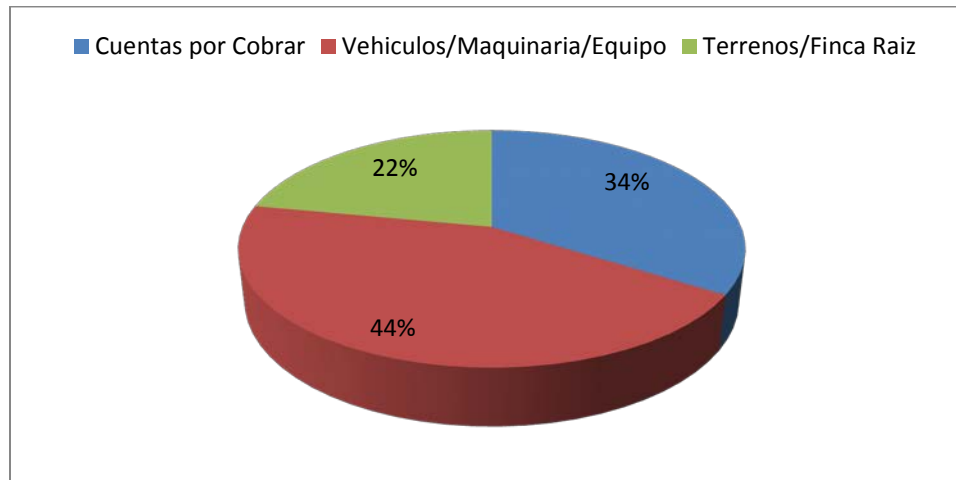
Las razones de baja calidad crediticia de esas PYMES que recurren al mercado informal de crédito son diversas<sup>2</sup>. No obstante, entre estos factores, destaca la importancia del marco legal en el cual desarrollan su actividad las PYMES cobra especial importancia en su capacidad para atraer crédito. En particular, se observa que las PYMES tienen serias limitaciones legales para ofrecer bienes muebles de su propiedad como colaterales para la obtención de crédito. Esta situación es apremiante, pues una gran parte de los activos de las PYMES en los países en desarrollo está integrada por bienes muebles, como se indica en el Gráfico No. 1.

---

<sup>2</sup> Un ejemplo es las técnicas para evaluar créditos solicitados. Estas también representan obstáculos significativos para la extensión de crédito a las PYMES. Las PYMES ponen un desafío particular para los bancos debido a la falta de estados financieros auditados, escasez de activos inmobiliarios que puedan servir como colateral (Gráfico No 1), mezcla de las finanzas personales de los dueños y los de la empresa, entre otros.



**Gráfico No. 1**  
**Activos de PYMES en los Países en Desarrollo**



Fuente: Banco Mundial: Enterprise Surveys

Se observa que mientras que en los países en desarrollo el 78% de los activos totales de una empresa mediana y/o pequeña están representados en activos mobiliarios (maquinaria, equipo, cuentas por cobrar) las instituciones financieras no muestran una buena disposición para aceptar activos mobiliarios como colateral. Los bancos prefieren en gran medida terrenos, edificios y otros activos inmobiliarios como colaterales (Encuesta Instituciones Financieras SIC). En la encuesta “Estudio sobre Transacciones Garantizadas por Activos Mobiliarios” realizada por la SIC a una muestra representativa de instituciones financieras (Anexo 1) se encontró que, a excepción del Banco Agrario que financia actividades relacionadas con el campo y, por lo tanto, acepta productos agrícolas y sus derivados como prenda de garantía, las demás instituciones financieras únicamente aceptan en orden de importancia los siguientes activos mobiliarios:

- Maquinaria y Equipo Industrial No Agrícola
- Maquinaria y Equipo Industrial Agroindustrial
- Vehículos Automotores

Los resultados de dicha encuesta indican que entre las principales razones para la no aceptación de activos mobiliarios se encuentran:

- Mercado inmaduro para el desarrollo de actividad comercial en torno a activos mobiliarios
- Falta de Leyes que se ajusten a las necesidades comerciales
- Falta de claridad en la actual legislación sobre la prioridad de los acreedores de activos mobiliarios
- Regulación actual hace bastante difícil el otorgamiento de préstamos garantizados con activos mobiliarios
- Valoración compleja de activos mobiliarios
- Altos costos judiciales que se incurren al momento de querer hacer válida la garantía

Así, las instituciones financieras encuestadas manifestaron que el actual marco legal restringe la extensión de préstamos garantizados con activos tales como Cuentas por Cobrar, Salas Comedores, Productos Agrícolas, Inventarios, principalmente.

**Tabla No.1**  
**Ejemplos de Activos Mobiliarios**

Activos Mobiliarios Tangibles	Activos Mobiliarios No Tangibles
Maquinaria y Equipo	Cuentas por Cobrar
Inventarios	Inversiones: acciones, opciones y futuros, bonos, productos derivados.
Vehiculos Automotores	Propiedad Intelectual
Productos Agricolas	Polizas de Seguros
Equipo de oficina, computadores, servidores, pantallas, entre otros.	Membresias
Minerales, hidrocarburos.	Cuentas Bancarias
Equipo medico	Activos no existentes: cosechas de productos agrícolas, ganado que no ha nacido.
Joyeria, piedras preciosas	

Fuente: Diseño SIC

¿A qué se debe la renuencia de las instituciones financieras a conceder préstamos garantizados o respaldados en activos mobiliarios?

El reporte *Doing Business Legal Rights* (2010) explora dos tipos de situaciones que afectan el crédito de las PYMES basado en activos mobiliarios, a saber: la inexistencia de registros de información crediticia efectivos y la baja o nula efectividad de leyes de quiebra y garantías que faciliten el cobro de deuda garantizada en activos mobiliarios. En dicha fuente se evidencia que el indicador de fortaleza de derechos legales es cinco (en escala de 1 a 10), la profundidad de la información de crédito es 5 (medida de 1 a 6); en tanto que la cobertura de las agencias privadas de información de crédito alcanza a ser de 63% de la población adulta. Estas agencias de información crediticia llevan la historia crediticia de individuos y empresas de los últimos 5 años. Cabe anotar que en Colombia no existe una agencia (pública o privada) que se dedique al registro de activos mobiliarios.

**Tabla No. 2**  
**Marco legal y el crédito a PYMES en países selectos**

Pais	Indice de Fortaleza de Derechos Legales (1-10)	Indice de Profundidad de la Información Crediticia (0-6)	Cubrimiento del Registro Público (% de adultos)	Cubrimiento de las Centrales Privadas de Información Crediticia (% de adultos)
East Asia & Pacific	6.1	2.1	8.2	17.3
Eastern Europe & Central Asia	6.6	4	13.1	21.3
Latin America & Caribbean	5.5	3.3	10.1	31.5
Middle East & North Africa	3	3.3	5.3	7
OECD	6.9	4.7	8	61
South Asia	5.4	2.1	0.8	3.8
Albania	9	4	8.3	0
Brazil	3	5	26.9	53.5
Cambodia	8	0	0	0
Chile	4	5	30.9	22.9
China	6	4	63.9	0
Colombia	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>63.1</b>
Czech Republic	6	5	4.9	73.2
Ecuador	3	5	36.5	45
Egypt, Arab Rep.	3	6	2.9	10.3
France	7	4	33.3	0
India	8	4	0	10
Indonesia	3	4	25.2	0
Korea, Rep.	7	6	0	93.3
Mexico	5	6	0	71.6
Peru	7	6	25.5	33.3
South Africa	9	6	0	54.9
United Kingdom	9	6	0	100
United States	8	6	0	100
Venezuela, R.B.	2	0	0	0
Vietnam	8	5	26.4	0

Fuente: Doing Business legal Rights (2010)

Se observa que el sistema de transacciones garantizadas colombiano está poco desarrollado en comparación con otros países. En particular, se observa que para que en Colombia un régimen de transacciones garantizadas tenga el efecto de permitir un mayor volumen de crédito hacia actividades productivas de PYMES, es necesario fortalecer los derechos legales de los acreedores e implementar un registro público de activos mobiliarios que permita a los interesados contar con información adecuada y oportuna sobre las diferentes acreencias que puedan crear sobre un activo mobiliario.

Parte de la solución para aumentar el acceso al crédito de las PYMES se encuentra en reformar las leyes de transacciones garantizadas y de registro electrónico, de manera tal que la estructura legal permita que los activos mobiliarios puedan ser usados de manera efectiva como garantía. Estas leyes son críticas para maximizar el potencial económico de las PYMES y son un componente crucial de un sector financiero saludable y de un país con un clima sano para la realización de inversión en sectores claves que impulsen el desarrollo económico.

En ausencia de estas leyes, los pequeños y medianos empresarios no pueden utilizar sus activos mobiliarios como herramienta apalancadora de sus inversiones y los acreedores enfrentan mayor incertidumbre al momento de hacer exigibles sus acreencias.



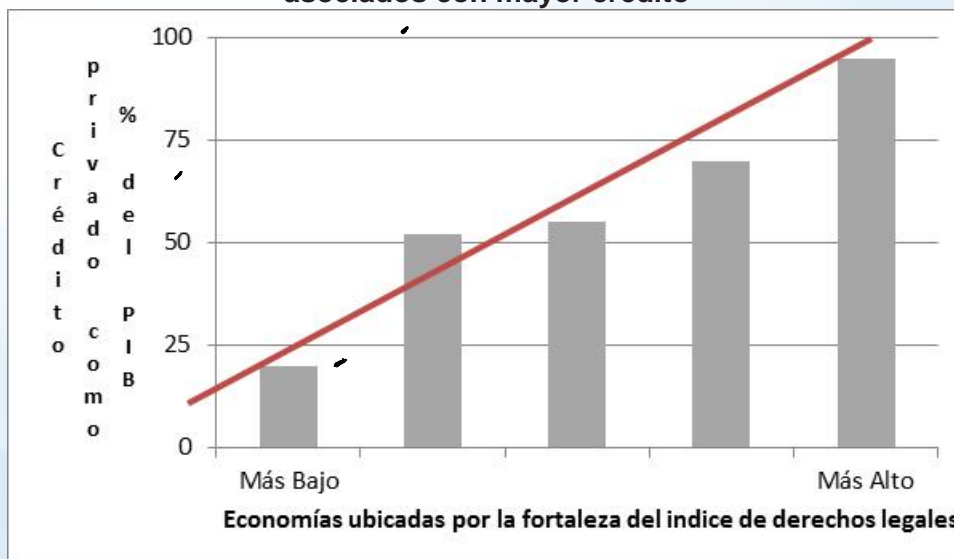
### 3. Reformas a sistemas de transacciones garantizadas en la experiencia internacional

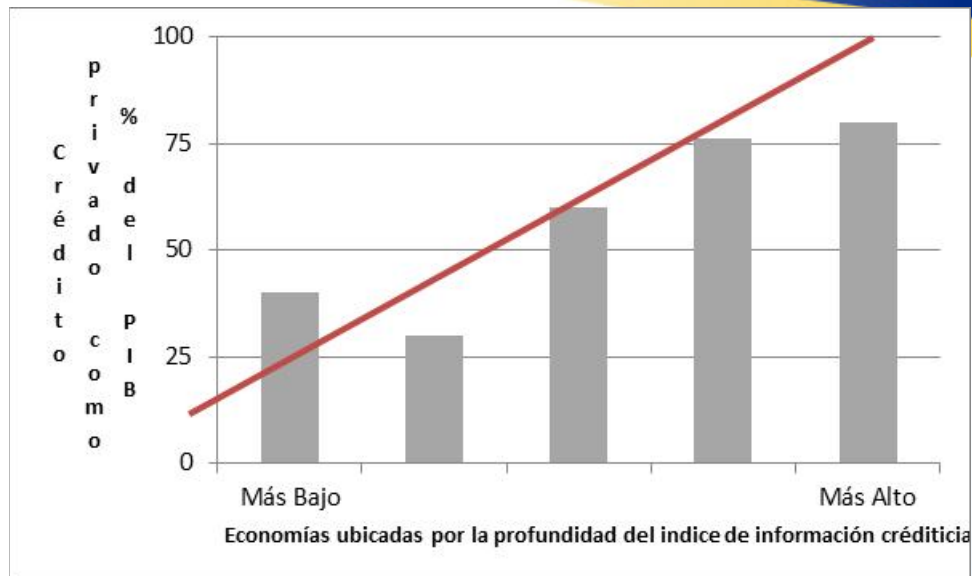
Un sistema de transacciones garantizadas y registro electrónico es de importancia económica toda vez que contribuye a tener un sistema financiero mucho más profundo y sólido. Esto se logra a través de la diversificación de activos en poder de los bancos para distribuir el riesgo de manera más eficiente. De igual forma, se reduce la concentración y se incrementa la competencia en el sector financiero, al permitir que tanto bancos como otras instituciones financieras no bancarias puedan ofrecer préstamos garantizados por activos mobiliarios.

Hay una amplia evidencia (Djankov et al, 2008. CEAL, 2004) de la importancia del colateral en mercados de crédito. En muchos casos estas investigaciones analizan la importancia general de crédito garantizado y no distingue entre colateral mobiliario e inmobiliario. Sin embargo, unos pocos estudios, analizan el impacto de activos mobiliarios en los mercados de crédito. Los hallazgos de ambos tipos de estudios, en particular los estudios basados únicamente en activos mobiliarios, muestran una correlación positiva y significativa entre el aumento de la base de activos que pueden servir como colaterales y el aumento de crédito.

En la misma línea de análisis, las reformas dirigidas a incrementar la efectividad de leyes y registros de garantías seguras mejoran considerablemente los mercados de crédito del país que lleva a cabo las reformas. Países con mayor puntaje en el índice de colaterales tienen un mayor acceso a crédito, mejores calificaciones de estabilidad del sistema financiero, menores tasas de incumplimiento de préstamos, y menores costos de crédito (Gráfico No. 2).

**Gráfico No. 2: Sistemas legales más fuertes y mayor información crediticia están asociados con mayor crédito**





Fuente: Doing Business (2010)

Los préstamos garantizados por activos mobiliarios son una alternativa a las prácticas tradicionales de crédito porque ellos van dirigidos a clientes con características de riesgo que típicamente están por fuera de los niveles de confort de los bancos. Estos préstamos por lo general son garantizados por activos tales como cuentas por cobrar, inventario, maquinaria y equipo, entre otros. Estos benefician empresas que están comenzando sus operaciones o PYMES las cuales no tienen finca raíz o terrenos, pero tienen activos mobiliarios como su capital más importante.

En países con un sistema de prioridad predecible en casos de préstamos en incumplimiento, la proporción de crédito al sector privado como porcentaje del PIB promedia 60% comparado con el 30% en promedio para países sin esas protecciones para acreedores. De igual forma, en países industrializados, prestatarios con colateral obtienen 9 veces el nivel de crédito dado sus flujos de caja comparado con prestatarios sin colateral. Estos prestatarios también se benefician con periodos de repago más extensos (11 veces más largos) y tasas de interés significativamente más bajas (50% más bajas) (IFC, 2010).

En vista de lo anterior, varios países han modernizado (o reformado) las leyes referentes a transacciones garantizadas y registro electrónico. Estas reformas han ampliado el rango de activos mobiliarios que diferentes prestamistas pueden usar como garantías, también se han establecido registros de garantías que ayuden a evitar conflictos de prioridad, y se ha agilizado de forma efectiva y a menor costo el cobro de préstamos garantizados por activos mobiliarios. Djankov et al. (2006) muestran que la protección a los acreedores a través de un régimen legal de transacciones garantizadas está asociada con mayores niveles de crédito al sector privado como porcentaje del PIB.

En Eslovaquia, la reforma del 2002 permitió que diferentes prestatarios usaran activos mobiliarios como colateral y abolió los requerimientos que se tenían para que ciertas deudas fueran garantizadas por activos específicos como finca raíz. Desde entonces, más del 70% de los créditos son garantizados por activos mobiliarios. En la India, la reforma del 2003 ha permitido que los bancos estatales (que extienden el 90% del crédito) puedan hacer efectivas las garantías existentes sobre los préstamos por fuera de los estrados judiciales.

Adicionalmente, el tiempo de recuperación de colateral ha disminuido de 10 años a 9 meses. En Albania, después de que fuera aprobada la ley creando el registro de garantías en 2001, la prima de riesgo de crédito ha caído más de la mitad. El registro recibe en promedio 40 pignoraciones por día, y el informe Doing Business (2010) clasifica a Albania (4 entre 154 países) en la fortaleza de los derechos legales de prestamistas y prestatarios.

La doctrina y la experiencia comparada muestran que la consolidación de información crediticia es importante para aumentar el crédito dirigido a PYMES, ya que ella permite a los bancos evaluar la calidad crediticia de los prestatarios. Igualmente, mejorar la eficacia del sistema jurídico para recuperar bienes dados como colaterales estimula los préstamos, convirtiendo a dichos bienes en verdaderos “activos” para las PYMES, que de otro modo permanecerían confinados sin uso, como “capital muerto”.

Por lo tanto, una infraestructura legal e institucional es clave para maximizar el potencial económico de los activos mobiliarios permitiendo que éstos puedan ser utilizados como colaterales. Un sistema funcional de transacciones garantizadas permitiría que las PYMES usen sus bienes muebles como generadores de capital, transformándolos en genuinos “activos mobiliarios” (por ejemplo, desde el ganadero que coloca sus vacas como prenda de garantía por un tractor hasta el pequeño empresario que como garantía ofrece sus cuentas por cobrar para obtener un crédito necesario para expandir su negocio).

#### **4. Sistema de transacciones garantizadas: La situación de Colombia**

- **Régimen Actual de Garantías Muebles en Colombia**

En Colombia, la prenda comercial sin tenencia es la garantía por excelencia aplicable a bienes muebles. Dicha garantía es indivisible y se constituye sobre una cosa mueble que requiere, a lo menos, de un escrito privado y solo produce efectos en relación con terceros, desde el día de su inscripción (arts. 1207 y siguientes del Código de Comercio). Puede gravarse con prenda, conservando el deudor la tenencia de la cosa sobre toda clase de bienes muebles necesarios para una explotación económica y destinada a ella o que sean el resultado de la misma explotación.

El contrato de prenda sin tenencia debe contener las especificaciones que determine el artículo 1209 y debe inscribirse en la cámara de comercio del lugar en que conforme al contrato deban permanecer los bienes pignorados. Si han de permanecer en diversos sitios, la inscripción debe hacerse en los registros correspondientes a cada uno de ellos. La constitución, modificación o cancelación de la prenda sin tenencia se inscribe en el libro XI (décimo primero) del registro público mercantil.

Ahora bien, en Colombia, los activos mobiliarios que aceptan los bancos como garantías de créditos son la maquinaria y equipo, y los vehículos (incluyendo automotores, barcos y naves aeronáuticas). Esto se debe a que este tipo de bienes cuenta con registros específicos, a diferencia de otros bienes muebles, los cuales están sujetos a un sistema de registro ordinario que adolece de fallas operativas y funcionales.

Una falla legal que obstaculiza la ampliación del uso de garantías muebles es la limitación que el código civil da al rango de bienes que los acreedores pueden aceptar como garantías. Un ejemplo de esta situación está dado por lo activos circulantes, ya que para que estos constituyan garantía debe existir una relación detallada de los mismos en el contrato de prenda. Lamentablemente, la doctrina ha considerado que las prendas sin tenencia no constituyen garantías reales básicamente porque el deudor no cede la facultad de disponer de dichos bienes en el momento que lo considere, lo cual hace que no puedan existir privilegios de preferencia y persecución sobre dichos activos.

- **Registro de bienes y sistema de garantías en Colombia**

Colombia se caracteriza por tener dispersos no sólo los registros públicos sino las diferentes normas que los consagran y las entidades que las regulan. Como regla general, no se encuentra un mandato legal unificado sobre principios y procedimientos de registros públicos de bienes en general (tanto inmuebles como muebles). El actual ordenamiento jurídico exige simplemente la inscripción del bien en la entidad competente. De esta generalidad se exceptúan el registro inmobiliario, el registro de estado civil de las personas y el registro público mercantil<sup>3</sup>.

El Código de Comercio de 1971 en sus artículos 26 y siguientes se ocupa del registro público mercantil y determina que éste será llevado por las cámaras de comercio<sup>4</sup>. Entre los actos sujetos a registro interesan a este estudio el pacto de retroventa y la prenda sin tenencia, temas que hacen parte de las garantías mobiliarias<sup>5</sup>. **El registro mercantil se ocupa de llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio**, así como, de la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exige esta formalidad. **De acá se desprende que comerciantes en la informalidad al no tener un registro mercantil tienen, como consecuencia, un acceso mucho más difícil al sector crediticio financiero.**

De acuerdo con el artículo 29-4 del Código de Comercio, las inscripciones que se realizan en el registro público mercantil son declarativas, su efecto se orienta a dar publicidad a terceros: *“la inscripción podrá solicitarse en cualquier tiempo, si la ley no fija un término especial para ello; pero los actos y documentos sujetos a registro no producirán efectos respecto a terceros sino a partir de la fecha de su inscripción”*.

Los registros de bienes muebles no están centralizados, y existen distintos registros públicos según el tipo de bien mueble que se trate:

<sup>3</sup>El registro inmobiliario lo llevan a efecto las oficinas de registro de instrumentos públicos, dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro, entidad adscrita al Ministerio del Interior y Justicia a quien compete la dirección, vigilancia y control de este servicio. El decreto ley 1250 de 1970 determinó inicialmente que estas oficinas se encargarían de registrar no solo la propiedad inmueble sino también los automotores y las prendas. Pero las disposiciones relativas a las dos últimas fueron derogadas por los decretos 2157 de 1970 y 410 de 1971 respectivamente. El registro del estado civil de las personas está bajo la dirección y organización del Registrador Nacional del Estado Civil y es llevado por las registradurías municipales y los notarios públicos.

<sup>4</sup>Corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio la inspección, vigilancia y control de la función registral, la actividad financiera y administrativa de las cámaras.

<sup>5</sup>Vehículos automotores, Aeronaves, Maquinaria y Equipo (Industrial y Agroindustrial), Cuentas por Cobrar en la modalidad de factoring, entre otros.



- i) El Código de Tránsito<sup>6</sup> crea el registro electrónico de vehículos, conductores, infracciones y sanciones. Se crea el Registro Único Nacional de Transporte RUNT. El RUNT constituye el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En ellos se inscribirá todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, translación, extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros.
- ii) El registro de buques, naves o embarcaciones corresponde a la Dirección General Marítima DIMAR, reorganizada por el Decreto Extraordinario 2324 de 1984. La DIMAR es una dependencia interna del Ministerio de Defensa Nacional, agregada al comando de la Armada Nacional. Las capitanías de Puerto son oficinas seccionales de la DIMAR donde se matriculan las naves marítimas que por tal razón son de nacionalidad colombiana. Los artículos 1427 y siguientes del Código de Comercio se ocupan del régimen de las naves. Los actos o contratos que afecten el dominio o los derechos reales sobre naves mayores o sobre aeronaves se perfeccionan por escritura pública que se inscribe en la capitanía del puerto de matrícula o en el registro aeronáutico nacional según el caso (art. 1427).
- iii) El registro de aeronaves le corresponde a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, adscrita al Ministerio del Transporte. Se entiende por matrícula, el acto mediante el cual se confiere nacionalidad colombiana a una aeronave, y consiste en su inscripción en el registro aeronáutico nacional. Los actos y contratos de enajenación y gravámenes de aeronaves no matriculadas en Colombia, celebrados válidamente en país extranjero, debidamente autenticados y traducidos al idioma español, tienen pleno efecto en Colombia, siempre y cuando se inscriban en el registro aeronáutico nacional (art. 1798 Co. de Co.). Las aeronaves registradas en Colombia pueden gravarse con hipoteca y aun las que estén en vía de construcción, la escritura pública respectiva debe contener las especificaciones necesarias para su inscripción en el registro aeronáutico. El embargo de una aeronave también debe inscribirse (arts. 1904 y 1908 del Co. de Co.).

No es coincidencia que aquellos bienes muebles que ya cuentan con registros sean los más aceptados como colateral por parte de los bancos. De aquí que sea imperativo crear la regulación necesaria para que otro tipo de activos muebles (ver tabla 2) sean sujetos a registro para poder potencializar sus uso como generador de capital para las PYMES.

El hecho que una gran cantidad de PYMES no puedan inscribir sus activos en el registro mercantil hace que sean “fantasmas” ya que los bancos realizan sus evaluaciones de crédito sobre información tal como registros contables y/o formatos estándar como los exigidos en el registro mercantil. A esto también se suma el hecho que en el momento en que un cliente incumpla un crédito, el banco prefiere contar con garantías cuya valoración sea relativamente fácil al igual que su liquidación. En este orden de ideas, se quedan por fuera como garantías

---

<sup>6</sup> La Ley 769 del 2002 con las modificaciones introducidas por la Ley 963 del 2004 conforman el Código Nacional de Tránsito Terrestre.



potenciales activos muebles como activos tangibles e intangibles de las PYMES ya que el banco al no poder dar un valor efectivo al activo se corre el riesgo de no poder “revender” el activo y, por obvias razones, el negocio de los bancos no es la administración de bienes muebles tangibles e intangibles.

## **5. Reformas legales para crear un sistema eficiente de transacciones basadas en activos mobiliarios**

En una economía moderna, la mayor parte del capital de una empresa está representado en la forma de activos mobiliarios tangibles e intangibles tales como equipo y maquinaria, inventario, y cuentas por cobrar. Otorgar crédito que esté garantizado por activos mobiliarios es extremadamente importante para la expansión de la actividad económica de PYMES, muchas de las cuales no poseen una cantidad significativa de capital representado en propiedad inmobiliaria.

### **• Mejores prácticas internacionales**

Un sistema legal eficiente de transacciones basadas en activos mobiliarios debe cumplir con unos requisitos básicos de eficacia, establecidos en las mejores prácticas internacionales (IFS, 2010). Para poder utilizar el amplio rango de activos mobiliarios como respaldo de créditos, debe existir un marco legal adecuado que reconozca los siguientes principios:

- i. *Amplio espacio de garantías admisibles.* Una ley de transacciones seguras es más útil cuando define de manera amplia el espacio de garantías admisibles para incluir propiedad tangible e intangible de cualquier naturaleza, activos que todavía no existen (activos futuros), y activos que cambian a través del tiempo.
- ii. *Pocas restricciones sobre quién puede dar o tener acreencias en las garantías.* Cualquiera debería ser capaz de colocar activos mobiliarios como garantía y cualquier persona debería poder tomar esos activos como garantía.
- iii. *Descripción general del colateral.* Se debe permitir que el colateral sea descrito de manera general y genérica para permitir que se puedan crear acreencias en activos futuros y activos fluctuantes, prerrequisito para financiamiento con inventarios y cuentas por cobrar. Cuando se requieren descripciones específicas hace más difícil para activos futuros, fluctuantes e incluso activos existentes, que no pueden ser identificados de manera única, servir como colateral.
- iv. *Facilidad de crear acreencias sobre una garantía.* Los requerimientos formales para que una parte pueda tener acreencias sobre una garantía deben ser mantenidos al mínimo. Acuerdos escritos firmados por el deudor donde se identifique el colateral y se garantice la obligación deberían ser suficientes.
- v. *Autonomía.* Las partes envueltas en el contrato deberían tener la libertad de realizar todos los procedimientos de manera autónoma, los cuales pueden incluir tipo de contrato, pactos y convenios, eventos de incumplimiento, remedios y recursos?.
- vi. *Reglas comprensivas y claras de prioridad.* Cuando varios préstamos están garantizados por el mismo colateral, reglas de prioridad establecen el orden en el cual

las diferentes reclamaciones serán satisfechas con el producto de la garantía cuando el deudor entra en incumplimiento. Las reglas de prioridad deben ser claras y precisas de manera tal que un acreedor, o cualquier otra persona, haciendo frente al deudor pueda determinar con un alto grado de certeza los riesgos legales asociados con otorgar crédito garantizado con colaterales constituidos por activos mobiliarios.

## 6. Registro electrónico de garantías sobre bienes muebles

El objetivo principal de un registro electrónico integrado de garantías sobre bienes muebles es aumentar el acceso a crédito de las PYMES. Un registro electrónico de propiedad cumple una función de certeza jurídica, atribuyendo la propiedad de un bien a quien cumpla la formalidad de registrarlo. En el caso de bienes muebles, sin embargo, hay un problema adicional, derivado de la misma naturaleza desplazable del bien, y de la necesidad de mantener el mismo en posesión de quien solicita el crédito (a fin de que el mismo sea un activo económicamente utilizable<sup>7</sup>): el problema de certeza en los derechos que los acreedores del crédito pudieran tener sobre el bien dado como colateral para el pago de la deuda. Dado que el acreedor carece de la posesión sobre el bien, no tendrá certeza jurídica sobre el uso de dicho bien como colateral en el pago de deudas contraídas con otros acreedores. Por ello, se requiere centralizar dicha información en un registro electrónico de propiedad, que cumpla con la funcionalidad necesaria exigida por los bienes muebles objeto de las garantías mobiliarias.

- **Alcances del registro**

La guía legislativa sobre transacciones garantizadas de UNCITRAL incluye recomendaciones bastante claras y comprensivas sobre cual deberían ser los alcances de un registro electrónico

1. *Participantes*: Se debe permitir que todas las personas naturales y jurídicas puedan crear o tener acreencias sobre activos mobiliarios. La práctica internacional es crear un registro público en el cual se registran los activos mobiliarios y se da fé pública sobre las acreencias existentes sobre los mismos.
2. *Clase de Activos*: Una ley de transacciones garantizadas debe definir ampliamente que tipo de activos mobiliarios (tangibles e intangibles) pueden ser utilizados como colateral. La tabla 2 ilustra ejemplos sobre el tipo de activos mobiliarios que podrían ser utilizados como colateral en países con sistemas modernos de transacciones garantizadas.
3. *Tipos de acuerdos contractuales*: Adicionalmente a la clase de activos, es importante adoptar una aproximación funcional de transacciones garantizadas, la cual debería permitir un tratamiento equitativo a todas las transacciones garantizadas por activos mobiliarios sin importar la naturaleza de los mismos con respecto al registro público y prioridad de terceras partes. Este es un aspecto crítico para evitar que se tenga un

---

<sup>7</sup> En un sistema moderno de transacciones garantizadas, las acreencias sobre garantías son creados en base de “no posesión”, lo que significa que el prestatario mantiene y usa el colateral que ha sido ofrecido como garantía a un prestamista. Esta característica de las finanzas modernas es crítica: un empresario debe ser dueño de un inventario para poder mercaderarlo, un contratista debe tener derechos de uso sobre equipo y maquinaria para poder desarrollar contratos, y un productor agrícola debe tener maquinaria para plantar y cosechar sus cultivos.

sistema con acreencias ocultas debido a la falta de un registro público sobre las mismas.

- **Disposiciones claves que deben ser incluidas en un sistema público de registro electrónico de activos mobiliarios**

- Mandato*: El registro es el lugar para registrar acreencias sobre activos mobiliarios. Una institución debe ser asignada como responsable de su operación.
- Registro geográficamente centralizado*: Registros descentralizados por regiones son muy costosos y menos efectivos ya que toda la información necesita ser enlazada a una sola base de datos.
- Registro Unificado para todas las acreencias en activos mobiliarios*: El registro debe incluir notificaciones de todo tipo de las acreencias sobre el colateral para todos los tipos de activos mobiliarios y todos los tipos de prestatarios.
- Registro Electrónico y Sistemas Basados en Internet*: Es crítico que los registros de activos mobiliarios se hagan en tiempo real, y que las diferentes búsquedas hechas por los interesados reflejen información actualizada sobre las diferentes acreencias existentes sobre activos mobiliarios de manera tal que los acreedores puedan tomar decisiones informadas y proteger sus derechos sobre el colateral. Esto puede ser logrado a través de registros electrónicos a través de plataformas en internet que permiten la actualización en línea de las diferentes novedades que afecten a un colateral.
- Registro y acceso público a la información*: el acceso a la información del registro debe estar disponible al público en general, desde puntos amplios de acceso, y sin demoras excesivas. Debe ser posible acceder al registro desde cualquier lugar sin importar la hora y el día.
- Notificaciones de Registro*: Los requerimientos de registro deben ser mínimos para los usuarios para poder estimular su uso. La información ingresada debe limitarse a la información de los acreedores, el deudor, la cantidad del préstamo (esta información no tiene que ser de dominio público) y la descripción del colateral. No tiene que existir necesidad de registrar ningún tipo de documentos (acuerdos de crédito), ni formalidades tales como firmas autenticadas o certificaciones de notaría.
- Uso*: El registro debe proveer flexibilidad para los usuarios. Esto es, el sistema debe responder a las necesidades de un sistema crediticio moderno, el cual incluye múltiples acuerdos o enmiendas a acuerdos y obligaciones crediticias indeterminadas tales como líneas de crédito o crédito rotativo para operaciones en curso. Con el paso del tiempo, detalles de los acuerdos crediticios tales como el monto del préstamo se desactualizan como resultado de refinanciamientos. Los términos de los acuerdos sobre las garantías pueden ser enmendadas y nuevos acuerdos pactados entre partes interesadas en la medida que las circunstancias cambien sin tener que enmendar el registro siempre y cuando los cambios de los nuevos acuerdos no afecten la información básica contenida en el registro público.



- viii. *Tipo de Notificaciones que pueden ser Registradas y Duración de las mismas:* El registro debe permitir diferentes tipos de registro (notificación inicial, modificaciones, terminaciones, descargo de acreencias, continuación o extensión de la acreencia, objeciones a registros hechos por los deudores) y por la duración de los registros.
- ix. *Costos:* Los costos de notificación y búsqueda en el registro deben ser mantenidos a un nivel tal que se puedan recuperar los costos de la operación del registro. Los costos de transacción no deben desalentar a los usuarios de acceder al registro.
- x. *Obligaciones y Autoridad del Registro:* El registro debe aplicar un conjunto de reglas fijas y consistentes para tomar decisiones de aceptar o rechazar notificaciones. El registro no debería verificar la información ingresada, la responsabilidad de ingresar la información correcta debe ser de las partes interesadas.
- xi. *Seguridad de la información, datos, y mecanismos de recuperación en caso de pérdida de la información:* La infraestructura computacional debe ser ubicada en un lugar seguro y estable, clima controlado. Los servidores deben ser protegidos contra ataques cibernéticos y la información guardada con copias de seguridad para poder evitar daños o pérdidas de información sensible.

## 7. Conclusiones y Recomendaciones

En Colombia hay necesidad de reformar y mejorar el marco legal para transacciones garantizadas. Esto es necesario porque los bancos perciben las restricciones existentes en el sistema legal como el principal obstáculo para poder aprovechar los beneficios potenciales tales como la habilidad de tomar un interés global en el gran volumen de inventarios o cuentas por cobrar como colaterales. Para que dicha reforma tenga el impacto deseado, el gobierno debe reformar las áreas críticas a colaterales que no han permitido un desarrollo de las transacciones garantizadas en el país. El gobierno, junto con otras partes interesadas, debe adoptar una estrategia de implementación y monitoreo al desarrollo de dicha ley. Para este propósito, la Superintendencia de Sociedades ha creado un comité para la presentación de un proyecto de Ley el cual busca “regular un sistema de garantías sobre bienes muebles”

No obstante, dicha ley debe ser comprensiva en el sentido que debería incorporar las siguientes áreas para poder beneficiar el entorno crediticio.

- Asegurar los derechos del acreedor de acceder a los beneficios de una garantía una vez se lleve a cabo su venta o liquidación. Estos derechos son supremamente importantes para un buen funcionamiento de un sistema legal de transacciones garantizadas.
- Un concepto que es común en casi todos los sistemas modernos de transacciones garantizadas es el reconocimiento que los “intereses existentes” sobre una garantía se extiende automáticamente a los “beneficios” obtenidos por el deudor como resultado de disponer (ya sea por venta, daño o pérdida) del colateral.
- Este derecho es de particular importancia en activos tales como inventarios donde hay un poder expreso, o implícito, dado al deudor de vender el colateral para recaudar los

beneficios. La parte que tiene “interés” sobre el colateral sabe que éste será vendido, y por lo tanto está interesado en las ganancias obtenidas de la venta del mismo. Dichas ganancias también son importantes para bienes en proceso (productos que están siendo manufacturados) o para productos agrícolas (semillas convirtiéndose en café y después en efectivo).

Es recomendable que la reforma que se desarrolle en Colombia para implementar un sistema de transacciones garantizadas con un registro electrónico de activos mobiliarios se enfoque en los siguientes aspectos:

- (i) Mejora de los marcos legal y regulatorio para transacciones garantizadas que esté basado en las mejores prácticas internacionales<sup>8</sup>
- (ii) Implementación de un registro electrónico de colaterales mobiliarios, y,
- (iii) Gestión y concientización sobre el concepto de transacciones garantizadas entre los sectores público y privado.

La protección de los acreedores a través de un sistema de transacciones garantizadas está asociada con mayores niveles de crédito al sector privado como porcentaje del PIB. Por lo tanto, aumentar la protección y derechos de los acreedores y los mecanismos de ejecución de los colaterales muebles, que permita disminuir los costos judiciales de hacer válidas estas garantías, puede llevar a ampliar la base de PYMES sujetas a crédito por parte de las entidades financieras. Esto se encuentra evidenciado en el índice de derechos legales del Reporte Doping Business, en el estudio de Álvarez de la Campa y en la encuesta realizada por la SIC a las entidades financieras.

Por último, es necesario un plan de acción por parte de los diferentes grupos de interés para que el sistema de transacciones garantizadas pueda ser puesto en operación. Este plan de acción incluye diagnóstico, soluciones e implementación, los cuales se encuentran resumidos en la tabla 3.

**Tabla 3: Gestión Grupos de Interés**

Gestión de los Grupos de Interés (Clientes:Gobierno+Beneficiarios)			
	DIAGNOSTICO	SOLUCIONES	IMPLEMENTACION
	¿Qué está mal?	¿Cómo solucionarlo?	Haciendo que pase
LEYES	No leyes, complejas/ conflicto entre las mismas leyes	Revisar leyes, Armonizar el marco legal	Nuevas leyes. Seguimiento permanente para cumplir con la agenda legislativa
REGISTRO	No existe Registro	Creación de un registro público de activos mobiliarios que esté basado en una plataforma electrónica.	Registro basado en internet. Presentaciones, entrenamiento, puntos de acceso.
CAPACIDAD	Poco o no financiamiento que permita usar activos mobiliarios como colaterales	Enfoque en aumentar conciencia a sobre la importancia y beneficios de dicho sistema. Establecer relaciones de colaboración tanto con el sector privado como con público.	Talleres, conferencias, estudios.

Fuente: Diseño SIC

<sup>8</sup> El proyecto de la SuperSociedades incluye un Inscripción en Registro Especial. Con esta inscripción se busca que los bienes muebles puedan ser dados en garantía y la prelación del mismo.



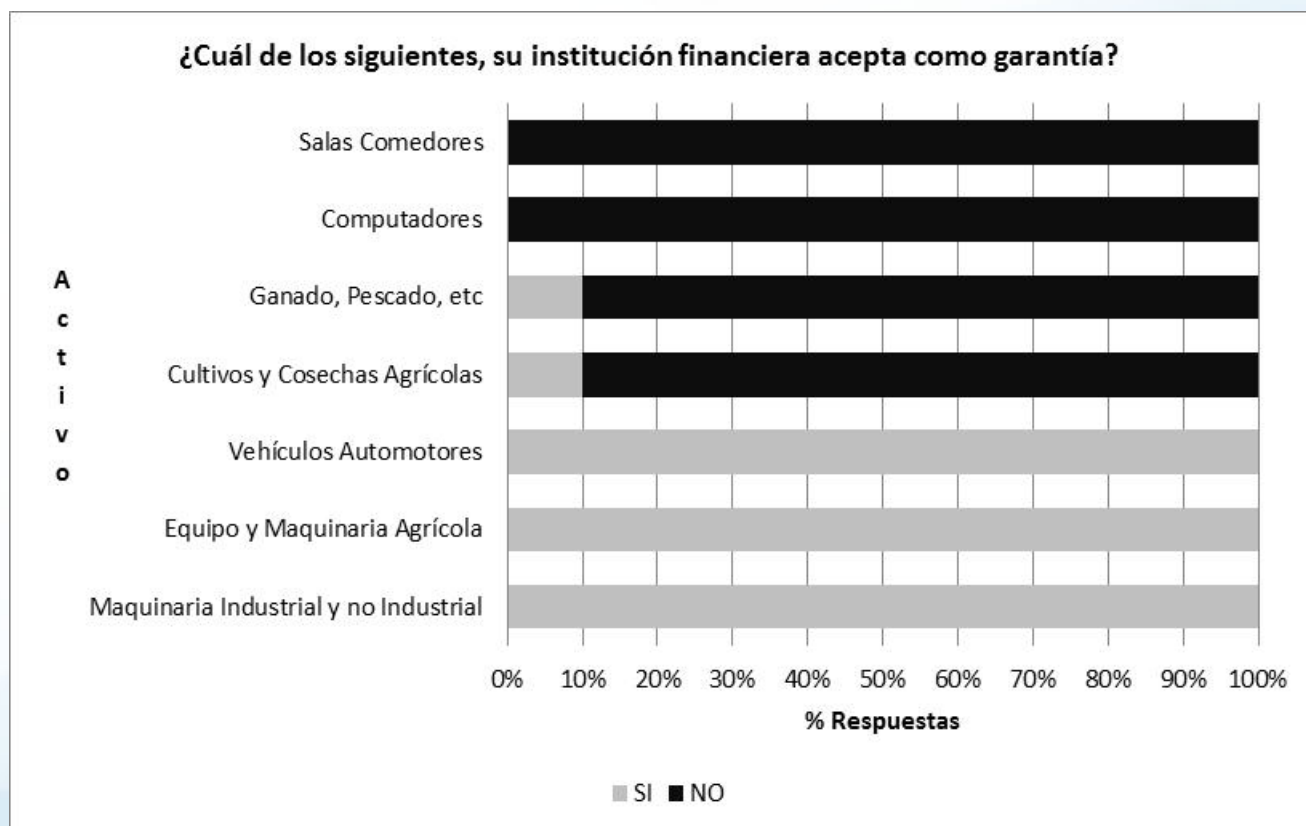
Como se mencionó anteriormente, el plan de acción implementado fue la conformación de un comité liderado por la Superintendencia de Sociedades que actualmente trabaja en el desarrollo del proyecto de Ley de garantías mobiliarias. Dicho proyecto de Ley tiene como objetivo principal aumentar el acceso al crédito mediante la ampliación de bienes que pueden ser objeto de garantía (más específicamente, la constitución, disponibilidad, prelación y ejecución de los bienes muebles como garantías).

## 8. Resultados Encuestas

A continuación se presentan los resultados de la encuesta realizada a las instituciones de crédito sobre los activos mobiliarios tangibles y no tangibles que son aceptados como garantía. De igual forma se indagó sobre las restricciones legales que existen para la exigibilidad de créditos que son garantizados por este tipo de activos.

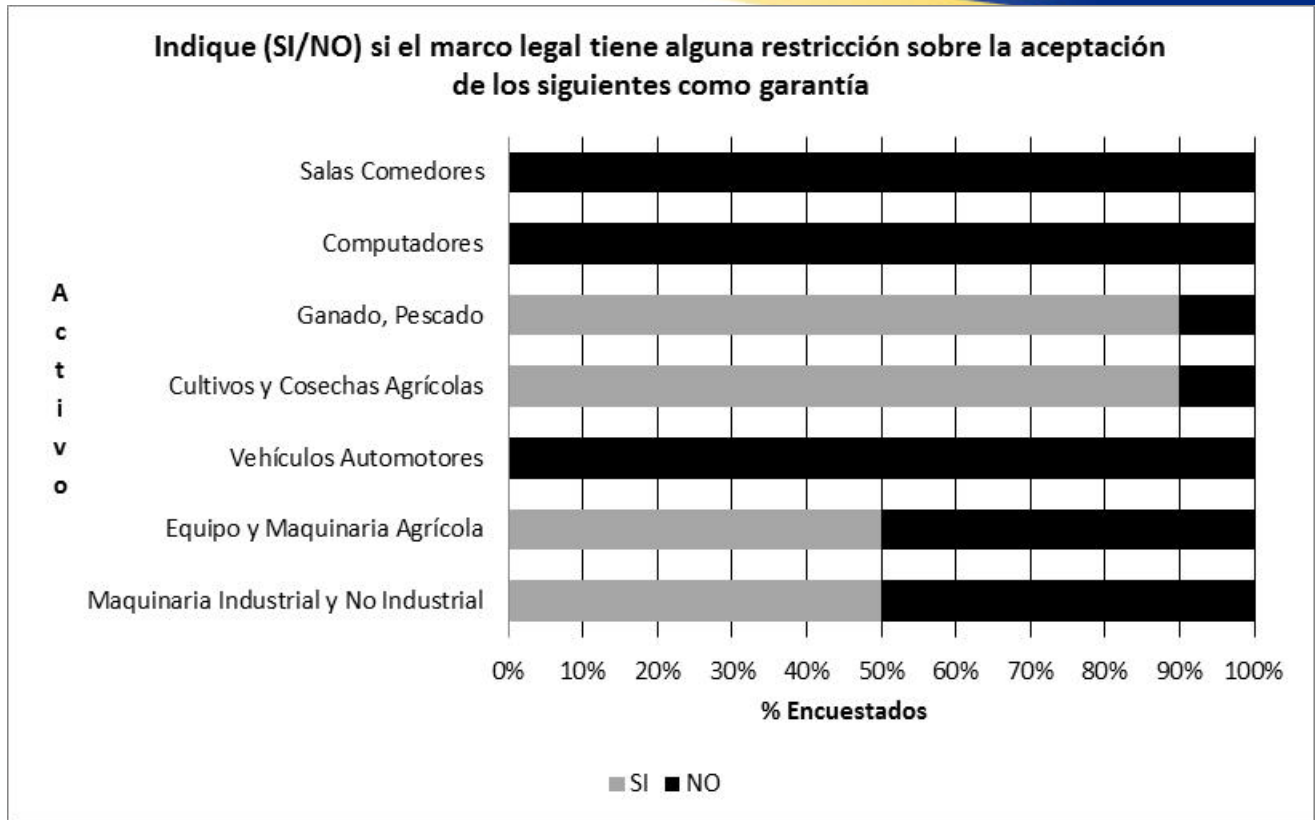
La encuesta fue enviada a 53 instituciones de crédito (registradas en la Superintendencia Financiera) y se obtuvieron 20 respuestas, lo que implica una tasa de respuesta del 38%.

- **Activos Mobiliarios Tangibles**



Fuente: Resultados Encuesta Instituciones Financieras.

Se aprecia que la aceptación de activos mobiliarios como garantía por parte de instituciones financieras está concentrada en Maquinaria Industrial, Equipo y Maquinaria Agrícola y Vehículos Automotores. Estos tipos de activos mobiliarios son aceptados como garantía por el 100% de los encuestados.

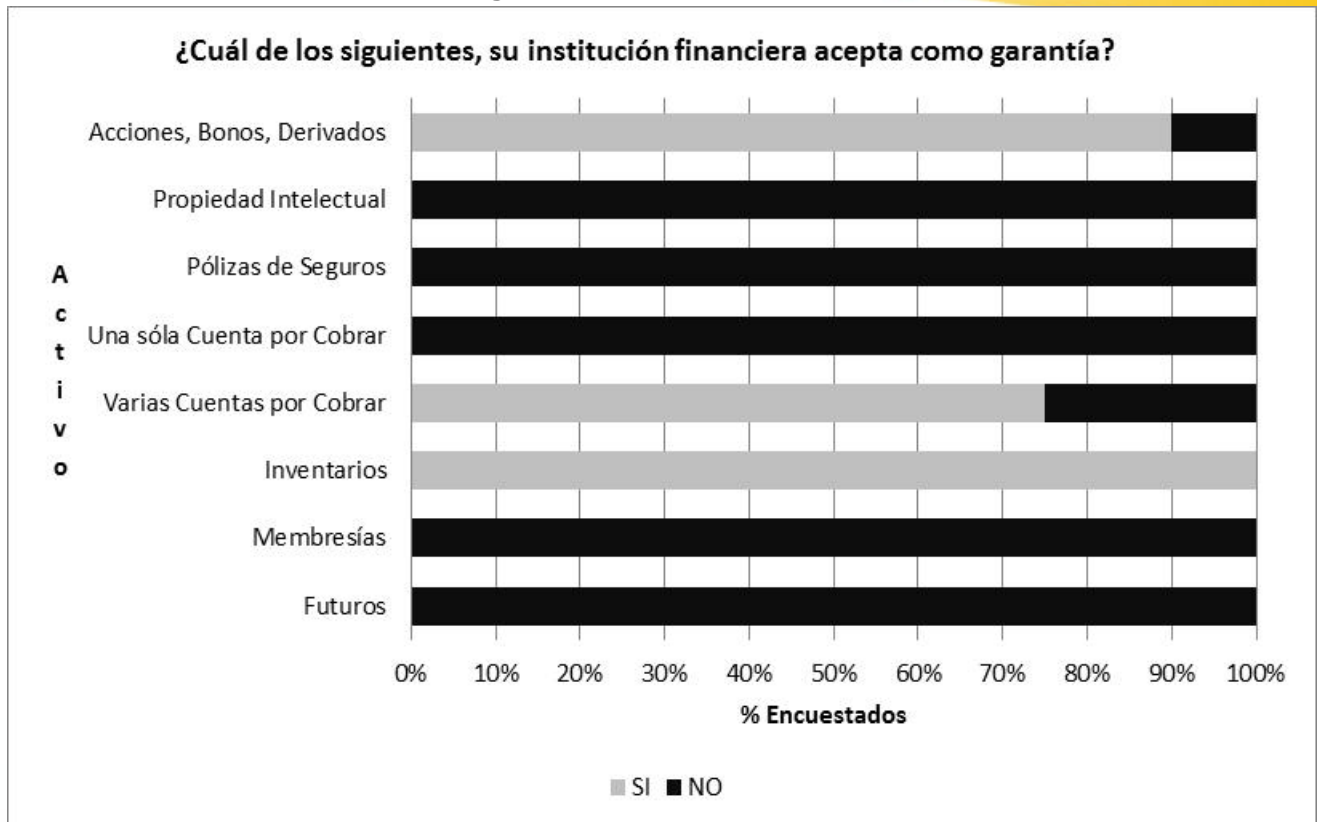


Fuente: Resultados Encuesta Instituciones Financieras.

Con respecto al marco legal, los encuestados afirman, en un 90%, que la legislación presenta restricciones en cuanto a la aceptación de Cultivos y Cosechas Agrícolas, y Ganado, Pescado, etc., como garantía para la concesión de créditos bancarios. Esta situación es perjudicial, particularmente, a los pequeños y medianos productores cuyo único activo es el producido de sus fincas. En la misma línea, el 100% de los encuestados afirma que el marco legal es restrictivo para aceptar Computadores y Salas Comedores como garantía.

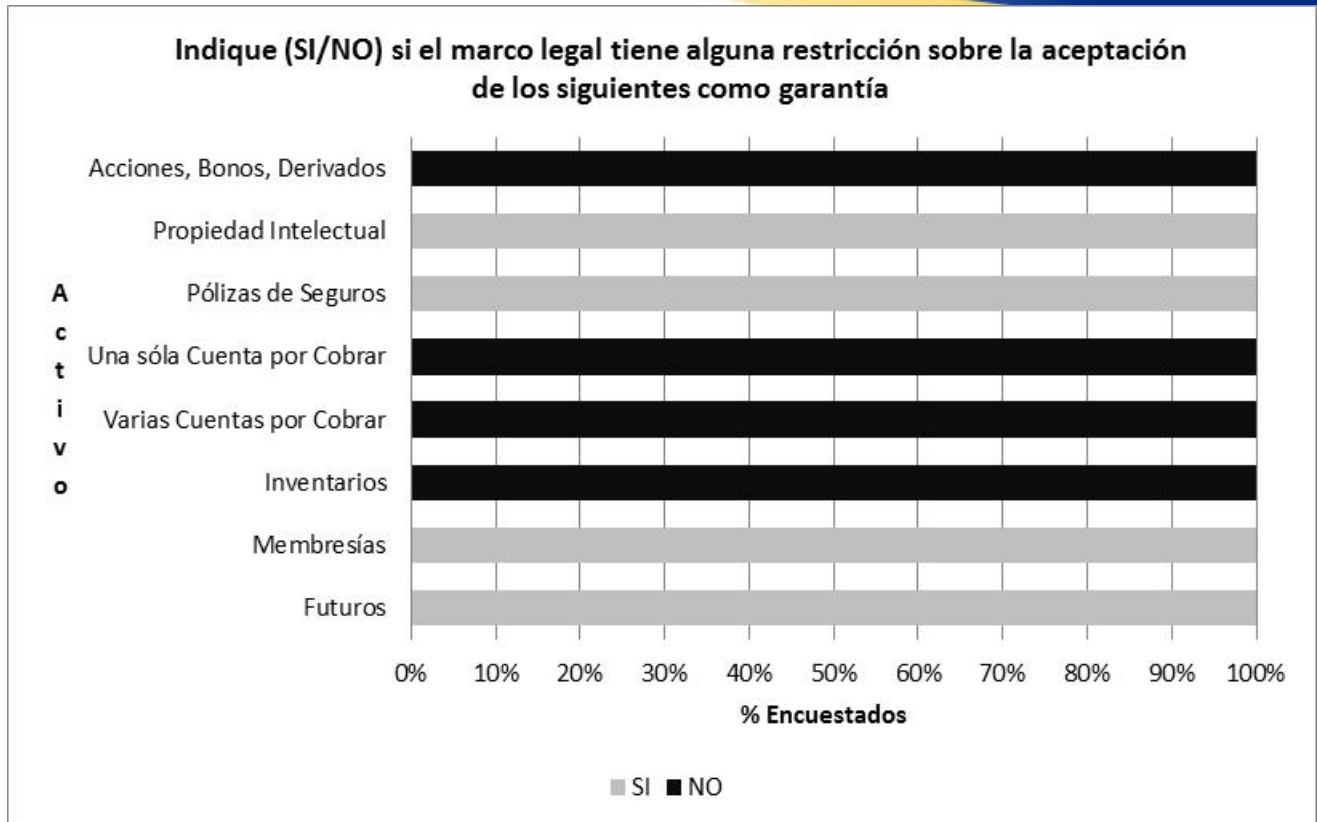
Por el contrario, no se manifiesta por parte de los encuestados dificultades legales en la aceptación de Maquinaria Industrial, Maquinaria Agrícola y Vehículos Automotores como garantía.

- **Activos Mobiliarios Intangibles**



Fuente: Resultados Encuesta Instituciones Financieras

Con respecto a los activos mobiliarios tangibles, los resultados de las encuestas muestran que éstos son activos más difíciles de aceptar como garantía. Se encuentra que acciones, bonos y Derivados son aceptados como garantía por el 90% de los encuestados; en tanto que el 75% acepta varias cuentas por cobrar e Inventarios como garantía.

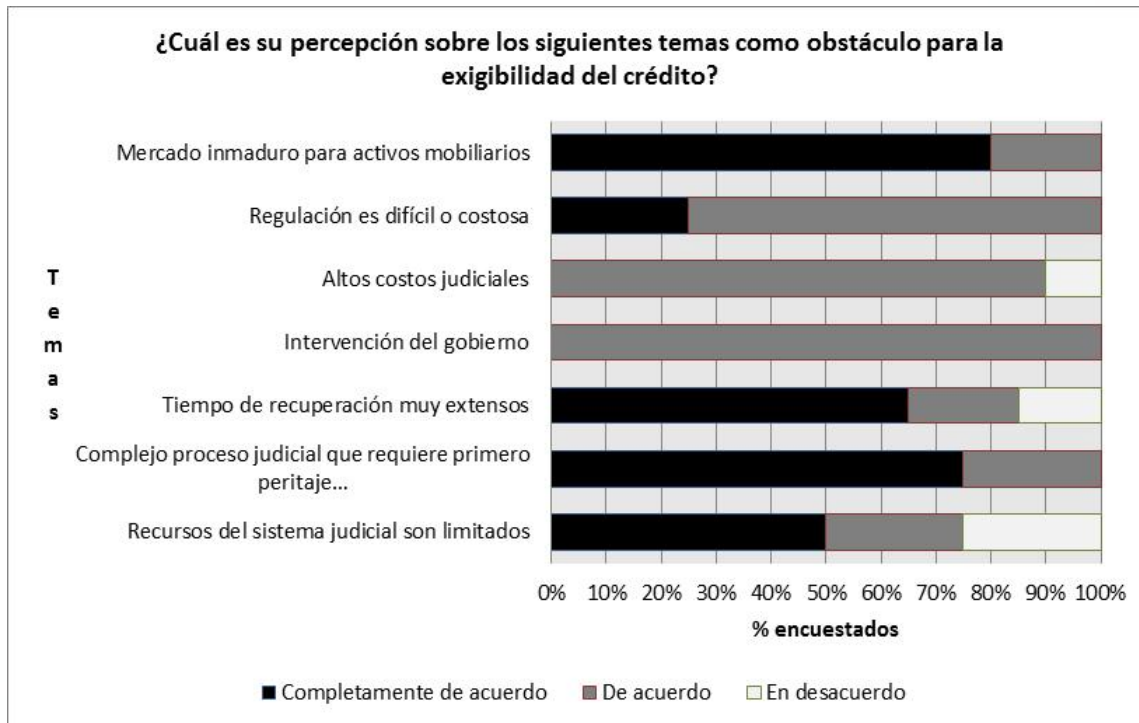


Fuente: Resultados Encuesta Instituciones Financieras

Esta situación está soportada por el hecho que el 100% de los encuestados considera que el marco legal impone restricciones sobre activos tales como propiedad intelectual, póliza de seguros, membresías y futuros para ser aceptados como garantía. En tanto que, Acciones, Cuentas por cobrar e Inventarios no presentan restricción legal alguna, desde el punto de vista de los encuestados, para ser aceptados como garantía.



- **Exigibilidad del Crédito**



Fuente: Resultados Encuesta Instituciones Financieras

En tanto a la exigibilidad del crédito, entre el 90% y el 100% de los encuestados, afirma estar de acuerdo en que altos costos judiciales y la intervención del gobierno son los principales obstáculos que se encuentran. También se aprecia que los respondientes perciben que mercado inmaduro para artículos mobiliarios (80%), los complejos procesos judiciales (75%), tiempos de recuperación extensos (65%), y recursos judiciales escasos (50%) como los principales factores que obstruyen la exigibilidad del crédito.

## 9. Bibliografía

- Alvarez de la Campa, Alejandro (2007): How to Expand Credit to SMEs – Creative Solutions to the Puzzle of Collateral Lending. IFC Smart Lessons, Washington, D.C., International Finance Corporation, World Bank Group, 2007.
- Armstrong, William (2009): Secured Reform Transactions and Access to Credit. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Cárdenas, M y Mejía, C. (2007). Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia. Fedesarrollo.
- CEAL Issues Brief (2004): Secured Transactions Reform: Early Results from Romania. Center for Economic Analysis of Law.
- DANE, DNP, Colciencias – Segunda Encuesta de Innovación y Desarrollo Tecnológico en la Industria Manufacturera
- Departamento Nacional de Planeación (2007): Política Nacional para la Transformación Productiva y la Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: Un Esfuerzo Público Privado. Documento Conpes 3484
- De Leon, Ignacio (2010): SME Access to Finance and Enterprise Development. Econlex Development Strategies.
- De La Campa, Alejandro (2011), Increasing Access to Credit through Reforming Secured Transactions in the MENA Region, Policy Research Working Paper
- Djankov, Hart, McLiesh and Schleifer (2008) Debt Enforcement Around the World, Journal of Political Economy.
- Djankov, Simeon, McLiesh, Caralee and Schleifer, Andrei (2006) Private Credit in 129 Countries.
- IFC, (2010): Secured Transactions Systems and Collateral Registries. C. 1. 1.1 Capabilities of Government to Operate Registry, and Private Sector Alternatives, page 63.
- Investment Climate Advisory Services | World Bank Group (2010): Secured Transaction Systems and Collateral Registries. The World Bank.
- La Gran Encuesta Pyme: Resultados segundo semestre del 2006. Anif.
- Safavian, Mehnaz, Heywood Fleisig and Jevgenijs Steinbuks (2006): Unlocking Dead Capital: How Reforming Collateral Laws Improves Access to Finance. Private Sector Development Viewpoint, No. 307, World Bank.

- TheWorld Bank (2008): Enterprise Surveys
- The World Bank (2009), *Doing Business 2008*: comparing regulation in 178 economies, (Washington, D.C.: The World Bank)
- The World Bank (2010), *Doing Business 2010: Comparing Regulations in 183 Economies: Reforming Through Difficult Times* (Washington, D.C.: The World Bank)
- [http://es.wikipedia.org/wiki/Peque%C3%B1a\\_y\\_mediana\\_empresa#Colombia](http://es.wikipedia.org/wiki/Peque%C3%B1a_y_mediana_empresa#Colombia)