Concurso Latinoamericano de Monografías Jurídicas

COLADE - FELABAN

RIESGO DE CONDUCTAS EN COLOMBIA: MARCO NORMATIVO, EXPERIENCIA COMPARADA Y PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN EN EL SISTEMA FINANCIERO

Autor: David Leonardo Sierra Espitia

Bogotá D.C., 21 de julio de 2026

RESUMEN

El artículo analiza el riesgo de conductas en el sistema financiero colombiano desde una perspectiva académica y comparada. Examina los marcos del Reino Unido, Estados Unidos y las recomendaciones de la OCDE, y con base en este análisis evalúa el Proyecto de Circular Externa del SIAR y la Guía de la Superintendencia Financiera para formular una propuesta de aplicación del Sistema de Administración del Riesgo de Conductas (SARCO). Se sostiene que Colombia tiene las bases institucionales, pero necesita articular la responsabilidad individual, la orientación a resultados y un mecanismo verificable de acreditación de debida diligencia.

ABSTRACT

This article examines conduct risk in the Colombian financial system from an academic and comparative perspective. It reviews the frameworks of the United Kingdom, the United States and the OECD recommendations, and assesses the draft Circular for the SIAR and the Supervision Guide of the Financial Superintendency in order to propose an implementation model for the Conduct Risk Administration System (SARCO). It argues that Colombia has the institutional foundations, yet needs to articulate individual accountability, outcome orientation and a verifiable due diligence mechanism.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN 1
ABSTRACT 1
LISTA DE ABREVIATURAS 3
I. INTRODUCCIÓN 4
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA 6
2.1. Planteamiento del problema y estado de la cuestión 6
2.2. Objetivos 7
2.3. Hipótesis 7
2.4. Metodología 8
2.5. Delimitación y limitaciones 8
III. MARCO CONCEPTUAL DEL RIESGO DE CONDUCTAS 9
3.1. Definición y evolución del concepto 9
3.2. El capital cultural como activo organizacional 10
3.3. Factores generadores del riesgo de conductas 11
IV. EL MARCO REGULATORIO COLOMBIANO DEL RIESGO DE CONDUCTAS 11
4.1. De la asimetría al equilibrio: evolución normativa 11
4.2. El Proyecto de Circular Externa y el SARCO 13
4.3. La guía de supervisión de la Superintendencia como referente de evaluación 14
V. EXPERIENCIA COMPARADA: LECCIONES PARA COLOMBIA 14
5.1. El modelo británico: la FCA y el Consumer Duty 14
5.2. El modelo estadounidense: el CFPB 15
5.3. Las recomendaciones de la OCDE 15
5.4. Síntesis comparada: elementos para adoptar en Colombia 16
VI. PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN: EL SARCO EN LA PRÁCTICA 16
6.1. Arquitectura del SARCO 16
6.2. Caso de aplicación: Bancamía 17
6.3. El asistente de análisis como herramienta del SARCO 18
VII. CONTRAARGUMENTOS Y RESPUESTAS 18
IX. CONCLUSIONES 20
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 22
FUENTES NORMATIVAS Y OFICIALES 23
ANEXO. CONCEPTO ILUSTRATIVO DEL ASISTENTE SARCO 24

LISTA DE ABREVIATURAS

APRA: Autoridad de Regulación Prudencial de Australia.

CBCF: Circular Básica Contable y Financiera (Colombia).

CFPB: Consumer Financial Protection Bureau (Estados Unidos).

CMF: Comisión para el Mercado Financiero (Chile).

CPACA: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

ESRB: Junta Europea de Riesgo Sistémico.

FCA: Financial Conduct Authority (Reino Unido).

FSB: Consejo de Estabilidad Financiera.

MAR: Marco de Apetito de Riesgo.

MIS: Marco Integral de Supervisión (Colombia).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PRA: Prudential Regulation Authority (Reino Unido).

SAC: Sistema de Atención al Consumidor Financiero (Colombia).

SARCO: Sistema de Administración del Riesgo de Conductas (Colombia).

SFC: Superintendencia Financiera de Colombia.

SIC: Superintendencia de Industria y Comercio (Colombia).

SIAR: Sistema Integral de Administración de Riesgos (Colombia).

SMCR: Senior Managers and Certification Regime (Reino Unido).

I. INTRODUCCIÓN

El trato justo hacia los consumidores financieros, sustentado en conductas apropiadas de las entidades que operan en el sistema financiero, es una condición estructural para su correcto funcionamiento y sostenibilidad. Un sistema que no garantiza a sus usuarios información clara, productos apropiados a su perfil y acceso efectivo a mecanismos de reclamación no solo erosiona la confianza pública, sino que compromete su propia viabilidad como motor de desarrollo económico. Esta premisa, que hoy parece elemental, tardó décadas en instalarse con fuerza en los marcos de supervisión financiera y lo hizo, principalmente, como consecuencia de crisis que pusieron al descubierto sus ausencias.

La crisis financiera global de 2008 actuó como el catalizador más potente de ese aprendizaje. Además de las fragilidades prudenciales que expuso, en déficits de capital, exceso de apalancamiento y riesgos de liquidez sistémica, la crisis evidenció un patrón de conducta institucional que había dañado a millones de consumidores: la venta masiva de productos hipotecarios inadecuados, la manipulación de tasas de referencia como el LIBOR y la distribución de instrumentos complejos a inversores sin el perfil adecuado. Ante ello, el G20 y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos respondieron en 2011 con la publicación de los Principios de Alto Nivel para la Protección de los Consumidores Financieros,[1] que llamaron a las autoridades de supervisión del mundo a incorporar explícitamente la dimensión conductual en sus marcos de actuación.

Dichos principios articularon un decálogo de estándares mínimos que todo sistema de protección al consumidor financiero debería observar: la existencia de un marco legal, regulatorio y de supervisión integral; la responsabilidad explícita del supervisor en la protección del consumidor; el trato equitativo y justo en todas las etapas de la relación con el proveedor; la divulgación transparente, precisa y comprensible de información relevante; la promoción de la educación financiera como estrategia de largo plazo; la obligación de los proveedores de actuar en el mejor interés de sus clientes; la protección de los activos del consumidor; la salvaguarda de sus datos personales; la disponibilidad de mecanismos eficaces de reclamación y reparación; y la promoción de un entorno de competencia leal. Estos principios no son solo enunciados programáticos: constituyen el referente normativo sobre el cual se han construido, en los años siguientes, los sistemas de administración del riesgo de conductas en múltiples jurisdicciones.

El impulso generado por esos principios se tradujo en transformaciones institucionales de gran calado. En Estados Unidos, la Dodd-Frank Act de 2010 creó el Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) como agencia independiente con mandato exclusivo de protección al consumidor financiero. En el Reino Unido, la reforma de 2013 separó la supervisión prudencial de la de conducta, encomendando esta última a la recién creada Financial Conduct Authority (FCA).

[1] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y G20. (2011). Principios de Alto Nivel del G20 para la Protección de los Consumidores Financieros. París: OCDE.

Australia reforzó desde 2019 el componente conductual de su marco a través de la Autoridad de Regulación Prudencial. La Autoridad Monetaria de Singapur promovió desde 2020 un enfoque que va más allá del cumplimiento normativo. Y en América Latina, la Comisión para el Mercado Financiero de Chile publicó en 2021 un documento de política sobre estándares de conducta de mercado,[2] sentando las bases para un cambio regulatorio orientado a la gestión del riesgo conductual.

Este proceso de reforma global supuso un giro en la filosofía de supervisión financiera. El modelo tradicional centraba su atención en el impacto ya materializado: la queja resuelta, la sanción impuesta, el daño reparado caso a caso. El nuevo modelo, en cambio, desplaza el foco hacia el análisis prospectivo de los factores que generan ese daño: el diseño del producto, la estrategia comercial y publicitaria, los esquemas de incentivos de la fuerza de ventas y la cultura organizacional que determina el comportamiento de los funcionarios en todos los niveles. Supervisar conductas, en ese sentido, es supervisar la probabilidad de daño antes de que este ocurra, interviniendo sobre las causas raíz y no solo sobre los efectos.

Colombia recorrió un camino propio hacia la incorporación de este enfoque. En 2019, el programa de asistencia técnica del Banco Mundial al Gobierno colombiano[3] recomendó transformar el enfoque de supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia: pasar de la gestión individual de inconformidades a una supervisión sistémica de conductas que protegiera al consumidor en todo el ciclo del producto. Esa recomendación fue recogida por el CONPES 4005 de 2020,[4] que formuló como mandato de política pública que la Superintendencia elevara a estándares internacionales sus programas de supervisión del riesgo de conducta. Con el acompañamiento técnico del Toronto Centre, la Superintendencia incorporó ese enfoque en su Marco Integral de Supervisión mediante la Resolución 826 de 2022, complementada con un documento técnico[5] y una guía externa[6] que detallan la metodología. El paso siguiente y decisivo es el Proyecto de Circular Externa publicado en 2025,[7] que busca crear el Sistema de Administración del Riesgo de Conductas como sistema interno obligatorio para las entidades vigiladas.

---

[2] Comisión para el Mercado Financiero de Chile. (2021). Estándares y principios generales en materia de conducta de mercado referidos a la protección al cliente financiero. Santiago: CMF.

[3] Banco Mundial. (2019). Programa de asistencia técnica al Gobierno colombiano en materia de inclusión y protección al consumidor financiero. Washington: Banco Mundial.

[4] CONPES 4005. (2020). Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

[5] Superintendencia Financiera de Colombia. (2022a). Documento técnico: Supervisión del riesgo de conductas. Bogotá: SFC.

[6] Superintendencia Financiera de Colombia. (2022b). Guía externa para la supervisión del riesgo de conductas. Bogotá: SFC.

[7] Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Proyecto de Circular Externa: instrucciones para la gestión del riesgo de conductas en el marco del SIAR. Radicado No. 2024111022. Bogotá: SFC.

El presente artículo se ocupa de ese momento normativo. Su propósito es doble: comprender el riesgo de conductas como categoría autónoma de gestión y ofrecer una propuesta de aplicación del SARCO que sea efectiva y no solo formal, sustentada en la experiencia comparada y en un mecanismo verificable de acreditación de la debida diligencia. La sección II precisa el problema, los objetivos, la hipótesis y la metodología. La sección III examina el marco conceptual. La sección IV expone la regulación colombiana. La sección V analiza la experiencia comparada. La sección VI presenta la propuesta de aplicación con Bancamía como caso de referencia. La sección VII discute los contraargumentos que podrían restarle fuerza a la propuesta. La sección VIII fundamenta el valor del SARCO como atenuante en el proceso administrativo sancionatorio. La sección IX ofrece las conclusiones.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

2.1. Planteamiento del problema y estado de la cuestión

La literatura reciente sobre cultura de riesgo y riesgo de conductas coincide en un diagnóstico: la eficacia de los sistemas de gestión conductual no depende principalmente de la existencia de normas, sino de que esas normas se traduzcan en comportamientos verificables al interior de las organizaciones. La revisión sistemática de Bockius y Gatzert, que examinó ochenta y tres artículos revisados por pares, concluye que la cultura de riesgo es un factor determinante del desempeño de las entidades financieras y que su medición sigue siendo el principal reto metodológico del campo.[8] En paralelo, los estudios sobre eventos de mala conducta en el sector financiero estadounidense muestran que las fallas conductuales rara vez son eventos idiosincráticos y responden, en su mayoría, a condiciones organizacionales sistémicas.[9]

En Colombia, la producción académica se ha concentrado en la protección del consumidor financiero desde la óptica del régimen especial de la Ley 1328 de 2009 y de las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera,[10] pero es todavía escasa la literatura que

[8] Bockius, H. y Gatzert, N. (2024). Organizational risk culture: a literature review on dimensions, assessment, value relevance, and improvement levers. European Management Journal, 42(4), pp. 539 a 564.

[9] PwC. (2024). The Changing Nature of Conduct Risk. Londres: PricewaterhouseCoopers.

[10] Betancourt Cardona, G. (2014). Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia: análisis desde la regulación de protección al consumidor. Revista Digital de Derecho Administrativo, 12, pp. 141 a 166. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

aborde el riesgo de conductas como sistema interno de administración de riesgos comparable al SARLAFT, al SARO o al SARC. El Proyecto de Circular Externa de 2025 inaugura precisamente esa categoría, y con ella un vacío que este artículo busca atender: no existe aún un análisis que evalúe críticamente el diseño del SARCO, lo confronte con la experiencia comparada y proponga un modelo de aplicación que resuelva el problema práctico de acreditar, ante el supervisor, que el sistema opera realmente.

El problema de investigación puede formularse así: ¿en qué condiciones el Sistema de Administración del Riesgo de Conductas previsto en el Proyecto de Circular Externa puede convertirse en un instrumento efectivo de gestión y no en un requisito meramente documental, y de qué manera su correcta aplicación puede acreditar la debida diligencia de la entidad ante los procesos de supervisión y sanción? La relevancia práctica es directa. Para las entidades vigiladas, la respuesta determina si la inversión en el SARCO produce un retorno de gobernanza y de defensa jurídica. Para el supervisor, determina si el nuevo sistema mejora los resultados para el consumidor o si reproduce los límites del cumplimiento formal que la experiencia comparada ya identificó como insuficiente.

2.2. Objetivos

El objetivo general del trabajo es proponer un modelo de aplicación del Sistema de Administración del Riesgo de Conductas para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, escalable a compañías del sector real, que integre las mejores prácticas internacionales y permita acreditar la debida diligencia ante el supervisor.

Los objetivos específicos consisten en delimitar conceptualmente el riesgo de conductas y su diferencia respecto de otras categorías de riesgo, describir la evolución del marco regulatorio colombiano de protección del consumidor financiero hasta el Proyecto de Circular Externa, analizar comparadamente los modelos del Reino Unido, Estados Unidos y las recomendaciones de la OCDE para extraer lecciones aplicables, y finalmente, formular una arquitectura de aplicación del SARCO y un mecanismo que permita utilizar su documentación como acreditación de debida diligencia.

2.3. Hipótesis

La hipótesis que orienta el trabajo es la siguiente: Colombia dispone de las bases institucionales y normativas para implementar un sistema robusto de administración del riesgo de conductas, pero la eficacia de ese sistema depende de tres condiciones que el Proyecto de Circular Externa todavía no resuelve por completo: la atribución de responsabilidades individuales a los directivos por la conducta de sus áreas; la medición del sistema por resultados efectivos para el consumidor y no solo por controles formales; y la existencia de un mecanismo de documentación verificable que permita acreditar la debida diligencia. Se trata de una hipótesis susceptible de consenso razonado en la comunidad académica, que a mi juicio constituye el vacío más urgente del Proyecto y que la monografía pretende absolver, con la acreditación verificable de la debida

diligencia, pues no afirma una relación causal cerrada, sino un conjunto de condiciones de eficacia contrastables con la experiencia comparada y con el régimen sancionatorio vigente.

2.4. Metodología

El trabajo adopta un enfoque jurídico y analítico de carácter cualitativo, apoyado en el método comparado. El análisis se sustenta en fuentes normativas primarias, como el Proyecto de Circular Externa, la guía externa de la Superintendencia, el documento técnico de supervisión y los marcos de la FCA, el CFPB y la OCDE; en fuentes secundarias especializadas revisadas por pares; y en documentación institucional de una entidad financiera colombiana.

El método comparado empleado sigue la analogía funcional. En lugar de contrastar normas por su literalidad, identifica el problema que cada sistema busca resolver, como el trato injusto al consumidor a lo largo del ciclo de vida del producto, y evalúa la idoneidad de las soluciones adoptadas frente a ese problema común. Los criterios de comparación se fijan explícitamente en cuatro variables: el modelo institucional de supervisión, el estándar de conducta exigido, el mecanismo de atribución de responsabilidad y el enfoque de medición, sea de controles o de resultados. El caso del Banco de las Microfinanzas Bancamía S.A. se emplea como caso ilustrativo de aplicación, seleccionado por tratarse de una entidad de microfinanzas con un perfil de consumidor de alta vulnerabilidad relativa, condición que maximiza la pertinencia del riesgo de conductas. El análisis del caso se apoya en el manual interno de la entidad y en un ejercicio de verificación estructurada mediante un asistente de inteligencia artificial de análisis, cuyo resultado se incorpora como anexo.

2.5. Delimitación y limitaciones

El objeto se delimita al riesgo de conductas de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia en su relación con los consumidores financieros, las contrapartes y el mercado. Quedan fuera del alcance el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, el riesgo de crédito, de mercado y de liquidez, así como la conducta de los emisores en el mercado de valores, salvo cuando resulten pertinentes por conexión. El estudio se circunscribe al período que va de la Ley 1328 de 2009 al Proyecto de Circular Externa de 2025.

El trabajo reconoce dos limitaciones. La primera es que el Proyecto de Circular Externa se encontraba en trámite al momento de la investigación, de modo que sus disposiciones definitivas podrían variar. La segunda es que el caso de aplicación se basa en una sola entidad y en un ejercicio ilustrativo, por lo que sus conclusiones no son generalizables sin una validación empírica posterior con una muestra amplia de entidades y productos.

III. MARCO CONCEPTUAL DEL RIESGO DE CONDUCTAS

3.1. Definición y evolución del concepto

El concepto de riesgo de conductas ha experimentado una evolución notable desde sus primeras formulaciones hasta consolidarse como una categoría autónoma de gestión del riesgo. En sus orígenes, la noción de mala conducta se abordaba de forma residual dentro del riesgo operacional, como uno de los factores generadores de pérdidas derivadas de fallas en procesos, personas o sistemas, un enfoque heredado del marco de Basilea para el sector bancario latinoamericano.[11]

La crisis financiera global de 2008 actuó como catalizador. La Junta Europea de Riesgo Sistémico publicó en 2015 un informe sobre el riesgo de mala conducta[12] en el que identificó tres grandes categorías: primera, comportamiento contrario a los intereses de los clientes, que incluye venta abusiva, información asimétrica y conflictos de interés; segunda, comportamiento contrario a los intereses del mercado, que comprende manipulación de tasas de referencia, uso de información privilegiada y prácticas anticompetitivas; y tercera, comportamiento contrario a las normas legales y regulatorias aplicables. Esta taxonomía tripartita constituye, hasta hoy, una de las referencias más completas para la identificación del riesgo de conductas.

Kevin Stiroh, del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, definió el riesgo de mala conducta como el potencial de conductas o prácticas comerciales que son ilegales, poco éticas o contrarias a los valores, políticas y procedimientos declarados de una empresa.[13] Esta definición es especialmente valiosa porque desplaza el análisis desde el evento ya materializado hacia la cultura organizacional que lo genera: el riesgo de conductas no es solo el daño causado, sino la condición sistémica que hace probable ese daño.

Management Solutions identificó en 2016[14] un cambio de modelo fundamental: a diferencia de los riesgos tradicionales como el crédito, el mercado o la liquidez, el riesgo de conductas requiere que las entidades se pongan en el lugar de los clientes o partes implicadas y protejan el balance de estos, en algunos casos incluso en contra de los propios intereses de la entidad en el corto plazo. Esta inversión del referente, del balance de la entidad al bienestar del cliente, es la esencia del nuevo modelo de gestión.

---

[11] Heinrich, G. (2006). Riesgo operacional, sistemas de pago y aplicación de Basilea II en América Latina. Boletín del CEMLA. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

[12] Junta Europea de Riesgo Sistémico. (2015). Report on Misconduct Risk in the Banking Sector. Fráncfort: ESRB.

[13] Stiroh, K. (2017). Misconduct Risk, Culture, and Supervision. Banco de la Reserva Federal de Nueva York, 7 de diciembre de 2017.

[14] Management Solutions. (2016). Riesgo de conducta: tendencias y desafíos para el sector financiero. Madrid: Management Solutions.

En Colombia, la Superintendencia Financiera adoptó una definición institucional precisa: el riesgo de conductas consiste en la posibilidad de afectación a los derechos del consumidor financiero o al mercado, derivada de una práctica de una entidad supervisada.[15] Esta definición abarca tanto las acciones como las omisiones, incluida la inhabilidad de cumplir con la promesa de valor a los consumidores. La materialización del riesgo se evalúa en tres dimensiones: expectativas no satisfechas, pérdida económica y mal servicio o experiencia.

3.2. El capital cultural como activo organizacional

Una de las contribuciones más significativas al análisis del riesgo de conductas es el concepto de capital cultural desarrollado por Stiroh.[16] De manera análoga al capital físico o al capital humano, el capital cultural es un tipo de activo que impacta lo que una empresa produce y cómo opera. Una organización con alto capital cultural exhibe conductas coherentes con sus valores declarados; una con bajo capital cultural presenta una brecha entre sus políticas formales y la manera en que realmente se hacen las cosas.

Este enfoque tiene implicaciones prácticas directas: no basta con aprobar políticas y manuales, ni con aplicar controles y procedimientos. La prevención efectiva del riesgo de conductas requiere una inversión sostenida en la cultura organizacional, que se manifiesta en el tono desde arriba de los órganos de gobierno, en los esquemas de incentivos para la fuerza comercial y en los mecanismos de escalamiento y denuncia interna. La evidencia empírica reciente confirma que la cultura de riesgo influye mediblemente en el desempeño y en la exposición de las entidades, aunque su evaluación exige instrumentos específicos y sostenidos en el tiempo.[17]

El Consejo de Estabilidad Financiera[18] ha identificado tres categorías de factores que explican por qué las firmas invierten menos de lo debido en capital cultural: las externalidades, pues el daño de la mala conducta recae en terceros y no en la entidad; los problemas de agencia, pues los directivos con incentivos de corto plazo no internalizan los costos reputacionales de largo plazo; y la selección adversa, pues en un entorno de baja cultura de conducta los agentes con menores estándares éticos pueden desplazar a los más comprometidos.

---

[15] Superintendencia Financiera de Colombia. (2022b). Guía externa para la supervisión del riesgo de conductas. Bogotá: SFC. La definición corresponde al apartado de marco conceptual del documento.

[16] Stiroh, K. (2017). Misconduct Risk, Culture, and Supervision. Banco de la Reserva Federal de Nueva York, 7 de diciembre de 2017.

[17] Bockius, H. y Gatzert, N. (2024). Organizational risk culture: a literature review on dimensions, assessment, value relevance, and improvement levers. European Management Journal, 42(4), pp. 539 a 564.

[18] Consejo de Estabilidad Financiera. (2014). Guidance on Supervisory Interaction with Financial Institutions on Risk Culture. Basilea: FSB.

3.3. Factores generadores del riesgo de conductas

La guía de supervisión de la Superintendencia Financiera[19] identifica cuatro grandes factores de riesgo de conductas, empezando en la estrategia e incentivos, que comprende el modelo de negocios, el comportamiento ético de los funcionarios, la estrategia comercial y publicitaria, los esquemas de incentivos, la digitalización y la tercerización de servicios. Continuando con la idoneidad del producto y el perfilamiento del consumidor, que abarca el diseño del producto, sus características y condiciones, y la adecuación al nicho de mercado específico. Siguiendo con el relacionamiento con el consumidor financiero, que incluye las asimetrías de información y asesoría, el aprovechamiento de sesgos conductuales y las barreras para la posventa. Y el último son los riesgos emergentes, comprendidos aquellos de las variaciones del entorno, la tecnología y los mercados que impactan transversalmente a todos los demás factores.

Esta taxonomía, que en mi criterio sigue de cerca la adoptada por la FCA británica y el CFPB estadounidense, permite una gestión estructurada y proactiva del riesgo, identificando los puntos de control a lo largo de todo el ciclo de vida del producto financiero: diseño, ofrecimiento, ventas, vigencia y terminación.

IV. EL MARCO REGULATORIO COLOMBIANO DEL RIESGO DE CONDUCTAS

4.1. De la asimetría al equilibrio: evolución normativa

Comprender el riesgo de conductas en Colombia exige revisar cómo cambió la relación entre las entidades financieras y sus usuarios. El punto de partida es un modelo prudencial que protegía la solvencia del sistema, no al individuo. El punto de llegada, aún en construcción, es un régimen centrado en los derechos concretos del consumidor. Históricamente, esa relación estuvo marcada por contratos de adhesión rígidos, asimetría de información severa y cláusulas de exigibilidad unilateral, bajo el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero,[20] que priorizaba la supervisión de la solvencia institucional sobre la protección individual del usuario. La Constitución de 1991, si bien declaró la actividad financiera como de interés público en su artículo 335, dejó el desarrollo de esa protección a cargo de la ley ordinaria. La tutela era eminentemente reactiva y sancionatoria.

El hito estructural de inflexión fue la Ley 1328 de 2009.[21] Esta norma extrajo la protección del usuario del ámbito contractual general y erigió el Régimen Especial de Protección al Consumidor Financiero, articulado en cuatro pilares: primero, el Sistema de Atención al

[19] Superintendencia Financiera de Colombia. (2022b). Guía externa para la supervisión del riesgo de conductas. Bogotá: SFC. Los cuatro factores se desarrollan en la sección de riesgo inherente.

[20] Decreto Ley 663 de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Bogotá: Presidencia de la República.

[21] Ley 1328 de 2009. Bogotá: Congreso de la República.

Consumidor Financiero, que obligó a las entidades vigiladas a aplicar modelos internos de gestión de quejas, educación financiera y mejora continua; segundo, la prohibición expresa de cláusulas y prácticas abusivas, declarando nulas las estipulaciones que invirtieran la carga de la prueba en perjuicio del usuario; tercero, el fortalecimiento de la Defensoría del Consumidor Financiero como mecanismo alternativo de resolución de controversias; y cuarto, la consagración de principios rectores de cumplimiento obligatorio, tales como la debida diligencia, transparencia, información cierta y oportuna, educación financiera y libertad de elección, que elevaron los estándares conductuales a rango estatutario.

Dos años después, la Ley 1480 de 2011,[22] Estatuto del Consumidor, amplió el alcance de esa protección al otorgar a la Superintendencia Financiera funciones jurisdiccionales. Desde entonces, la Superintendencia puede actuar como juez de la República para resolver litigios sobre el cumplimiento de obligaciones contractuales, la ejecución de garantías y la reparación de daños financieros, ofreciendo a los consumidores un mecanismo judicial especializado, gratuito y más expedito que la jurisdicción civil ordinaria.[23] Esta facultad democratizó el acceso a la justicia en disputas sobre transacciones no reconocidas, fraudes digitales o cobros indebidos, y reforzó el poder disuasivo del régimen.

La dimensión informativa fue profundizada por la Ley 1748 de 2014,[24] que impuso el deber de suministrar información comparable y transparente sobre las cargas financieras de créditos y productos de ahorro, y por la Ley 2157 de 2021,[25] conocida como Borrón y Cuenta Nueva, que modificó el régimen de habeas data financiero, introdujo un período de amnistía para deudores al día y fortaleció el requisito de comunicación previa de veinte días antes de realizar reportes negativos. El cierre más reciente lo provee la Ley 2300 de 2023,[26] que impuso límites cuantitativos y cualitativos a las gestiones de cobranza: restringió los canales de contacto a los expresamente autorizados, fijó horarios estrictos, prohibió los contactos reiterativos y vedó las gestiones dirigidas abusivamente a codeudores o referencias personales. Esta norma es, en la práctica, la primera que regula expresamente la conducta de la fuerza de cobro como factor de riesgo conductual autónomo.

Este recorrido produjo cambios concretos. Las entidades tuvieron que migrar de una cultura de rentabilidad a una de cumplimiento conductual: una práctica abusiva ya no solo genera una queja, sino la nulidad de cobros, la reversión de cláusulas y sanciones administrativas cuantiosas. El usuario ganó un lugar real en el proceso, y el Sistema de Atención al Consumidor obligó a las

[22] Ley 1480 de 2011. Estatuto del Consumidor. Bogotá: Congreso de la República.

[23] Betancourt Cardona, G. (2014). Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia: análisis desde la regulación de protección al consumidor. Revista Digital de Derecho Administrativo, 12, pp. 141 a 166.

[24] Ley 1748 de 2014. Bogotá: Congreso de la República.

[25] Ley 2157 de 2021. Bogotá: Congreso de la República.

[26] Ley 2300 de 2023. Bogotá: Congreso de la República.

entidades a redactar contratos en lenguaje claro y a pensar en el consumidor desde el diseño del producto. Ese es, precisamente, el germen del riesgo de conductas como disciplina autónoma. Fue sobre este andamiaje que la incorporación del riesgo de conductas al Marco Integral de Supervisión mediante la Resolución 826 de 2022[27] cobró plena coherencia sistemática.

4.2. El Proyecto de Circular Externa y el SARCO

El Proyecto de Circular Externa publicado por la Superintendencia en 2025[28] representa el paso decisivo de la supervisión del riesgo de conductas a la administración interna obligatoria de ese riesgo. Fundamentado en las facultades previstas en el Decreto 2555 de 2010,[29] su propósito es la creación del Sistema de Administración del Riesgo de Conductas como componente del SIAR, siguiendo la estructura ya consolidada de los demás subsistemas de administración de riesgo del sector financiero colombiano.

El Proyecto establece tres objetivos fundamentales: primero, los lineamientos para la formulación y aplicación de una política de gestión del riesgo de conductas aprobada por la junta directiva; segundo, los mecanismos, herramientas y procedimientos para la identificación, medición, control y monitoreo del riesgo; y tercero, los principios aplicables a las relaciones con consumidores financieros, empleados, contrapartes y terceros. El régimen de transición es particularmente relevante: en los primeros seis meses deben definirse las políticas y designarse responsables; en los doce meses siguientes deben aplicarse los procedimientos de identificación y evaluación, incluirse el riesgo en el Marco de Apetito de Riesgo y capacitarse al personal; y en los dieciocho meses se exige la aplicación plena del sistema de información y la generación de reportes periódicos.

Desde una perspectiva crítica, el Proyecto presenta fortalezas en su claridad conceptual y en la adopción de estándares internacionales. Sin embargo, deja tres aspectos abiertos: primero, la articulación explícita entre el SARCO y los estándares de debida diligencia que permitan acreditar ante el supervisor el cumplimiento efectivo del sistema; segundo, la tipificación de indicadores mínimos de gestión estandarizados que faciliten la comparabilidad supervisora; y tercero, los incentivos positivos para las entidades que demuestren implementaciones ejemplares, reconociendo el cumplimiento proactivo como indicador de buena gobernanza corporativa.

[27] Superintendencia Financiera de Colombia. (2022c). Resolución 826 de 2022. Bogotá: SFC.

[28] Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Proyecto de Circular Externa. Radicado No. 2024111022. Bogotá: SFC.

[29] Decreto 2555 de 2010. Bogotá: Presidencia de la República.

4.3. La guía de supervisión de la Superintendencia como referente de evaluación

La guía externa de la Superintendencia[30] es el instrumento mediante el cual el supervisor evalúa, en sus procesos de inspección, la gestión del riesgo de conductas de las entidades vigiladas. Su estructura sigue la lógica del Marco Integral de Supervisión: primero evalúa el riesgo inherente, a través de los factores y causas generadoras, y luego evalúa la estructura de gobierno, como, las funciones de la junta directiva, la alta gerencia, la auditoría interna, la gestión de riesgos, el cumplimiento y el análisis financiero.

La guía define el principio de trato justo como la garantía de que en el diseño, ofrecimiento y prestación de productos y servicios se atienden las necesidades y expectativas de los consumidores; se brinda información clara, transparente y oportuna en todo el ciclo de vida del producto; no existen barreras para la movilidad entre productos, servicios y entidades; y existen procesos oportunos para la presentación de quejas y reclamos. El riesgo neto, resultado de cruzar el riesgo inherente con la gestión de la estructura de gobierno, se determina evaluando las tres categorías de impacto ya mencionadas. Esta metodología, que sigue de cerca el enfoque de la FCA británica, permite una evaluación prospectiva y no meramente reactiva.

V. EXPERIENCIA COMPARADA: LECCIONES PARA COLOMBIA

5.1. El modelo británico: la FCA y el Consumer Duty

El Reino Unido es, posiblemente, el sistema con la experiencia más consolidada en la regulación y supervisión del riesgo de conductas. La creación de la Financial Conduct Authority en 2013 como entidad reguladora independiente con mandato específico sobre conducta, separada de la Prudential Regulation Authority responsable del riesgo prudencial, constituyó un hito institucional que otros países han seguido como referente.

La FCA no tiene una definición maestra única de riesgo de conducta, pero en su Retail Conduct Risk Outlook de 2011 lo describió como el riesgo de que el comportamiento de la firma resulte en resultados deficientes para los clientes.[31] Su Firm Systematic Framework evalúa proactivamente si los intereses de los consumidores y la integridad del mercado están en el centro de la gestión de cada firma. El hito más reciente es el Consumer Duty, vigente desde julio de 2023,[32] que impone a las entidades la obligación de demostrar activamente que sus productos y servicios producen buenos resultados para los consumidores. Esta evolución, del cumplimiento de reglas a la demostración de resultados, es especialmente relevante para Colombia, donde el

[30] Superintendencia Financiera de Colombia. (2022b). Guía externa para la supervisión del riesgo de conductas. Bogotá: SFC.

[31] Financial Conduct Authority. (2011). Retail Conduct Risk Outlook. Londres: FCA.

[32] Financial Conduct Authority. (2023). Consumer Duty: Final Rules and Guidance, PS22/9. Londres: FCA.

Proyecto de Circular Externa avanza en esa dirección, pero aún centra el análisis en los controles más que en los resultados efectivos.

El Senior Managers and Certification Regime, aplicado desde 2016, es otra lección valiosa: establece responsabilidades individuales y claras en los directivos y empleados clave respecto de la conducta de sus áreas. Esta responsabilización individual fortalece el tono desde arriba y dificulta la dilución de responsabilidades en estructuras corporativas complejas. Colombia podría incorporar elementos análogos en el desarrollo del SARCO.

5.2. El modelo estadounidense: el CFPB

En Estados Unidos, la respuesta institucional a la crisis de 2008 en materia de conducta se canalizó a través de la creación del Consumer Financial Protection Bureau en 2010, como resultado de la Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. El CFPB concentra en una sola entidad las competencias de protección al consumidor financiero que antes estaban dispersas entre múltiples reguladores.

El Banco de la Reserva Federal de Nueva York desarrolló un marco conceptual para el riesgo de mala conducta[33] que identifica tres hipótesis explicativas: la de las manzanas podridas, según la cual se trata de eventos idiosincráticos; la de los procesos deficientes, que apunta a debilidades operacionales; y la hipótesis cultural, según la cual es la cultura organizacional la que permite o favorece la mala conducta. El marco concluye que solo la tercera hipótesis ofrece una explicación completa, lo que justifica el enfoque supervisorio centrado en la cultura. Un aspecto particularmente relevante para Colombia es el énfasis del modelo estadounidense en los incentivos económicos: los esquemas de remuneración basados exclusivamente en metas de colocación generan incentivos perversos para la fuerza comercial, conduciendo a ventas abusivas y a la asignación de productos inapropiados a consumidores vulnerables. Esta lección es directamente aplicable al sector de microfinanzas colombiano.

5.3. Las recomendaciones de la OCDE

La OCDE ha desarrollado dos marcos de especial relevancia: los Principios de Alto Nivel del G20 y la OCDE para la Protección de los Consumidores Financieros de 2011[34] y la Guía de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable de 2018.[35] Los Principios establecen diez estándares rectores para los sistemas de protección al consumidor financiero. La Guía de Debida Diligencia ofrece un marco práctico para que las empresas incorporen la conducta responsable a sus políticas y sistemas de gestión, identificando efectos negativos reales

[33] Stiroh, K. (2017). Misconduct Risk, Culture, and Supervision. Banco de la Reserva Federal de Nueva York, 7 de diciembre de 2017.

[34] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y G20. (2011). Principios de Alto Nivel del G20 para la Protección de los Consumidores Financieros. París: OCDE.

[35] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable. París: OCDE.

y potenciales, y describe un proceso de seis pasos: integrar la conducta empresarial responsable en las políticas y sistemas de gestión; identificar los efectos negativos reales y potenciales; cesar, prevenir y mitigar esos impactos; hacer seguimiento a la aplicación y los resultados; comunicar cómo se abordan los impactos; y reparar o colaborar en la reparación cuando corresponda.

Estos seis pasos constituyen una columna vertebral metodológica sobre la cual el SARCO colombiano puede estructurar su propio ciclo de gestión. Para Colombia, la adopción de los estándares de la OCDE cobra especial relevancia en el contexto del proceso de adhesión del país a la organización, que incluye la revisión de sus marcos regulatorios en múltiples áreas. El SARCO, bien diseñado, puede convertirse en un instrumento de convergencia con esos estándares en materia de protección al consumidor financiero.

5.4. Síntesis comparada: elementos para adoptar en Colombia

El análisis comparado permite identificar cinco elementos prioritarios que Colombia debería incorporar en el diseño del SARCO. La responsabilidad individual, siguiendo el régimen británico de altos directivos, de modo que la designación de responsables vaya más allá de la identificación de cargos y establezca obligaciones y rendición de cuentas individuales. La orientación a resultados, siguiendo el Consumer Duty, de modo que el sistema no solo exija controles sino que mida efectivamente si los consumidores reciben productos y servicios apropiados. La gestión de incentivos comerciales, siguiendo la experiencia del CFPB, de modo que la revisión de los esquemas de remuneración sea un componente central con métricas de calidad de la colocación. La debida diligencia en la cadena de valor, siguiendo la OCDE, de modo que el riesgo se extienda a los terceros que actúan en nombre de la entidad. Y el uso de datos y tecnología para la detección temprana de patrones de riesgo conductual.

VI. PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN: EL SARCO EN LA PRÁCTICA

6.1. Arquitectura del SARCO

La aplicación efectiva del SARCO requiere una estructura institucional que integre varios componentes interdependientes. La política de gestión del riesgo de conductas debe ser aprobada por la junta directiva y revisada anualmente. Más allá de los elementos formales previstos en el Proyecto de Circular Externa, la política debe incluir la definición del apetito de riesgo de conductas, expresado en términos concretos y medibles, como niveles de quejas tolerables, indicadores de satisfacción mínimos y tasas de reclamación aceptables; los principios éticos que rigen el comportamiento de todos los funcionarios, con énfasis en el principio de trato justo; y los mecanismos de actualización ante cambios regulatorios, de mercado o tecnológicos.

En cuanto a la estructura organizacional, el Chartered Institute of Internal Auditors ha establecido que la auditoría interna debe evaluar si la organización actúa con integridad en su relación con los consumidores y si los productos están diseñados y controlados conforme a los

intereses de los clientes.[36] La experiencia de una entidad de microfinanzas como Bancamía[37] es ilustrativa de una estructura viable: la gestión del riesgo de conductas se asigna a la Dirección de Protección al Consumidor y Riesgo Normativo, con articulación al Comité del Sistema de Atención al Consumidor y reportes periódicos a la junta directiva. Este modelo puede enriquecerse incorporando un responsable ejecutivo del riesgo de conductas, análogo al director de riesgos, con reporte directo a la junta; la integración del riesgo de conductas en el sistema de gestión de primera, segunda y tercera línea de defensa; y canales formales de denuncia anónima para funcionarios que detecten conductas inadecuadas.

La metodología de identificación y medición debe seguir el ciclo completo de vida del producto, evaluando el riesgo en cada etapa: diseño, ofrecimiento y publicidad, colocación y venta, vigencia del contrato, atención de quejas y reclamos, y terminación. Para cada etapa deben identificarse los factores de riesgo aplicables conforme a la taxonomía de la guía de supervisión.[38] La medición debe combinar indicadores cuantitativos, como número de quejas, tasa de resolución, sanciones regulatorias, devoluciones y remediaciones a clientes, con indicadores cualitativos, bien sea en resultados de pruebas de producto, encuestas de satisfacción, auditorías del proceso de venta y revisión de material publicitario. La calibración de estos indicadores debe permitir establecer el riesgo inherente y el riesgo residual, y alertar tempranamente sobre incrementos en la exposición.

6.2. Caso de aplicación: Bancamía

El Banco de las Microfinanzas Bancamía S.A. nació en 2008 como resultado de la unión de la Corporación Mundial de la Mujer Colombia, la Corporación Mundial de la Mujer Medellín y la Fundación Microfinanzas BBVA, con el propósito de fortalecer la salud financiera de los microempresarios y generar oportunidades reales de progreso cuya misión consiste en mejorar la calidad de vida de las familias de bajos ingresos en Colombia a través de facilitar el desarrollo productivo de los clientes en la base de la pirámide económica, a través de la provisión de productos y servicios financieros a su medida. La experiencia con Bancamía como entidad vigilada por la Superintendencia con un perfil de clientes de alta vulnerabilidad relativa, el riesgo de conductas tiene para Bancamía una relevancia particular: la asimetría de información es estructuralmente mayor cuando se atienden consumidores con menores niveles de educación financiera, lo que aumenta tanto la probabilidad de conductas inadecuadas como el impacto potencial sobre el consumidor.

[36] Chartered Institute of Internal Auditors. (2019). Conduct Risk: A Guide for Internal Audit. Londres: CIIA.

[37] Bancamía S.A. (2024). Manual de Políticas del Sistema de Administración del Riesgo de Conductas, versión V00 de 2024. Bogotá: Bancamía.

[38] Superintendencia Financiera de Colombia. (2022b). Guía externa para la supervisión del riesgo de conductas. Bogotá: SFC.

El manual de políticas del Sistema de Administración del Riesgo de Conductas de Bancamía, en su versión V00 de 2024,[39] establece una metodología completa que incluye el análisis del contexto interno y externo; la identificación de riesgos por proceso y producto; la medición con escalas de probabilidad e impacto en cuatro dimensiones, económica, estratégica, normativa y reputacional; la identificación y análisis de controles; el cálculo del riesgo residual; y el monitoreo mediante indicadores de gestión. Este modelo es una referencia valiosa para el sector, pues traduce a un manual operativo los elementos que el Proyecto de Circular Externa formula en abstracto. El análisis realizado confirma que Bancamía ha avanzado más que la mayoría de entidades del sector lo que lo convierte en un referente concreto y no solo en un caso hipotético.

6.3. El asistente de análisis como herramienta del SARCO

El tercer componente de la propuesta es un asistente de análisis del riesgo de conductas aplicado al ciclo de diseño de productos financieros. Este asistente, concebido como una herramienta de entrevista estructurada con el diseñador o dueño del producto, opera bajo la lógica de la gestión por diseño: el análisis y la mitigación del riesgo se incorporan desde la concepción del producto y no como un control posterior. El asistente verifica el cumplimiento de un conjunto de estándares mínimos de conducta, entre ellos el deber de información precontractual, al verificar si el consumidor recibe toda la información relevante antes de contratar y si esa información es clara y oportuna para su perfil; el deber de información contractual, como, si la documentación se suministra oportunamente y sin cláusulas abusivas; el tratamiento de datos personales conforme a los principios del habeas data; la existencia de mecanismos de educación financiera apropiados para el segmento; la transparencia en la fijación de precios, tarifas y comisiones; el trato justo a grupos vulnerables; la accesibilidad de los canales de quejas y reclamos; y la alineación del esquema de incentivos de la fuerza comercial con el principio de trato justo.

Los resultados de este análisis deben documentarse en un informe de riesgo de conductas previo al lanzamiento del producto, que debe ser revisado por la segunda línea de defensa y constituir un insumo para la aprobación por parte de la alta gerencia. Este documento, además de su función preventiva, constituye evidencia tangible de la debida diligencia de la entidad, tal como se desarrolla en la sección VIII. El resultado de una aplicación ilustrativa del asistente sobre un producto de Bancamía se presenta en el anexo.

VII. CONTRAARGUMENTOS Y RESPUESTAS

Una propuesta responsable debe someterse a las objeciones que podrían restarle fuerza. Se examinan aquí cuatro objeciones que son las más frecuentes que he encontrado al discutir el tema con abogados y gestores de riesgos en el sector financiero colombiano.

[39] Bancamía S.A. (2024). Manual de Políticas del Sistema de Administración del Riesgo de Conductas, versión V00 de 2024. Aprobado por la junta directiva mediante Acta No. 191 del 19 de febrero de 2024. Bogotá: Bancamía.

La primera objeción es la de la transferibilidad. Podría afirmarse que instituciones como el régimen británico de altos directivos o el Consumer Duty presuponen una capacidad de supervisión, una tradición de enforcement y una madurez de mercado que Colombia no necesariamente comparte, de modo que su trasplante produciría normas simbólicas sin efecto real. La respuesta es que la propuesta no plantea un trasplante literal, sino la adopción de principios funcionales adaptados a la capacidad institucional existente. El Marco Integral de Supervisión ya incorpora la evaluación conductual desde 2022, y la responsabilización individual puede implementarse de forma gradual, comenzando por la exigencia de designar responsables con obligaciones documentadas, sin necesidad de replicar de inmediato todo el aparato certificador británico.

La siguiente objeción es la del cumplimiento aparente. Un sistema basado en cuestionarios y listas de verificación, incluso asistido por tecnología, podría degenerar en un ejercicio de marcar casillas que genere una falsa sensación de debida diligencia, precisamente el mal que el enfoque conductual busca evitar. La respuesta consiste en anclar el sistema en resultados y no solo en controles, en línea con el Consumer Duty, y en someter el informe del asistente a la revisión crítica de la segunda y tercera línea de defensa. El asistente no sustituye el juicio profesional: lo estructura y lo documenta. La propia herramienta advierte cuando existen preguntas sin responder e impide dar por cerrado un concepto con brechas, como muestra el anexo.

La otra objeción es de método: el uso de una sola entidad y de un ejercicio ilustrativo no permite generalizar. Se admite plenamente. Por ello el caso de Bancamía se presenta como demostración de viabilidad, y la sección de limitaciones señala la necesidad de una validación empírica posterior con una muestra amplia de entidades y productos. El valor del caso es mostrar que la metodología es aplicable y produce hallazgos accionables, no cuantificar su impacto agregado.

La última objeción es jurídica: podría cuestionarse que un sistema autoproducido por la propia entidad tenga valor probatorio frente al supervisor, o que su invocación como atenuante carezca de sustento normativo. La respuesta a esta objeción, por su importancia, se desarrolla de forma autónoma en la sección siguiente.

VIII. EL SARCO COMO MECANISMO DE ACREDITACIÓN DE DEBIDA DILIGENCIA Y SU VALOR ATENUANTE

Una de las dimensiones que a mi juicio son más relevantes del SARCO es su capacidad para documentar y evidenciar sistemáticamente el cumplimiento proactivo de los estándares de conducta ante los supervisores. Un SARCO bien aplicado transforma el compromiso abstracto con la conducta ética en un conjunto trazable de acciones documentadas, estructuras de gobernanza demostrables y resultados medibles. Esta cadena documental comprende políticas formalmente aprobadas por la junta directiva, metodologías de identificación y medición del riesgo, controles aplicados y verificados, programas de capacitación con registros de asistencia,

reportes periódicos a la alta gerencia y análisis de riesgo realizados desde el diseño de cada producto.

El valor jurídico de esa cadena documental encuentra fundamento expreso en el régimen del derecho administrativo sancionatorio. El artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[40] dispone que la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones se graduarán atendiendo, entre otros criterios, al grado de prudencia y diligencia con que se atendieron los deberes o se aplicaron las normas legales pertinentes. Este criterio convierte la debida diligencia acreditada en un factor de dosificación de la sanción. Una entidad que pueda demostrar, con la documentación del SARCO, que analizó el riesgo de conductas desde el diseño del producto, aprobó políticas, aplicó controles y capacitó a su personal, aporta prueba directa del grado de diligencia exigido por la norma, lo que puede operar como atenuante en la graduación de la sanción.

El contraste entre dos situaciones ilustra el punto. El caso de una entidad sancionada por la Superintendencia de Industria y Comercio en 2024, con una multa cercana a mil trescientos veintiséis millones de pesos por usura e infracciones al deber de información y publicidad engañosa,[41] tratamiento inadecuado de datos y gestión de cobranza no permitida[42] o cobro de intereses superiores a los fijados por la SFC[43], muestra los costos del incumplimiento en ausencia de un sistema estructurado de gestión del riesgo de conductas. Por contraste, una entidad que acredite ante el supervisor la aplicación efectiva del SARCO, con políticas aprobadas por la junta, metodologías documentadas, controles operativos y capacitaciones verificables, demuestra que su compromiso con el principio de trato justo no es meramente declarativo sino operacional. Esa es la esencia de la debida diligencia en materia de riesgo de conductas, y su acreditación produce dos efectos: uno preventivo, al reducir la probabilidad de la conducta dañina, y uno defensivo, al permitir la graduación favorable de la sanción cuando, pese a la diligencia, el daño llegue a materializarse.

Conviene precisar el alcance de este efecto. La debida diligencia acreditada no exonera de responsabilidad ni convierte al SARCO en un salvoconducto. La documentación debe ser veraz, oportuna y coherente con la operación real de la entidad; un SARCO simulado o desactualizado no solo carece de valor atenuante, sino que puede agravar la valoración de la conducta al evidenciar una distancia deliberada entre la política formal y la práctica. Comunicar esta dimensión a las juntas directivas, como argumento de gobernanza, de sostenibilidad institucional y de defensa jurídica, es indispensable para asegurar el respaldo y la inversión que el sistema requiere.

---

[40] Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 50. Bogotá: Congreso de la República.

[41] Superintendencia de Industria y Comercio. (2024). Resolución No. 2972 de 2024. Bogotá: SIC.

[42] Superintendencia de Industria y Comercio. (2026). Resolución No. 6717 del 3 de febrero de 2026. Bogotá: SIC.

[43] Superintendencia de Industria y Comercio. (2023). Resolución No. 39424 del 13 de julio de 2023 . Bogotá: SIC.

IX. CONCLUSIONES

De golpe el riesgo de conductas cambió el centro de gravedad de la gestión del riesgo financiero. Ya no basta con proteger el balance de la entidad: hay que proteger al consumidor, incluso cuando eso incomoda en el corto plazo. Ese principio, que reguladores como la FCA y el CFPB llevan más de una década aplicando, llegó a Colombia de forma gradual, y con el Proyecto de Circular Externa para la creación del SARCO el proceso se acelera.

El marco normativo colombiano ha avanzado significativamente: la incorporación del riesgo de conductas al Marco Integral de Supervisión desde 2022, la guía de supervisión y ahora el Proyecto de Circular Externa muestran una trayectoria institucional sólida. Sin embargo, la distancia entre las normas aprobadas y la cultura de gestión al interior de las entidades sigue siendo considerable. Las lecciones de la experiencia comparada son claras: el mero cumplimiento normativo no es suficiente. El Consumer Duty británico, el énfasis estadounidense en el capital cultural y el marco de debida diligencia de la OCDE apuntan a lo mismo: la gestión del riesgo de conductas requiere una transformación cultural profunda, una inversión sostenida en valores organizacionales y una alineación entre los incentivos comerciales y el principio de trato justo.

La propuesta formulada integra estos elementos en tres componentes complementarios: una arquitectura del SARCO que incorpora las mejores prácticas internacionales; un caso de aplicación en Bancamía que demuestra la viabilidad del modelo en el segmento de microfinanzas; y un asistente de análisis aplicado al diseño de productos, que operacionaliza el principio de gestión por diseño. A ello se suma la contrastación de la propuesta con sus principales objeciones y la fundamentación de su valor jurídico. En efecto, el SARCO tiene una dimensión estratégica que no debe subestimarse: bien aplicado, es la principal herramienta para acreditar ante los supervisores la debida diligencia, con efectos atenuantes en la graduación de la sanción conforme al artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La inversión en el SARCO tiene, por tanto, un retorno institucional claro y justificable ante los órganos de gobierno.

Finalmente, este trabajo deja planteadas varias preguntas para la investigación futura, que en mi criterio la pregunta más urgente no es sí Colombia ya tiene un SARCO, pues ya está en marcha, sino si ese sistema se convertirá en una gestión real o en un relleno de requisitos formales alejados de la práctica, sumado a cómo medir el impacto efectivo del SARCO en la reducción de daños al consumidor; qué indicadores permiten comparar la gestión del riesgo entre entidades del mismo sector; cómo articular el SARCO con la supervisión de la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Sociedades en sectores no financieros; y cómo extender el modelo a las empresas del sector real que también enfrentan riesgos de conducta frente a sus consumidores y al mercado. Estas preguntas abren un campo fértil para la investigación académica y la propuesta de política pública en Colombia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asobancaria. (2021). Protección al consumidor financiero: desarrollo regulatorio. Semana Económica No. 1322. Bogotá: Asobancaria.

Bancamía S.A. (2024). Manual de Políticas del Sistema de Administración del Riesgo de Conductas, versión V00 de 2024. Bogotá: Bancamía.

Betancourt Cardona, G. (2014). Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia: análisis desde la regulación de protección al consumidor. Revista Digital de Derecho Administrativo, 12, pp. 141 a 166. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bockius, H. y Gatzert, N. (2024). Organizational risk culture: a literature review on dimensions, assessment, value relevance, and improvement levers. European Management Journal, 42(4), pp. 539 a 564.

Chartered Institute of Internal Auditors. (2019). Conduct Risk: A Guide for Internal Audit. Londres: CIIA.

Comisión para el Mercado Financiero de Chile. (2021). Estándares y principios generales en materia de conducta de mercado referidos a la protección al cliente financiero. Santiago: CMF.

Consejo de Estabilidad Financiera. (2014). Guidance on Supervisory Interaction with Financial Institutions on Risk Culture. Basilea: FSB.

Heinrich, G. (2006). Riesgo operacional, sistemas de pago y aplicación de Basilea II en América Latina. Boletín del CEMLA. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Junta Europea de Riesgo Sistémico. (2015). Report on Misconduct Risk in the Banking Sector. Fráncfort: ESRB.

Management Solutions. (2016). Riesgo de conducta: tendencias y desafíos para el sector financiero. Madrid: Management Solutions.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable. París: OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y G20. (2011). Principios de Alto Nivel del G20 para la Protección de los Consumidores Financieros. París: OCDE.

PwC. (2024). The Changing Nature of Conduct Risk. Londres: PricewaterhouseCoopers.

Stiroh, K. (2017). Misconduct Risk, Culture, and Supervision. Discurso en la Culture Roundtable del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, 7 de diciembre de 2017. Nueva York: Federal Reserve Bank of New York.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2022a). Documento técnico: supervisión del riesgo de conductas. Bogotá: SFC.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2022b). Guía externa para la supervisión del riesgo de conductas. Bogotá: SFC.

Toronto Centre. (2019). Implementing Conduct Risk Supervision. Toronto: Toronto Centre for Global Leadership in Financial Supervision.

FUENTES NORMATIVAS Y OFICIALES

Banco Mundial. (2019). Programa de asistencia técnica al Gobierno colombiano en materia de inclusión y protección al consumidor financiero. Washington: Banco Mundial.

CONPES 4005. (2020). Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Decreto Ley 663 de 1993. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Bogotá: Presidencia de la República.

Decreto 2555 de 2010. Bogotá: Presidencia de la República.

Ley 1328 de 2009. Bogotá: Congreso de la República.

Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Congreso de la República.

Ley 1480 de 2011. Estatuto del Consumidor. Bogotá: Congreso de la República.

Ley 1748 de 2014. Bogotá: Congreso de la República.

Ley 2157 de 2021. Bogotá: Congreso de la República.

Ley 2300 de 2023. Bogotá: Congreso de la República.

Superintendencia de Industria y Comercio. (2024). Resolución No. 2972 de 2024. Bogotá: SIC.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2022c). Resolución 826 de 2022. Bogotá: SFC.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Proyecto de Circular Externa: instrucciones para la gestión del riesgo de conductas en el marco del SIAR. Radicado No. 2024111022. Bogotá: SFC.

ANEXO. CONCEPTO ILUSTRATIVO DEL ASISTENTE SARCO

Tabla 1. Instrumento de entrevista del Agente SARCO (28 preguntas - 5 etapas)

N°	Pregunta de evaluación	Referencia normativa	Alerta conductual
ETAPA 1: DISEÑO DEL PRODUCTO			
1	¿El producto tiene definición clara del nicho de mercado objetivo con perfilamiento del consumidor?	Guía SFC - Idoneidad y perfilamiento	
2	¿Se documentaron los riesgos conductuales inherentes al diseño ANTES del lanzamiento?	Guía SFC - Identificación (§ 5.3.2)	Sin análisis previo: riesgo ALTO automático
3	¿Los costos, tasas, cargos y comisiones son claros y no confusos ni ocultos?	Ley 1328/2009 art. 9 - Deber de información	
4	¿El producto digital tiene configuraciones de privacidad por defecto favorables al consumidor?	Guía SFC - Riesgos emergentes / digitalización	
5	¿El incentivo comercial del canal de venta está alineado con el interés del consumidor?	Guía SFC - Estrategia e incentivos	
ETAPA 2: VENTAS Y MERCADEO			
6	¿Se entrega información precontractual completa y oportuna antes de la firma?	Ley 1328/2009 art. 9 - Obligación precontractual	
7	¿El material publicitario es veraz y no genera expectativas no razonables?	Ley 1328/2009 art. 9 lit. b	

8	¿El asesor o canal verifica la idoneidad del producto para el perfil del cliente antes de ofrecerlo?	Guía SFC - Relacionamiento con el consumidor	
9	¿Se evita la venta atada o condicionada no autorizada?	Ley 1328/2009 art. 11 - Prohibición ventas atadas	CONDUCTA PROHIBIDA si respuesta es NO
10	¿Los terceros distribuidores reciben instrucciones sobre estándares de conducta de Bancamía?	Guía SFC - Relacionamiento con el consumidor	
ETAPA 3: POSTVENTA			
11	¿El servicio posventa responde reclamaciones dentro de los plazos del EOSF (15 y 30 días hábiles)?	EOSF art. 97 / Ley 1328/2009 art. 13	
12	¿No existen barreras (sludge) que dificulten la cancelación del producto o el ejercicio de derechos?	Guía SFC - Principio Trato Justo	CONDUCTA PROHIBIDA si respuesta es NO
13	¿El tratamiento de datos personales tiene base legal, aviso de privacidad y mecanismo de revocación?	Ley 1581/2012 - Habeas data	
14	¿Los procesos de cobranza respetan los límites de la Ley 2300 de 2023?	Ley 2300/2023 art. 4 - Prácticas abusivas de cobranza	CONDUCTA PROHIBIDA si respuesta es NO
15	¿Existe un programa de educación financiera asociado al producto?	Ley 1328/2009 art. 3 lit. h - Educación financiera	
Etapa 4: GOBERNANZA TRANSVERSAL			
16	¿La Junta Directiva aprobó la política y el apetito de riesgo de conductas de la entidad?	Guía SFC / Manual Bancamía § 5.2 - JD	
17	¿El Comité SAC recibe reportes periódicos sobre el riesgo de conductas?	Manual Bancamía § 5.2 - Comité SAC	
18	¿La auditoría interna evalúa la efectividad del SARCO de forma independiente?	Guía SFC - Auditoría y control interno	

19	¿Existe un canal interno para que empleados reporten presiones a incumplir estándares de conducta?	Guía SFC - Cultura organizacional	
ETAPA 5: CUMPLIMIENTO POLÍTICAS INTERNAS BANCAMÍA (MP-AGI-RIESGODECONDUCTAS V00-2024)			
20	¿La identificación de riesgos del producto se hizo ANTES de su implementación (Manual § 5.3.2)?	MP-AGI-RIESGODECONDUCTAS V00-2024 § 5.3.2	Identificación posterior al lanzamiento viola el Manual
21	¿La Dirección de Protección al Consumidor y Riesgo Normativo participó en el análisis?	Manual Bancamía § 5.2 - Estructura organizacional	
22	¿Se evaluaron los 5 factores de riesgo: estrategia e incentivos, idoneidad, perfilamiento, relacionamiento y riesgos emergentes?	Manual Bancamía § 5.3.2 - Factores de riesgo	
23	¿Se calificó el riesgo inherente con las escalas de Bancamía (probabilidad 1-5 × impacto en 4 dimensiones)?	Manual Bancamía § 5.3.3 - Escalas de medición	
24	¿Los controles están documentados, tienen responsable definido y fueron calificados (óptimo / mejorable / deficiente)?	Manual Bancamía § 5.3.4 - Control	
25	¿Se calculó el riesgo residual y es aceptable según el apetito de riesgo aprobado por la JD?	Manual Bancamía § 5.3.4 - Riesgo residual	
26	¿Los 4 indicadores de gestión están definidos: capacitación ≥80 %, ratio reclamaciones, impacto semestral y planes de acción?	Manual Bancamía § 5.3.5 - Indicadores de gestión	
27	¿Los resultados del análisis serán reportados al Comité SAC con periodicidad semestral?	Manual Bancamía § 5.2 - Reporte semestral	
28	¿Existe programa de capacitación anual con meta de cobertura ≥80 % para los colaboradores del producto?	Manual Bancamía § 5.4 - Capacitación y sensibilización	

Fuente: elaboración propia con base en la Guía SFC (2022), el Proyecto de Circular Externa SIAR (2025), la Ley 1328/2009 y el Manual MP-AGI-RIESGODECONDUCTAS V00-2024 de Bancamía S.A.

Tabla 2. Resultados del análisis de riesgo de conductas - Agente SARCO

Etapa	Respuestas	Nivel de riesgo	Hallazgos y observaciones
Etapa 1 Diseño	5 / 5 SI	CUMPLE	Perfilamiento documentado, riesgos identificados antes del lanzamiento, costos transparentes, privacidad digital por defecto, incentivos comerciales alineados con el consumidor.
Etapa 2 Ventas	1/5 SI · 4 sin respuesta	PENDIENTE	Venta atada evitada (SI). Pendientes: entrega de información precontractual, veracidad publicitaria, verificación de idoneidad e instrucciones a terceros. Cualquier incumplimiento elevaría el nivel a MEDIO o ALTO.
Etapa 3 Postventa	5 / 5 SI	CUMPLE	Plazos EOSF cumplidos. Sin barreras de salida. Habeas data con base legal. Cobranza dentro de la Ley 2300/2023. Programa de educación financiera activo.
Gobernanza transversal	4 / 4 SI	CUMPLE	JD aprobó política y apetito de riesgo. Comité SAC con reportes periódicos. Auditoría interna independiente. Canal interno de denuncia activo.
Etapa 5 Políticas internas Bancamía	8/9 SI · 1 sin respuesta	PARCIAL	Identificación previa, participación de la Dirección de Protección, 5 factores evaluados, escalas aplicadas, controles documentados, riesgo residual aceptable, 4 KPIs definidos y reporte semestral al Comité SAC: cumplidos. PENDIENTE: programa de capacitación anual ≥80 % (§ 5.4).
NIVEL DE RIESGO GLOBAL: BAJO - Condicionado a verificación de pendientes en Etapa 2 y Etapa 5 (§ 5.4)			

Fuente: elaboración propia. Concepto generado por el agente SARCO con base en la entrevista estructurada de 28 preguntas aplicada al producto analizado. Bancamía S.A. - julio de 2026.

Nota: el nivel de riesgo BAJO es preliminar y está condicionado a la verificación de los cuatro criterios de Ventas y mercadeo que quedaron sin respuesta, y a la confirmación del programa de capacitación anual exigido por el numeral 5.4 del Manual de Políticas de Bancamía. Una vez verificados estos pendientes, el concepto formal podrá ser presentado a la Alta Dirección y al Comité SAC.

Concepto de análisis de riesgo de conductas generado por el asistente sobre un producto de Bancamía S.A., tomando como referencia normativa el manual interno de la entidad en su versión V00 de 2024.

Advertencia preliminar. Cuatro preguntas de la etapa de ventas y mercadeo quedaron sin respuesta. El nivel de riesgo calculado, bajo, refleja exclusivamente las preguntas respondidas. Hasta que esas brechas se verifiquen, el concepto no puede considerarse definitivo para esa etapa.

Hallazgos por etapa del ciclo de vida. En la etapa de diseño del producto no se identificaron hallazgos de riesgo: el nicho objetivo está identificado con perfilamiento del consumidor, los riesgos conductuales inherentes fueron documentados antes del lanzamiento, los costos y comisiones son transparentes, el entorno digital preserva la privacidad por defecto y el esquema de incentivos no genera conflicto con el cliente. En la etapa de ventas y mercadeo el análisis quedó incompleto: solo se respondió la pregunta sobre ventas atadas, con resultado favorable, y quedaron pendientes cuatro criterios, tales como, la entrega de información precontractual completa y oportuna, la veracidad del material publicitario, la verificación de idoneidad del producto para el perfil del cliente y las instrucciones a terceros distribuidores sobre estándares de conducta. En la etapa de posventa no se identificaron hallazgos: los plazos de atención de reclamaciones son consistentes con los del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, no se identificaron barreras de salida, el tratamiento de datos personales tiene base legal y mecanismo de revocación, los procesos de cobranza respetan los límites de la Ley 2300 de 2023 y existe un programa de educación financiera asociado. En la gobernanza transversal tampoco se identificaron hallazgos: la junta directiva aprobó la política y el apetito de riesgo, el Comité del Sistema de Atención al Consumidor recibe reportes periódicos, la auditoría interna evalúa la efectividad del sistema de forma independiente y existe un canal interno para reportar presiones a incumplir los estándares.

Nivel de riesgo y justificación. Con base en las respuestas obtenidas, el producto no presenta conductas prohibidas ni incumplimientos confirmados en las áreas verificadas. El nivel de riesgo de conductas se califica como bajo, con probabilidad remota e impacto uno en las cuatro dimensiones de la matriz de la entidad. Este nivel queda condicionado a la verificación de los cuatro criterios pendientes de la etapa de ventas y mercadeo; si alguno resulta en incumplimiento, el nivel deberá recalcularse.

Brecha de cumplimiento del manual interno. El producto cumple ocho de los nueve criterios de la metodología del manual. La única brecha activa corresponde al programa de capacitación anual para los colaboradores que operan el producto, con meta de cobertura igual o superior al ochenta por ciento, que quedó sin confirmar. Esta brecha debe cerrarse antes del primer reporte semestral al Comité del Sistema de Atención al Consumidor.

Plan de acción. Se recomienda, con prioridad y plazo de treinta días, cerrar las brechas de la etapa de ventas y mercadeo; con plazo de cuarenta y cinco días, documentar el programa de capacitación anual; y a continuación consolidar el primer reporte semestral al Comité y establecer el ciclo de monitoreo trimestral de indicadores con reporte a la alta gerencia.

Conclusión ejecutiva. El producto analizado muestra un nivel de riesgo de conductas bajo en todas las áreas verificadas. Existen dos asuntos que requieren atención antes del próximo Comité: completar la verificación de los cuatro criterios de la etapa de ventas y mercadeo y documentar formalmente el programa de capacitación anual. Ninguno representa una conducta prohibida ni un incumplimiento confirmado, pero ambos son brechas documentales que deben cerrarse para que el sistema del producto esté completo. Una vez subsanadas, el análisis respalda que la entidad actuó con debida diligencia en el diseño y operación del producto, lo que constituye evidencia formal del funcionamiento del sistema de administración del riesgo de conductas ante cualquier proceso de supervisión o verificación por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia. Este concepto no reemplaza el criterio profesional del área responsable de la entidad.