

Publicaciones URF

Documento Técnico

Planes de Resolución y Mecanismos de Coordinación

Martha Teresa Durán^a, Henry Alexander Guerrero^a, Camilo José Hernández^b

^a Asesores

^b Subdirector de Regulación Prudencial

Unidad de Regulación Financiera, Carrera 8 No. 6c - 38, Bogotá D.C., Colombia

Resumen

Los estándares internacionales de regulación prudencial proponen la existencia de planes de resolución como una herramienta complementaria a medidas de carácter patrimonial tomadas posteriormente a la última crisis financiera mundial. Los planes de resolución buscan que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia elaboran y propongan a las autoridades la estrategia, los procesos y procedimientos para enfrentar de manera oportuna y adecuada situación de estrés financiero material o liquidación de la entidad, con la cual se logra: resolución ordenada, se garantice la continuidad de las funciones esenciales, mitigar el riesgo moral de los administradores, evitar contagio a otras entidades, al sistema financiero y posibles impactos para la economía del país o de una región económica en general.

En la medida que el país cuenta con un sistema financiero complejo, interconectado y con inversiones importantes en el exterior, resulta relevante la inclusión en la regulación financiera colombiana de este tipo de instrumentos como mecanismo prudencial y en este sentido, la propuesta tiene por finalidad que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que sean propuestas por la Comisión Intersectorial de Resolución y comunicados por la Superintendencia Financiera de Colombia, los elaboren y sirvan como guía en caso de una situación de estrés financiero considerado como material o liquidación.

Así mismo, la propuesta regulatoria busca mejorar los mecanismos de coordinación entre las autoridades, creando una comisión Intersectorial de resolución y la participación del director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – Fogafin en el Consejo Asesor de la Superintendencia Financiera de Colombia. La propuesta se divide en dos proyectos de decreto, uno sobre planes de resolución y la comisión intersectorial de resolución y el segundo sobre la participación del Director de Fogafin en el Consejo Asesor de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Este documento técnico fue aprobado por el Consejo de Directivo de la Unidad con fecha 27 de noviembre de 2017: Andrés Mauricio Velasco, Viceministro Técnico – Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Jorge Castaño, Superintendente – Superintendencia Financiera de Colombia; Pedro Felipe Lega, Director – Unidad de Regulación Financiera.

I. Introducción

Luego de la crisis financiera internacional, varios actores (académicos, reguladores, supervisores) sostienen que la estabilidad financiera no puede depender de la existencia de rescates públicos (*bail-out*) para los bancos en problemas y en cambio deben ser los accionistas y acreedores no asegurados los que en primer lugar asuman los costos asociados a la quiebra de una entidad financiera (*bail-in*).

Uno de los casos más estudiados es el de Estados Unidos, en donde se adelantó un rescate a entidades del sector financiero con recursos públicos (*bail-out*) cercanos a los 700 billones de dólares. Estas medidas fueron criticadas por analistas quienes argumentaban que la entidad de rescate no estableció unos objetivos claros ni unas metas en la reducción de riesgos, tampoco se reactivó el crédito, y en consecuencia, se generó un problema de confianza en la economía¹. Dos puntos se pueden destacar de esta experiencia: la utilización de recursos públicos y la necesidad de contar con políticas y objetivos claros al momento de intervenir bancos en dificultades.

La literatura económica, y en especial la relacionada con la regulación financiera, han centrado su atención en los llamados *bancos en dificultad*, debido al potencial impacto de su quiebra sobre el sistema financiero, y en general en la economía de un país o de una serie de países.

El Comité de Basilea en el año 2002 publicó un documento con orientaciones supervisoras, en el cual se desarrolla un conjunto de herramientas para que el supervisor examine una amplia gama de problemas bancarios junto con su trasfondo y sus causas, y así sea posible evaluar los pros y contras de los métodos empleados para atajarlos, entre los cuales se incluyen medidas preventivas, identificación temprana, medidas correctivas, la resolución del banco y las estrategias de salida².

La temática relacionada con los *bancos en dificultad* cobró mayor relevancia luego de la crisis financiera de 2008, debido a que se ha considerado que una de las principales causas de la crisis fue la poca transparencia del sistema, lo que impidió una correcta evaluación de los riesgos y la solvencia de las entidades financieras, reduciendo así la habilidad de las autoridades de realizar un monitoreo eficiente, y por tanto, una intervención oportuna. Lo anterior pudo haberse mitigado si los bancos fueran totalmente transparentes, y en esta medida, las entidades de supervisión contarán con información detallada de sus problemas y características³.

Así las cosas, diferentes jurisdicciones han venido haciendo modificaciones en la regulación financiera con la finalidad de que las autoridades de supervisión y de resolución cuenten con facultades para gestionar los procesos de resolución de manera expedita, con respeto a los derechos de los accionistas y acreedores, y que no se usen o se reduzca la probabilidad de uso de recursos públicos. Además de lo anterior se busca garantizar que las funciones críticas de la entidad continúen y no se afecte a los usuarios, al sistema financiero, ni la economía del país de domicilio

¹ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502008000200009

² Bank for International Settlements “Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades”

³ Fogafin “Planes de Recuperación y Resolución: Características y Experiencia”

o zonas económicas cercanas y de manera particular, una reducción en el impacto financiero y económico de la liquidación de las entidades no viables.

En estas jurisdicciones se establece que las entidades financieras con importancia sistémica, con determinado nivel de activos, o con determinada importancia para la economía y las autoridades de supervisión y de resolución adelanten actividades preventivas y de esta forma estén preparados para momentos de estrés o situaciones específicas de riesgo.

Dos instrumentos han sido desarrollados dentro de las finalidades antes mencionadas, los planes de recuperación que tienen por objeto que las instituciones financieras cuenten con un conjunto de medidas o acciones que les permita recuperar su estabilidad en un momento de dificultad o estrés; y los planes de resolución que se fundamentan en establecer una serie de medidas que pueden ser implementadas por la autoridad de resolución en caso de no viabilidad de una entidad financiera. La Superintendencia Financiera de Colombia ha venido desarrollando unas pruebas de resistencia (EPR), las cuales tienen componentes similares a los de un plan de recuperación, ya que se busca determinar el impacto para las entidades de escenarios de estrés tanto macroeconómicos como propio o internos a las mismas y se determina un plan de acción o contingencias para solventar estas situaciones particulares. En el presente documento técnico y el proyecto de decreto relacionado, se establece una propuesta para Colombia de planes de resolución para entidades sistémicamente importante.

En los últimos años, el sistema financiero colombiano se ha caracterizado por contar con entidades complejas, de tamaños importantes, con interconexiones entre ellas y con inversiones de capital en diferentes países de la región, lo cual hace más complejo la liquidación en caso de una no viabilidad de una entidad del sistema y mucho más si esta se clasifica dentro de las sistémicamente importantes. La implementación de los planes de resolución en Colombia se fundamenta en la necesidad de que la Superintendencia Financiera de Colombia y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – Fogafin cuenten con una herramienta prudencial adicional que les permita tener una guía en caso de dificultad, reducir el riesgo moral de sus administradores y se reduzcan los costos en caso crisis.

Además de la presente introducción, el documento técnico se divide en cuatro secciones, en las cuales se desarrolla el marco teórico, se revisa la experiencia internacional en la materia, una presentación de la situación actual en el país, donde se mencionan las facultades legales con las que cuentan las autoridades, y por último se presenta una propuesta normativa.

II. MARCO TEÓRICO DE LOS PLANES DE RESOLUCIÓN

En la presente sección se hará un breve recuento del marco teórico en el cual se han desarrollado los planes de resolución, que como se ha mencionado anteriormente han surgido como una herramienta prudencial posterior a la última crisis financiera internacional.

Un estándar sobre la materia fue establecido por el *Financial Stability Board* (FSB) en su documento sobre los *Key Attributes* para los Regímenes de resolución efectiva de las instituciones financieras, que se desarrollará a continuación.

a. Key Attributes

La crisis financiera enfatizó la necesidad de contar con marcos de resolución de instituciones financieras, grupos y conglomerados. El desarrollo de este marco ha sido una prioridad en la regulación financiera internacional dados los antecedentes y los efectos sistémicos de las crisis. Los *Key Attributes* para los Regímenes de resolución efectiva de las instituciones financieras desarrollados por el *Financial Stability Board* (FSB), surgen como un estándar internacional en la materia.

Los *Key Attributes* contienen las características esenciales y los lineamientos mínimos que deben ser contenidos en un marco de resolución en cada jurisdicción, con el principal objetivo de hacer la resolución de una entidad financiera de forma estructurada, evitando efectos sistémicos y el uso de los recursos fiscales. Un marco de resolución eficiente busca además proteger las funciones económicas vitales de una institución financiera mediante mecanismos que permitan a los accionistas y a los acreedores no asegurados absorber las pérdidas de forma que se respete la prelación de créditos y la jerarquía de las reclamaciones en la liquidación.

Según las recomendaciones del FSB un plan de resolución eficiente debe:

- Proteger, cuando sea aplicable y en coordinación con los acuerdos de los depositantes, a los titulares de pólizas de seguros y los inversores que estén cubiertos por dichos acuerdos, y garantizar el rápido retorno de los activos de los clientes.
- Asignar las pérdidas a los accionistas, a los acreedores no asegurados y a los que no cuentan con garantías de forma que se respete la prelación de créditos y la jerarquía de las reclamaciones.
- Garantizar que en caso de rescate de una entidad del sector se minimice el uso de recursos del público y que no se creen expectativas de que tales recursos estarán disponibles.
- Evitar la desvalorización y por tanto buscar minimizar los costos de la resolución y, cuando sea consistente con otros objetivos, las pérdidas de los acreedores.
- Propender por la celeridad y transparencia a través de la claridad legal y procedimental, así como la planeación de un proceso de resolución ordenado.
- Contar con instrumentos para cooperación e intercambio de información tanto nacional como internacionalmente.
- Asegurar que las instituciones en situación de no viabilidad pueden salir del mercado de forma ordenada.
- Generar credibilidad y para esto fortalecer la disciplina del mercado así como proveer incentivos para soluciones estructuradas.

Para el cumplimiento de estas condiciones de eficiencia el FSB propone 12 lineamientos esenciales que deben ser desarrollados y ejecutados en la estructuración de los planes de resolución en cualquier jurisdicción. En la Tabla 1 se incluyen los *Key Attributes* y sus características:

Tabla 1. Características de los Key attributes

	Key Attributes	Características
1	Alcance	- Se enfoca en todas las entidades financieras con importancia sistémica y debe extenderse a: i) las holding; ii) entidades no reguladas dentro de los grupos financieros o conglomerados, que son importantes para el negocio del grupo o conglomerado; y iii) sucursales de firmas extranjeras. - Las instituciones nacionales sistemáticamente importantes deben: i) tener un plan de recuperación y resolución, incluyendo un plan de resolución para el grupo; ii) estar sujetas a una evaluación de resolución regularmente; y iii) estar sujetas a acuerdos de cooperación transfronteriza.
2	Autoridad de resolución	- Cada jurisdicción debe contar con una autoridad administrativa para el ejercicio de las facultades de resolución. Cuando existan varias autoridades de resolución, las respectivas facultades, roles y responsabilidades tienen que estar claramente delimitados y definidos. En todo caso debe existir una autoridad que lidere y coordine. - La autoridad debe buscar la estabilidad financiera y asegurar la continuidad de las funciones esenciales de la entidad, el pago, la liquidación y compensación. - Proteger a los depositantes, asegurados e inversores que se encuentren cubiertos por garantías y contratos. - Evitar la innecesaria destrucción de valor y buscar minimizar los costos totales de resolución. - Considerar el impacto potencial de las acciones de resolución sobre la estabilidad financiera en otras jurisdicciones. - Facultades para llegar a acuerdos con autoridades de resolución de otras jurisdicciones. - Independencia operacional acorde con sus funciones, procesos transparente, gobernabilidad y recursos adecuados sujetos a evaluación rigurosa, mecanismos de contabilidad para evaluar la efectividad de cualquier medida de resolución. Deberá tener la experiencia, recursos y capacidad operacional para implementar las medidas.
3	Facultades de resolución	- La resolución debe iniciarse cuando una institución financiera se encuentre en situación de no viabilidad. - Facultad para remover o reemplazar la alta dirección.

		• Nombrar al administrador para tomar control de la institución afectada con el objetivo de restaurar la situación. • Operar y resolver la forma, incluyendo facultades para celebrar o terminar contratos. • Poder para asegurar la continuidad de las funciones esenciales de la entidad, el pago, la liquidación y compensación. • Facultad para establecer un banco puente por medio del cual continúen operando las funciones críticas de la institución. • Transferir activos y pasivos de la institución en resolución a un banco puente.
4	Compensación, liquidación y segregación de activos de los clientes.	• El marco legal debe ser claro, transparente y ejecutable durante la crisis y no debe obstaculizar la implementación de las medidas de resolución.
5	Salvaguardas	• Debe respetarse la jerarquía de las reclamaciones y aplicar las mismas medidas a acreedores en igualdad de condiciones. • El capital debe absorber primero las pérdidas. Debe respetarse las condiciones de deuda senior y deuda subordinada. • Los acreedores no pueden quedar en peores condiciones que si se hubiera liquidado la institución bajo el régimen de insolvencia aplicable.
6	Financiación de instituciones en resolución	• Las autoridades no están obligadas a depender de los fondos fiscales como medio para resolver las empresas. • Cuando se requieran fuentes de financiación temporalmente para mantener las funciones críticas de la institución debe hacerse provisiones para recuperar posibles pérdidas en las que se incurra. • Debe existir un fondo o depósito de garantías para la recuperación de la industria de los costos de proporcionar financiación temporal.
7	Marco legal cooperación transfronteriza	• La autoridad de resolución debe estar facultada y legitimada para actuar en aras de lograr una solución cooperativa con las autoridades de resolución extranjeras.
8	Grupos de manejo de crisis (CMGs)	• Mantener CMGs con el objetivo de mejorar la preparación y facilitar la gestión y resolución de una crisis financiera transfronteriza. • Debe incluir las autoridades de supervisión, los bancos centrales, las autoridades de resolución, los ministerios de finanzas y las autoridades públicas involucradas en la materia.
9	Acuerdos de cooperación	• Para todas las instituciones sistemáticamente importantes deben existir acuerdos de cooperación entre la jurisdicción nacional y

	transfronteriza para cada institución	las autoridades internacionales que deben participar en las etapas de planificación y resolución de crisis.
10	Evaluaciones de resolución	Las autoridades de resolución deben realizar regularmente evaluaciones de resolución que analicen la factibilidad de los mecanismos de resolución y su posible impacto en el sistema financiero y en la economía en general.
11	Planes de recuperación y resolución (PRR)	- Las jurisdicciones deben poner en marcha un esquema que contenga planes de recuperación y resolución (PRR) al menos para las instituciones que podrían ser sistemáticamente significativas o críticas. - Las jurisdicciones deben exigir que se apliquen PRR sólidos y eficientes. - Los PRR deben incorporar evaluaciones de resolución y tener en cuenta las circunstancias específicas de cada institución de forma que reflejen su naturaleza, complejidad, interconexión y tamaño. - Las jurisdicciones deben exigir que la alta dirección de la empresa sea responsable de proporcionar a las autoridades de resolución los insumos requeridos para (i) la evaluación de los planes de recuperación; Y (ii) la preparación por la autoridad de resolución de los planes de resolución.
12	Acceso e intercambio de información.	- Las jurisdicciones deberían velar porque no existan impedimentos legales, reglamentarios o normativos que obstaculicen el intercambio apropiado de información, incluida la información específica de la empresa, entre las autoridades de supervisión, los bancos centrales, las autoridades de resolución, los ministerios de finanzas y las autoridades públicas involucradas. - Debe garantizarse el intercambio de toda la información relevante para los planes de recuperación y de resolución - Los procedimientos para el intercambio de información relativa a las G-SIFI deberían establecerse en los acuerdos de cooperación específicos de las instituciones.

Fuente: Financial Stability Board

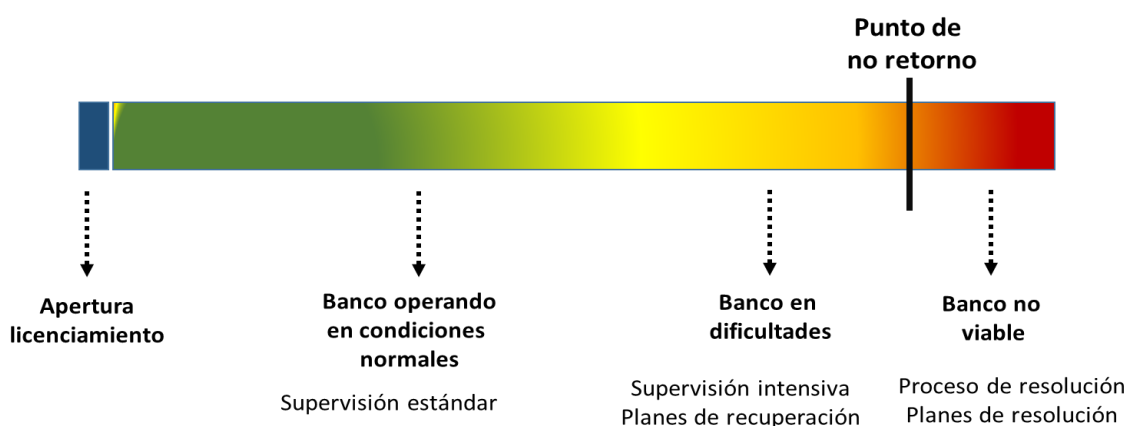
b. Marco conceptual planes de recuperación y resolución

Las entidades financieras atraviesan diferentes momentos a lo largo de su operación, tal y como se muestra en el *Gráfico 1*. El primer momento se define como la apertura o licenciamiento en el cual transcurren los procedimientos para la constitución de la entidad financiera. Luego de empezar su funcionamiento se desarrolla la fase de operación normal de la entidad en la cual ésta desempeña sus actividades y su objeto. Mientras transcurre la etapa de operación normal la entidad puede

presentar dificultades y por tanto considerarse en etapa de banco con dificultad, o pueden presentarse algunos de los criterios para considerar que la entidad se encuentra en una situación de no viabilidad. Cada uno de estos estados o momentos se caracteriza por tener niveles de supervisión diferentes y por demandar requerimientos prudenciales particulares, así como planes de contingencia específicos.

Los planes de recuperación y resolución responden a momentos diferentes de la operación de las entidades y deben ser elaborados en momentos en los cuales las entidades operan normalmente.

Gráfico 1.
Estados de la operación de un banco



Los planes de recuperación y resolución están asociados a momentos en el cual las entidades financieras presentan algún tipo de dificultad financiera, sobre el particular el Banco de Pagos Internacionales ha adelantado estudios que lo definen y señala características o formas para estar preparados para su tratamiento.

Bancos en dificultades

El Banco de Pagos Internacionales define los *bancos en dificultades* como aquellos cuya liquidez o solvencia está o estará pronto afectada a no ser que mejoren sustancialmente sus recursos financieros, perfil de riesgo, modelo de negocio, sistemas y controles de gestión del riesgo y/o calidad de gobernanza y gestión, de manera oportuna⁴. Con los planes de recuperación y resolución se busca estructurar mecanismos que mitiguen el impacto de situaciones de estrés o de quiebra y que además minimicen el uso de recursos del público en estos casos.

En la definición de banco en dificultades se involucra a las entidades que se encuentran en un momento de estrés o dificultad así como a las que potencialmente se pueden enfrentar a una situación de estas características.

⁴ Bank for International Settlements - BIS "Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades"

Planes de recuperación

Los planes de recuperación tienen por objeto que las entidades financieras cuenten con un conjunto de medidas o acciones que les permita recuperar su estabilidad en un momento de dificultad o estrés y de esta forma no se ponga en riesgo su continuidad. Estos planes son de carácter eminentemente preventivo, en la medida en que tienen por objeto evitar la quiebra de la entidad analizando distintas opciones de actuación y su impacto y viabilidad en distintos escenarios.

Los planes de recuperación deben ser elaborados la propia entidad financiera y ser valorados por el supervisor, deben actualizarse anualmente o con mayor frecuencia si se han producido cambios importantes en el modelo o estructura de negocio de la entidad. Las autoridades supervisoras deben examinar estos planes en el marco del proceso supervisor general, evaluando su credibilidad y capacidad para su eficaz aplicación, junto con los resultados y la coherencia de los escenarios de tensión utilizados por diferentes bancos.

Planes de resolución

Los planes de resolución se fundamentan en establecer una serie de medidas que pueden ser implementadas por la autoridad de resolución en caso de que la situación de la entidad sea crítica y por tanto no sea posible su viabilidad, de forma tal que exista un plan de acción para mitigar el impacto en el sistema.

Los planes de resolución tienen por objeto establecer las opciones del supervisor o de la entidad de resolución (sin prever ningún apoyo financiero público) para que no se produzcan consecuencias adversas para el sistema y se garantice la continuidad de las funciones esenciales de una entidad (Sistémicamente importantes), cuando la misma no es viable y no existen medidas privadas o de supervisión que lo puedan evitar, y por interés público es conveniente la resolución.

Estos planes facilitan la resolución de las entidades en caso de no viabilidad, principalmente de las sistémicamente importantes, en vista que dicha liquidación resulta difícil debido a las interconexiones en los mercados financieros y a las complejidades de sus estructuras corporativas y jurídicas y los modelos de negocios.

Existen dos aproximaciones para la elaboración de estos planes de resolución, el primero en el cual la autoridad de resolución es la encargada de su desarrollo utilizando información base provista por las entidades, y un segundo modelo, en el cual los planes son elaborados por la entidades financieras y las autoridades de resolución se encargan de hacer un análisis y solicitar ajustes en el caso que se requiera.

Los planes de resolución deben incluir aspectos estratégicos, económicos, financieros, operativos de la entidad no viable, así como condiciones para la continuidad del negocio y las diferentes estrategias de resolución, tales como:

- Transferir participaciones o pertenencias (activos y pasivos, incluidos depósitos) relacionados con las operaciones viables a un comprador del sector privado;
- Transferir participaciones o pertenencias y depósitos relacionados con operaciones viables a un banco puente o rescate interno (bail-in)⁵, es decir extinguir, dar de baja y/o convertir en fondos propios los derechos de los accionistas y de los acreedores no asegurados frente al banco en quiebra;
- Nombrar a un administrador que asuma el control y la gestión del banco con el objetivo de volver a hacerlo viable, ya sea por completo o algunos de sus negocios; establecer un vehículo separado para la gestión de activos y transferir al mismo préstamos en mora y activos de difícil valoración para su gestión y liquidación;
- Liquidar el banco, con un desembolso a los depositantes asegurados o transferencia de sus cuentas, seguido de la liquidación de las actividades del banco y la venta de sus activos.⁶

Finalmente, los planes de resolución deben concluir con el análisis de viabilidad de la resolución, donde se pregunta si existen obstáculos (legales, estructurales, operativos, financieros) que puedan dificultar una eventual resolución⁷. Si se detectan obstáculos de cualquier ámbito de los señalados anteriormente, la autoridad de resolución podría exigir a la entidad que los elimine.

III. REVISIÓN DE EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Existen diferentes jurisdicciones en las que se han venido desarrollando planes de resolución para entidades del sistema financiero, dentro de estas se puede destacar la normatividad de Europa y en particular España, y lo desarrollado en Estados Unidos, Canadá y México. En la siguiente tabla se presenta a manera comparativa algunos puntos importantes planteados en cada país y en el Anexo 1 se presenta información detallada de cada una de las jurisdicciones revisadas.

⁵ Es decir extinguir, dar de baja y/o convertir en fondos propios los derechos de los accionistas y de los acreedores no asegurados frente al banco en quiebra.

⁶ BIS op cit

⁷ <http://www.ey.com/es/es/home/ey-resolubilidad-bancaria-un-reto-alcanzable>

TABLA 2.
EXPERIENCIA INTERNACIONAL PLANES DE RESOLUCIÓN

Ítem	Europa	España	USA	Canadá	México
Planes de Resolución	Planes de resolución	Planes de resolución	<i>Living Wills</i>	Planes de Resolución	Planes de Resolución
Quién los elabora?	Autoridad	Autoridad	Entidades	Entidades	Autoridad
Autoridad en materia de resolución	<i>Single Resolution Board (SRB)</i> Autoridad de resolución local.	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, Banco de España	<i>Federal Reserve Board (Board) y la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)</i>	<i>The Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)</i>	El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
Entidades que deben adelantar los planes de resolución	Entidades sujetas a la Supervisión del BCE o tengan importancia para el sistema (activos superiores a 30 mil millones de euros o ratio activos / PIB del estado miembro sea mayor al 20% y grupos europeos	Entidades de crédito y grupos	Bancos con activos mayores a USD \$50.000 millones o entidades no bancarias con algún tipo de implicaciones sobre el sistema financiero.	Bancos domésticos con importancia sistémica	Instituciones que hacen parte de la banca múltiple
Frecuencia de presentación	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Carácter de la información	Confidencial	Confidencial	Público		Confidencial
Como se hace el seguimiento	Visitas	Visitas	Visitas	Visitas	Visitas y simulacros
Facultades de la autoridad para cambiar los planes	SI	SI	SI	SI	NO APLICA

Ítem	Europa	España	USA	Canadá	México
Temas	• Propuesta de separación jurídica y económicamente de las funciones esenciales de la entidad • Plazo de ejecución de cada uno de los elementos fundamentales del plan. • Evaluación de la resolubilidad • Medidas para abordar o eliminar obstáculos a la resolubilidad. • Procesos para determinar el valor y la posibilidad de venta de los activos. • Cómo se financiarán las opciones de resolución. • Estrategias. • Interconexiones e interdependencias.	Igual que UE	• Estructura organizacional. • Actividades empresariales. • Interconexiones e interdependencia con otras entidades. • Asignación de capital y liquidez. • Sistemas de información. • Gobierno corporativo • Opciones para la venta de operaciones y líneas de negocio. • Indicadores base. • Guías para ejecutar. • Estrategias	• Perfil corporativo • Estrategias para asegurar continuidad de las operaciones. • Análisis de escenarios. • Viabilidad operativa de estrategias. • Impedimento para la implementación exitosa del plan. • Se incluyen las guías del FSB sobre continuidad del negocio, absorción de pérdidas, financiamiento, cooperación transfronteriza, entre otras.	• Estructura organizacional y operativa. • Modelo de negocio. • Situación financiera. • Sistemas de gestión e información • Servicios críticos para la operación. • Principales contrapartes. • Funciones con importancia sistémica • Escenarios base para detonar la Resolución • Propuesta de Método de Resolución y estrategia de resolución.

IV. SITUACIÓN ACTUAL EN COLOMBIA Y ANTECEDENTES NORMATIVOS

En Colombia se han desarrollado una serie de instrumentos prudenciales para evitar que las entidades puedan llegar a momentos de no viabilidad, dichas herramientas se encuentran relacionadas con planes de recuperación tales como los esquemas de pruebas de resistencia y los programas de recuperación. De otra parte, en el esquema regulatorio no se encuentran normas prudenciales similares a los planes de resolución en caso de no viabilidad, esto es una situación de estrés financiero material o la liquidación. A continuación se hace un breve análisis de estos esquemas prudenciales.

Planes de recuperación

En lo referente a los planes de recuperación en la regulación financiera colombiana se han desarrollado dos figuras que contienen algunos de sus elementos.

El primero son los Esquemas de Pruebas de Resistencia (EPR) establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia en su Circular Básica Contable y Financiera, donde se definen estos instrumentos y los objetivos prudenciales que persiguen, en el entendido que la identificación temprana de los riesgos a los que se exponen las entidades financieras, permite una mejor gestión y mitigación del impacto, así como la implementación de políticas que reduzcan la posibilidad de no viabilidad de dichas entidades.

El segundo instrumento son los Programas de recuperación⁸, los cuales deben ser elaborados por las entidades financieras y presentadas a la Superintendencia Financiera cuando éstas incurran en las causales establecidas en el Decreto 2555 de 2010 en lo referente al incumplimiento de indicadores financieros, asociados a situaciones de debilidad financiera.

Para el caso de los planes de recuperación, y con el objetivo de evitar duplicidad de esfuerzos y costos adicionales para las entidades, se propone fortalecer la parte cualitativa de los EPR, incluyendo un rango amplio de acciones y medidas para reestablecer la posición de la entidad, así como establecer condiciones y procedimientos para garantizar la aplicación oportuna de acciones de reestructuración, la identificación de posibles impedimentos y los plazos de ejecución.

Planes de resolución.

En la regulación financiera actual aún no se cuenta con normas relacionadas con los planes de resolución, es decir, sobre la planificación de la forma en la cual se deben resolver las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia cuando se encuentre en una situación de

⁸ Programa de recuperación. El programa de recuperación es una medida encaminada a evitar que una entidad sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria incurra en causal de toma de posesión de sus bienes, haberes o negocios o para subsanarla. En virtud de dicha medida, la entidad afectada deberá adoptar y presentar a la Superintendencia Bancaria un plan para restablecer su situación a través de medidas adecuadas, de conformidad con las disposiciones que dicte el Gobierno Nacional.

estrés financiera material o en condiciones de liquidación. Si bien existen normas específicas sobre las estrategias de resolución, como lo son las referentes a la toma de posesión y liquidación de entidades financieras, así como las normas propuestas sobre compra de activos y asunción de pasivos y banco puente, no existen normas referentes a planes de acción previos a llegar a un momento de no viabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior el Gobierno Nacional cuenta con facultades para establecer la necesidad que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia designadas por las autoridades que tienen relación con la liquidación de este tipo de sociedades, cuenten con unos planes de resolución que mitiguen el impacto de su no viabilidad en el sistema financiero, sus usuarios y la economía en general, además que se disminuya el uso de recursos públicos para el rescate de este tipo de entidades y que reduzca el riesgo moral de los administradores. Al respecto en el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se establecen los objetivos de intervención del Gobierno Nacional, así como el literal h del numeral 1 del artículo 48 de la misma ley, en el cual se señala que el Gobierno Nacional puede dictar normas que amplíen los mecanismos de regulación prudencial con el fin de adecuar la regulación a los parámetros internacionales.

En virtud de lo anterior, se puede concluir que en la jurisdicción colombiana existen facultades para la fijación de planes de resolución en caso de estrés financiero material o liquidación para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, de acuerdo con los criterios establecidos por la Comisión Intersectorial de Resolución, y en estos términos se considera importante dicha fijación, como un mecanismo de naturaleza prudencial adicional a los que tienen la Superintendencia Financiera de Colombia y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

V. PROPUESTA

La propuesta regulatoria que se desarrolla en el presente documento técnico, se divide en dos proyectos de decreto, el primero consiste en la implementación en Colombia de los planes de resolución y el establecimiento de la Comisión Intersectorial de Resolución y el segundo, relacionado con la modificación al Decreto 422 de 2006, en lo concerniente a la participación del Director de Fogafin en el Consejo Asesor de la Superintendencia Financiera de Colombia.

La primer propuesta normativa busca incluir un Título 6 al Libro 35 de la Parte 2, el cual estará constituido por dos capítulos, el primero que instaura en la regulación financiera la obligación que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, que sean propuestas por la Comisión Intersectorial de Resolución y comunicadas por la entidad de supervisión, a elaborar planes de resolución, los cuales tienen por objeto proponer la estrategia, los procesos y procedimientos que tienen planeada la entidad para enfrentar de manera oportuna y adecuada situación de estrés financiero material o liquidación de la entidad, y un segundo capítulo sobre coordinación entre la Superintendencia Financiera de Colombia y Fogafin, mediante la constitución de la Comisión Intersectorial de Resolución.

Las modificaciones normativas se proponen de acuerdo con las facultades establecidas en el literal h del numeral 1 del artículo 48⁹ del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en la medida que se busca adecuar las normas prudenciales a los mejores estándares internacionales, propuestos por el BIS y adaptados e implementados en varias jurisdicciones mencionadas a lo largo del documento.

En el primer capítulo sobre planes de resolución se establece entre otras cosas, las siguientes normas:

- a) Serán obligatorios para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que sean propuestas por la Comisión Intersectorial de Resolución y comunicados por la entidad de supervisión.
- b) Los planes de resolución serán elaborados por las propias entidades.
- c) Previo a la entrega de los planes de resolución a las autoridades sobre la materia, estos deben ser aprobados por la junta directiva.
- d) Naturaleza confidencial de los planes.
- e) Se presentarán con periodicidad anual.
- f) Los planes de resolución deben contener:
 - Estructura organizacional y operativa, especificando el gobierno corporativo, la interconexión con otras sociedades o entidades vinculadas y su actividad transfronteriza.
 - Descripción detallada de la interconexión con otras entidades del sistema financiero o de otros sectores, para identificar las relaciones de dependencia existentes.
 - Descripción del modelo y principales líneas de negocio.
 - Detalle de la situación financiera de la entidad en la cual se incluyan los activos, los pasivos, el patrimonio, la solvencia, y el indicador de liquidez, entre otras variables relevantes.
 - Definición de los servicios y funciones críticos para la operación de la entidad y de las estrategias previstas para mantenerlos en funcionamiento.
 - Definición de las principales contrapartes.
 - Descripción y cuantificación de las operaciones de derivados y coberturas.
 - Descripción de su participación en los sistemas de pago, compensación y liquidación.

⁹ **Artículo 46. Objetivos de la intervención.** Conforme al artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política, corresponderá al Gobierno Nacional ejercer la intervención en las actividades financiera, aseguradora, y demás actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, con sujeción a los siguientes objetivos y criterios:

a. Que el desarrollo de dichas actividades esté en concordancia con el interés público;

b. Que en el funcionamiento de tales actividades se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente, el de ahorradores, depositantes, asegurados e inversionistas;

Artículo 48 numeral 1 literal h. Dictar normas que amplíen los mecanismos de regulación prudencial con el fin de adecuar la regulación a los parámetros internacionales.

- Descripción de los sistemas de información, centros principales y alternos de procesamiento de datos y planes de contingencia y continuidad del negocio.
 - Descripción de las operaciones en el extranjero y de las autoridades de supervisión de dichas operaciones.
 - Definición de los indicadores base para iniciar la aplicación de las estrategias de resolución.
 - Definición y descripción de la estrategia de resolución aplicable en caso de presentarse una situación de estrés financiero material o liquidación de la entidad.
 - Definición de las acciones preparatorias que posibiliten la aplicación de la estrategia de resolución de manera efectiva y oportuna, así como la identificación de posibles obstáculos internos y externos para su adopción y definir posibles mitigantes a los mismos, teniendo en cuenta que las estrategias de resolución propuestas se validarán dentro del marco de los Esquemas de Pruebas de Resistencia establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia.
 - Definición y descripción de las diversas fuentes de recursos disponibles para el financiamiento de la estrategia de resolución.
 - Las demás que se adopten con base en los lineamientos y recomendaciones formulados por la Comisión Intersectorial de Resolución que se crea en el presente Título, sin perjuicio de las potestades de decisión de la Superintendencia Financiera de Colombia o el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -Fogafin- de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración.
- g) Funciones de la Superintendencia Financiera de Colombia sobre los planes de resolución¹⁰:
- Comunicar a las entidades que han sido seleccionadas para elaborar y presentar planes de resolución, así como las condiciones de plazo y modo bajo las cuales deben cumplir con esta obligación.
 - Impartir instrucciones a las entidades obligadas a presentar planes de resolución, sobre los lineamientos para la elaboración y presentación de los mismos e informar sobre los contenidos mínimos adicionales a los indicados en el presente Título.
 - Requerir a las entidades para que efectúen modificaciones o ajustes a los planes de resolución.
 - Requerir a las entidades la adopción de cualquier medida adicional, necesaria y proporcionada, en caso de que considere que aquellas propuestas en el plan de resolución presentado no son suficientes. Las autoridades puede utilizar otros métodos y estrategias de resolución diferentes a los establecidos en el plan de la entidad, esto es

¹⁰ Las guías, instrucciones y lineamientos, así como el análisis de los planes de resolución será realizado por la Comisión Intersectorial de Resolución, conformados por miembros de la Superintendencia Financiera de Colombia y del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, marco institucional donde también se acordarán los comentarios y solicitudes de ajustes. Los direccionamientos antes señalados, así como la recepción, notificaciones y solicitudes sobre los planes de resolución serán canalizados a través de la entidad de supervisión.

que los planes no son vinculantes para las autoridades en la materia y que tienen naturaleza confidencial.

Un segundo capítulo del proyecto de decreto establece una mejora en los canales de coordinación y en esta medida, se determina la creación de una Comisión Intersectorial de Resolución, conformado por lo menos por dos miembros de Fogafín y dos de la Superintendencia Financiera de Colombia.

- a) Impartir lineamientos sobre la elaboración, presentación, actualización y ajuste de los planes de resolución de que trata el presente Título, entre ellos, los siguientes:
 - Los criterios para establecer que una entidad se encuentra en una situación de estrés financiero material.
 - Los principios, condiciones y/o guías para la elaboración y desarrollo de los planes de resolución.
 - La información adicional a la requerida en el artículo 2.35.6.1.4 del presente Decreto, en el caso en que se considere necesario.
- b) Proponer a las instancias decisorias de la Superintendencia Financiera y del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – Fogafin, las entidades que a su criterio deben elaborar planes de resolución y el cronograma de presentación de los mismos.
- c) Coordinar los comentarios y solicitudes de ajuste a los planes de resolución propuestos por sus integrantes, en particular cuando estos presenten deficiencias o cuando se evidencien impedimentos para su aplicación y ponerlos en conocimiento de las instancias decisorias de las entidades que integran la Comisión.
- d) Coordinar la elaboración de estudios sobre el diseño y aplicación de estrategias de resolución adicionales a las consideradas en los planes de resolución.
- e) Coordinar la elaboración de manuales sobre gestión de situaciones de crisis y ponerlos en conocimiento de las instancias decisorias de las entidades que integran la Comisión.
- f) Analizar información relevante sobre la situación financiera, administrativa y operativa de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia para el adecuado desarrollo del objetivo de los planes de resolución y el adecuado ejercicio de sus funciones.
- g) Elaborar estudios sobre mejores prácticas en materia de resolución de entidades y formular propuestas a las instancias decisorias de la Superintendencia Financiera de Colombia o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -Fogafin-, cuando se considere que deben incluirse en el diagnóstico de la situación financiera de las entidades vigiladas, o en los mecanismos de resolución.
- h) Acordar y ejecutar una política de seguridad para el tratamiento de la información que se comparte en la Comisión.
- i) Dictarse su propio reglamento, el cual debe incluir los responsables de elaborar y aprobar las actas de las reuniones y la forma en la que se procederá en caso en que no se logre un acuerdo sobre los asuntos relacionados con sus funciones, entre otros elementos necesarios para el funcionamiento de la Comisión.

Adicional al proyecto normativo mencionado, la propuesta incluye un segundo proyecto de decreto, que tiene por finalidad fortalecer la coordinación entre las entidades del Gobierno con actividades relacionadas con la salvaguarda de la confianza del público en las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en esta medida se propone la expedición de un decreto que adiciona el artículo 1 del Decreto 422 de 2006, *“Por el cual se determina la conformación y las funciones del Consejo Asesor de la Superintendencia Financiera de Colombia y se dictan otras disposiciones”*, con un párrafo en el que se establece como invitado permanente del Consejo Asesor de la Superintendencia Financiera de Colombia, al Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, quien contará con voz pero sin voto en las deliberaciones.

Es de resaltar al respecto, que el Consejo Asesor de la Superintendencia Financiera de Colombia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del mencionado decreto, cuenta con las siguientes funciones:

- “a) Para otorgar la autorización de funcionamiento o constitución de una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o cuando se proyecte su conversión, fusión, adquisición, transformación, escisión o cesión de activos, pasivos y contratos;
- b) Para adoptar los institutos de salvamento y protección de la confianza pública;
- c) Para tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada, así como para resolver si se dispone su administración o liquidación;
- d) Para aprobar el plan estratégico de la Superintendencia Financiera de Colombia;
- e) Para adoptar los lineamientos generales de la política institucional de administración del talento humano;
- f) Para adoptar los lineamientos generales de la política institucional de gestión de calidad;
- g) En los demás casos previstos en las normas pertinentes.”

Como se observa, dentro de las funciones del Consejo Asesor de la Superintendencia Financiera de Colombia se encuentra una diversidad de temas relacionados con la resolución de entidades financieras y el eventual pago del seguro de depósitos, temas en los cuales el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - Fogafín, tiene una participación importante y en esa medida, el que dicha entidad conozca desde un primer momento situaciones particulares, puede contribuir a mejorar la coordinación entre estas entidades y a una toma de decisiones informadas.

VI. COMENTARIOS

El proyecto de decreto se publicó para comentarios en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público entre el 27 de julio y el 11 de agosto, periodo en el cual se recibieron comentarios relacionados con:

- Aclarar en el proyecto de decreto el alcance de la norma, esto es si cobija únicamente a los establecimientos de crédito o aplica para otras entidades que hagan parte de la estructura general del sistema financiero y asegurador colombiano, dentro de las cuales se encuentran las sociedades de servicios financieros.

Una vez analizado este comentario, la Unidad de Regulación Financiera se permite comentar:

El objetivo del proyecto de decreto es que entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que sean propuestas por la Comisión Interinstitucional de Resolución y que reciban comunicación de la Superintendencia Financiera de Colombia, elaboren planes de resolución, en los que se determine la estrategia para resolver las mismas, procurando conservar la confianza del público en el sistema financiero, así como proteger a los consumidores financieros y reducir el riesgo de necesidad de uso de recursos públicos para el rescate de este tipo de entidades.

Este objetivo es amplio y no se acota únicamente a los establecimientos de crédito y en esa medida se hace claridad que son todas las entidades vigiladas por la Superintendencia, las que potencialmente pueden adelantar planes de resolución. En la experiencia internacional se encuentran jurisdicciones como Estados Unidos y España, donde los planes de resolución no están limitados únicamente a establecimientos bancarios. Por último se debe señalar que el contenido de los planes de resolución es general, y en esa medida, son aplicables a las diferentes entidades vigiladas por la SFC.

- Se enviaron adjunto al proyecto de decreto comentarios de forma sobre la norma.
Sobre el particular la URF analizó y ponderó los comentarios remitidos a lo largo del proyecto de decreto y se hicieron los ajustes de forma que se consideraron pertinentes.

De la misma manera, el proyecto de decreto se publicó durante el mismo periodo de tiempo en la página de internet de la Unidad de Regulación Financiera, recibiendo los siguientes comentarios:

- Se solicita aclarar si los encargados de elaborar los planes de resolución son las entidades sujetas de la norma o el grupo interinstitucional de resolución.

En el proyecto de decreto se hace claridad que los planes de resolución son elaborados por las entidades sujetas de la norma y no por parte de la Comisión Interinstitucional de Resolución.

- Se sugiere que éstos sean elaborados y presentados por una sola vez, de conformidad con los lineamientos expuestos en la norma en cuestión y sólo sean vueltos a presentar ante la Junta Directiva si las autoridades consideran que deban ser enmendados o modificados.

Sobre este comentario es claro señalar que los planes de resolución deben ser presentados de forma anual, siguiendo los estándares internacionales sobre la materia y en línea con la dinámica constante de cambio en el sector financiero y en las entidades que lo conforman, lo cual hace que de un año a otro la situación general y particular de una entidad sea diferente y en esa medida deben contar con un nuevo plan de resolución o ajustes al anterior. Como se ha mencionado, los planes de resolución deben ser elaborados por las entidades sujetas de la norma y que por

estándares de Buen Gobierno deben ser aprobados por la Junta Directiva de la entidad previo a su envío a la Superintendencia Financiera de Colombia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Bank for International Settlements - BIS “Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades”.
- Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia Financiera de Colombia.
- Consolidated Recovery Planning for Certain Large Domestic Bank Holding Companies (2014). Board of Governors of the Federal Reserve System Federal Deposit Insurance Corporation.
- Decreto 2555 de 2010.
- Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
- Fogafín “Planes de Recuperación y Resolución: Características y Experiencia”
- Ley 11 de 2015 – España.
- Ley de Instituciones de Crédito – México.
- Resolution Plan Assessment Framework and Firm Determinations (2016). Board of Governors of the Federal Reserve System Federal Deposit Insurance Corporation.
- The Banking Regulation Review
- http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/15/Cap_5.pdf
- <http://www.cba.ca/global-banking-regulations-and-banks-in-canada>
- <http://www.ey.com/es/es/home/ey-resolubilidad-bancaria-un-reto-alcanzable>
- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1467.pdf>
- <http://www.sadc.ca/en/financial-community/legislation-bylaws/Documents/summary-cdic-resolution-plan-guidance.pdf>
- http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502008000200009
- <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/financial-services/Regulacion-Bancaria-2016.pdf>

ANEXO 1

A continuación se presenta una revisión más detallada de los planes de recuperación y resolución en diferentes jurisdicciones:

1. UNIÓN EUROPEA

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea expidieron la Directiva 2014/59/UE mediante la cual se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, para el caso de estos últimos se señala entre otras cosas:

Planes de resolución

En cuanto a los planes de resolución, estos serán adelantados por la autoridad en la materia y dispondrán las acciones que la autoridad de resolución podría adoptar si la entidad o matriz se encuentra en una situación de no viabilidad. Las autoridades de resolución podrán exigir a las entidades o matrices que las ayuden a elaborar y actualizar los planes, estos se revisaran y actualizaran en forma anual o después de cualquier cambio material en la estructura jurídica u organizativa de la entidad, sus actividades o su posición financiera que pueda disminuir significativamente la eficacia del plan o que imponga una revisión del mismo.

Los planes deberán contener diferentes escenarios, entre ellos, cuando la inviabilidad sea de carácter idiosincrático o que se produzca en un momento de inestabilidad financiera general o a causa de factores que afectan a todo el sistema. El plan no debe incluir elementos como: a) ayuda financiera pública extraordinaria; b) ayudas en forma de provisión urgente de liquidez del banco central, o c) ayudas en forma de provisión de liquidez del banco central atendiendo a criterios no convencionales en cuanto a garantías, vencimiento y tipos de interés.

Deben incluir un análisis de cómo y cuándo podría la entidad solicitar, en las condiciones contempladas por el plan, los servicios de bancos centrales e identificarán los activos que pudieran calificarse como garantías.

El plan debe contener entre otras cosas:

- a) un resumen de los elementos fundamentales del plan;
- b) un resumen de los cambios más importantes acaecidos en la entidad desde el archivo del último expediente de información;
- c) una demostración de cómo las funciones esenciales y las ramas de actividad principales podrían separarse jurídica y económicamente de otras funciones, en la medida en que sea necesario, para asegurar la continuidad en caso de inviabilidad de la entidad;
- d) una estimación del plazo de ejecución de cada aspecto importante del plan;
- e) una descripción detallada de la evaluación de la pertinencia de la resolución;

- f) una descripción de las medidas necesarias, para abordar o eliminar obstáculos a la viabilidad de la resolución;
- g) una descripción de los procesos para determinar el valor y la posibilidad de comercialización de las funciones esenciales, de las ramas de actividad principales y de los activos de la entidad;
- h) una descripción detallada de las disposiciones establecidas para asegurar que la información requerida, esté actualizada y a disposición de las autoridades de resolución en cualquier momento;
- i) una explicación, por parte de la autoridad de resolución, de la forma en que se financiarán las opciones de resolución sin contar con:
 - ayuda financiera pública extraordinaria al margen de los mecanismos de financiación establecidos con las normas sobre la materia,
 - ii) ayudas en forma de provisión urgente de liquidez del banco central, o
 - iii) ayudas en forma de provisión de liquidez del banco central atendiendo a criterios no convencionales en cuanto a garantías, vencimiento y tipos de interés;
- j) una descripción detallada de las diferentes estrategias de resolución que puedan aplicarse en función de los diferentes escenarios posibles y de los plazos de tiempo aplicables;
- k) una descripción de las interdependencias esenciales;
- l) una descripción de las opciones para proteger los derechos de acceso a los sistemas de pago, compensación y otras infraestructuras y, cuando sea posible, indicar la portabilidad de las posiciones de los clientes;
- m) un análisis de las repercusiones del plan en los empleados de la entidad, incluyendo una evaluación de los costes asociadas y una descripción de las medidas previstas para establecer procedimientos de consulta con el personal durante el proceso de resolución, teniendo en cuenta, en su caso, los sistemas nacionales para el diálogo con los interlocutores sociales;
- n) un plan de comunicación con los medios de comunicación y con el público;
- o) los requisitos mínimos de fondos propios y de pasivos admisibles exigidos, y un calendario para alcanzarlos, si ha lugar;
- p) si ha lugar, los requisitos mínimos de fondos propios y los instrumentos contractuales de recapitalización interna, y un calendario para alcanzarlos, si ha lugar;
- q) una descripción de las operaciones y sistemas esenciales para mantener el funcionamiento continuado de los procesos operativos de la entidad;
- r) cuando proceda, cualquier opinión que haya expresado la entidad en relación con el plan de resolución.

Las autoridades en la materia evaluarán los planes de resolución de las entidades y matrices, y determinará en qué medida puede procederse a la resolución de las mismas. Se considerará que puede llevarse a cabo la resolución, bien a su liquidación con arreglo a procedimientos de insolvencia ordinarios, o bien a su resolución haciendo uso de los diferentes instrumentos y competencias de resolución, evitando en la medida de lo posible consecuencias adversas significativas para los sistemas financieros (incluida la eventualidad de inestabilidad financiera general o la existencia de factores que afecten a todo el sistema) del Estado miembro en el que se encuentra la entidad, de otros Estados miembros o de la Unión, y con el fin de garantizar la continuidad de las funciones esenciales desarrolladas por la entidad.

2. ESPAÑA

En España, el 18 de junio de 2015 se expidió la Ley 11, titulada como “de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión”, la cual tiene como finalidad entre otras:

“La creciente complejidad del sistema financiero, debido al tamaño de las entidades que lo integran, la mayor sofisticación de los productos con que operan, así como a su elevada interconexión, exige de los poderes públicos que cuenten con mecanismos y poderes reforzados para afrontar la potencial situación de dificultad en la que se pueden encontrar las entidades de crédito o las empresas de servicios de inversión, respetando la idea esencial, que subyace a todo el articulado de la ley, de evitar todo impacto a los recursos de los contribuyentes.

Durante la crisis financiera de los últimos años, la mayoría de los países desarrollados experimentaron, en mayor o menor grado, el enorme reto que acarrea llevar a cabo la resolución de una entidad de crédito de una manera ordenada y sin poner en juego dinero público.” (Subrayado extra –textual)

Más adelante se señala en su artículo 1 que:

“1. Esta Ley tiene por objeto regular los procesos de actuación temprana y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión establecidas en España, así como establecer el régimen jurídico del «FROB¹¹» como autoridad de resolución ejecutiva y su marco general de actuación, con la finalidad de proteger la estabilidad del sistema financiero minimizando el uso de recursos públicos.”

Las entidades sujetas de la norma, son las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión establecidas en España y las entidades financieras establecidas en España, distintas de entidades aseguradoras y reaseguradoras, que sean filiales de una entidad de crédito o una empresa de servicios de inversión, y estén reguladas por la supervisión consolidada de la empresa matriz, entre otras.¹²

Planes de resolución

¹¹ Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. Tiene por objeto gestionar los procesos de reestructuración del sistema financiero en España y contribuir a reforzar sus recursos propios en los procesos de integración entre entidades.

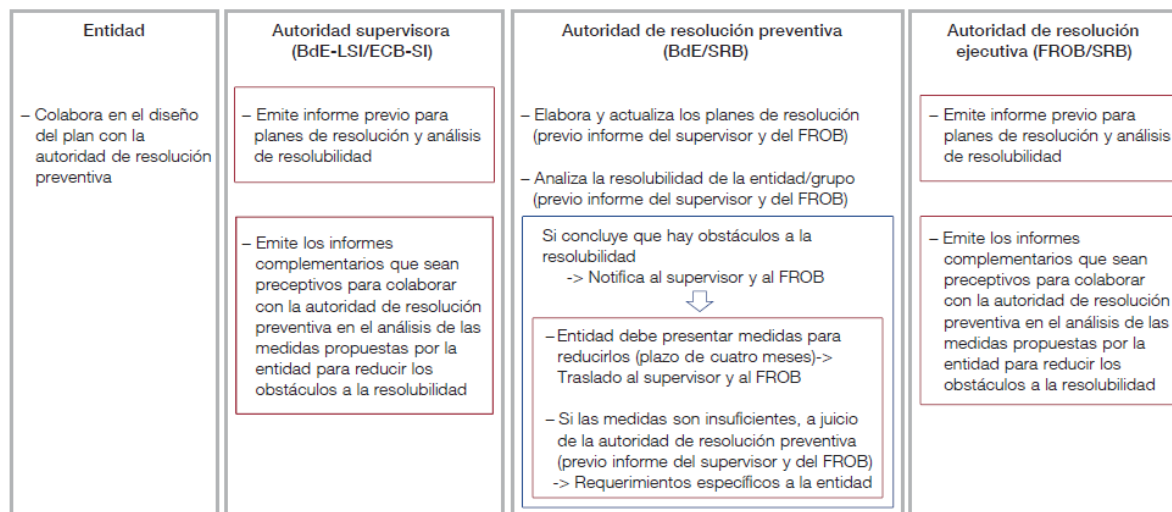
¹² Artículo 2 de la Ley 11 de 2015 España

Los planes de resolución serán adelantados por la autoridad de resolución para cada entidad¹³ sujeta de la norma¹⁴. El plan contendrá las acciones de resolución que el FROB podrá aplicar en caso no de viabilidad de la entidad, sin perjuicio de que a la luz de las circunstancias dicha entidad pueda también aplicar otras medidas.

En el esquema 2. Se presenta de forma resumida el proceso de elaboración y revisión de los planes de resolución y las autoridades que participan.

PLANES DE RESOLUCIÓN

ESQUEMA 5.2



FUENTE: Banco de España.

En cuanto a lo que debe contener el plan de resolución, el artículo 25 del Real Decreto 1012 de 2015 señala que este debe estar compuesto de la siguiente manera:

“a) Un resumen de los elementos fundamentales del plan.

b) Un resumen de los cambios más importantes acaecidos en la entidad desde la última actualización de la información sobre la resolubilidad de la entidad.

¹³ Las entidades sujetas de la norma son: a) Las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión establecidas en España. b) Las entidades financieras establecidas en España, distintas de entidades aseguradoras y reaseguradoras, que sean filiales de una entidad de crédito o una empresa de servicios de inversión, y estén reguladas por la supervisión consolidada de la empresa matriz,

Igualmente será de aplicación a las entidades financieras establecidas en España, distintas de entidades aseguradoras y reaseguradoras, que sean filiales de empresas que estén establecidas en cualquier país de la Unión Europea.

¹⁴ Los planes de resolución de grupo podrán prever la resolución a nivel de la empresa matriz o mediante la segregación y resolución de las filiales.

- c) Una demostración de cómo podrían separarse jurídica y económicamente las funciones esenciales y las ramas de actividad principales de otras funciones, en la medida en que sea necesario para asegurar su continuidad en caso de inviabilidad de la entidad.
- d) Una estimación del plazo de ejecución de cada uno de los elementos fundamentales del plan.
- e) Una descripción detallada de la evaluación de la resolubilidad.
- f) Una descripción de las medidas necesarias para abordar o eliminar obstáculos a la resolubilidad.
- g) Una descripción de los procesos para determinar el valor y la posibilidad de venta de los activos de la entidad, incluidas las ramas de actividad esenciales.
- h) Una descripción detallada de los mecanismos establecidos para asegurar que la información requerida a las entidades esté actualizada y a disposición de las autoridades de resolución y supervisión competentes en cualquier momento.
- i) Un análisis de las condiciones en que la entidad podría acceder a las operaciones ordinarias de provisión liquidez de bancos centrales y los activos que podrían aportarse como garantías.
- j) Una explicación de cómo se financiarán las opciones de resolución.
- k) Una descripción detallada de las diferentes estrategias de resolución que puedan aplicarse en función de los diferentes escenarios posibles y de los plazos disponibles.
- l) Una descripción de las interconexiones e interdependencias esenciales.
- m) Una descripción de las opciones para proteger los derechos de acceso a los sistemas de pago, compensación y otras infraestructuras y, cuando sea posible, una indicación de la posibilidad de traslado de las posiciones de los clientes.
- n) Un análisis de las repercusiones del plan en los empleados de la entidad, incluyendo una evaluación de los costes asociados y una descripción de las medidas previstas para establecer procedimientos de consulta con el personal durante el proceso de resolución, teniendo en cuenta, en su caso, los sistemas para el diálogo con los interlocutores sociales.
- ñ) Un plan de comunicación con los medios de comunicación y con el público.
- o) Los requerimientos mínimos de fondos propios y de pasivos admisibles, y, si procede, un calendario para alcanzarlos.
- p) Los requerimientos mínimos de fondos propios y de instrumentos contractuales de recapitalización interna, y, si procede, el calendario para alcanzarlos.

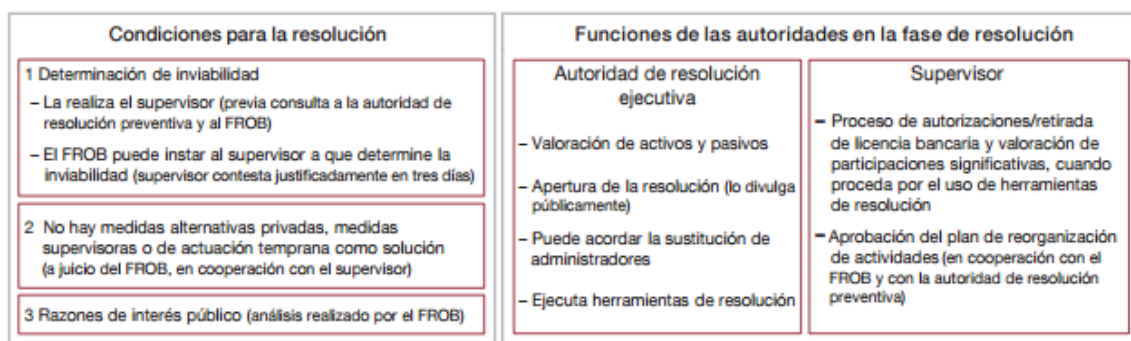
- q) Una descripción de las operaciones y sistemas esenciales para mantener el funcionamiento continuado de los procesos operativos de la entidad.
- r) Cuando proceda, cualquier opinión que haya expresado la entidad en relación con el plan de resolución.”

La normatividad española establece algunos puntos a tener en cuenta para el desarrollo de estos planes en el país, dentro de estos se puede destacar: facultades de la autoridad encargada de la resolución, régimen procesal de las decisiones tomadas por las autoridades, infracciones y sanciones al no cumplir con los planes, infracciones, mecanismos de resolución, responsabilidades de los administradores, coordinación con otras autoridades de supervisión y resolución, entre otras.

En el caso de resolución existe un procedimiento para su desarrollo, el cual se explica en el esquema 3.

FASE DE RESOLUCIÓN

ESQUEMA 5.6



FUENTE: Banco de España.

3. ESTADOS UNIDOS

Dentro de las conclusiones de la pasada crisis financiera, las autoridades responsables del sistema financiero en los Estados Unidos, señalaron que las entidades financieras importantes no estaban preparadas para ser liquidadas bajo el Código de Bancarrotas del país, en la medida que esta presentaba una cantidad de opciones limitadas para la administración de las entidades que se encontraban en condiciones de no viabilidad.

Como mecanismo para mitigar este tipo de riesgo, en la Sección 165(d) de la Ley Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act), se establecieron una serie de iniciativas para aumentar la resiliencia de las grandes instituciones financieras, y en esa medida se aumentaron los requerimientos de capital y los niveles de liquidez para estas entidades y para las entidades financieras no bancarias designadas por Financial Stability Oversight Council, así como la preparación de planes de recuperación (recovery planning) y resolución (Living Wills), que permitían una recuperación o resolución rápida y ordenada en caso de no viabilidad de una entidad,

respectivamente, sin consecuencias adversas graves para el sector, los consumidores y la economía de los Estados Unidos.¹⁵

Planes de resolución (Living Wills)

En términos generales los planes de resolución o Living Wills tienen como finalidad la planificación de la resolución en caso de no viabilidad de una entidad financiera y busca que el proceso de quiebra no tenga consecuencias adversas graves para el sector o la economía.

Los planes de resolución deben ser elaborados por las instituciones financieras sujetas de la norma¹⁶ y presentados a las dos autoridades sobre la materia, la Federal Reserve Board (Board) y la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), quienes se encargan de su revisión y análisis. Estas autoridades, dentro de sus facultades legales, pueden determinar si los planes son creíbles o no facilitan la resolución ordenada de la institución, en este último caso, deben notificar a la entidad para que esta adelante propuestas que permitan superar las deficiencias observadas¹⁷. En el evento, que las modificaciones planteadas en el plan no satisfagan las observaciones, las autoridades pueden imponer normas de carácter prudenciales tales como: requisitos de capital, apalancamiento o liquidez, restricciones al crecimiento, actividades u operaciones de la empresa o de alguna de sus filiales, entre otras.

Los planes de resolución deben contar con un análisis estratégico de cada uno de los temas que se incluyen en el mismo, tales como: la estructura organizacional y actividades empresariales, interconexiones e interdependencia con otras entidades, la asignación de capital y liquidez, sistemas de información y gobierno corporativo, temas que deben ser abordados por los administradores y que deben contar con medidas para mitigar el impacto. El plan debe contar con un conjunto significativo de opciones para la venta de operaciones y líneas de negocio, con lo cual se generen recursos y permitan la reestructuración bajo un escenario de estrés.

En las normas de las autoridades se señala como los planes de resolución no se concentran en medidas simplistas como el tamaño o el tipo de negocio, ni en una única solución para todas las empresas. En su lugar, es un proceso específico de la entidad, que requiere que enfrenten los detalles de su posible resolución con antelación y en exigir que hagan de la planificación de la resolución un objetivo institucional continuo. El desarrollo de planes de resolución obliga a las entidades a racionalizar sus estructuras, crear estrategias de resolución y mecanismos para su implementación exitosa, identificar y reunir los recursos necesarios y considerar la resolución como parte de la toma de decisiones del día a día. Si bien estas medidas no pueden garantizar que la resolución de una empresa sea simple o correctamente ejecutada, los preparativos pueden ayudar a que la empresa pueda resolverse sin el apoyo del gobierno y sin poner en riesgo el sistema financiero. La evaluación del plan por parte de las autoridades y la correspondiente retroalimentación y orientación están

¹⁵ Resolution Plan Assessment Framework and Firm Determinations (2016). Board of Governors of the Federal Reserve System Federal Deposit Insurance Corporation.

¹⁶ Holding financieros con importancia sistémica

¹⁷ Resolution Plan Assessment Framework and Firm Determinations (2016)

destinados a facilitar su desarrollo, sin embargo, la responsabilidad de evaluar los desafíos de una resolución ordenada son de la misma entidad, en el entendido que es esta la que conoce de primera mano sus operaciones y estructura.

Las dos autoridades de resolución en los Estados Unidos revisan los planes por separado, pero han implementado unos mecanismos de coordinación para asegurar la coherencia en el proceso de revisión, análisis y conclusiones, y en este sentido han expedido cartas conjuntas con recomendaciones y solicitudes. Las autoridades han evaluado con detenimiento la ejecutabilidad de los planes, esto es el conjunto de acciones para mitigar el impacto de determinados sucesos, los indicadores base, guías para ejecutar estrategias y sistemas de información, así como información financiera relacionada con liquidez y capital y fuentes para obtener recursos en momentos de estrés (opciones para la venta y liquidación de negocios)

En relación con las principales áreas evaluadas por las autoridades en el año 2015, se destacan: 1. Capital, 2. Liquidez, 3. Mecanismos de gobernanza o gobierno corporativo, 4. Capacidades operacionales, 5. Racionalización de la entidad jurídica, 6. Derivados y actividades de negociación, 7. Respuesta.

4. CANADÁ

En la literatura sobre la banca en Canadá se observa que la última crisis financiera mundial no afectó de forma importante a las entidades del país, lo que se dio por una combinación de buena regulación, esto es unos estándares de capital adecuados, normas de gobernanza y una serie de entidades de regulación y supervisión activas (Banco de Canadá, The Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), The Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), y the Canadian Department of Finance). Dentro de la regulación bancaria, cada banco ha desarrollado "planes de recuperación y resolución" que buscan ayudar a la entidad a recuperarse de momentos de estrés financiero o lograr una resolución ordenada en el caso de su no viabilidad¹⁸.

Adicional a lo anterior, OSFI ha establecido que 6 bancos tienen importancia sistémica doméstica y en esa medida han impuesto una serie de requerimientos prudenciales para estas entidades, tales como:

- a. Incremento en supervisión y monitoreo.
- b. Mayor nivel de análisis por especialistas con experiencia en riesgo de crédito, riesgo de mercado, riesgo operacional, gobierno corporativo y cumplimiento de lavado de activos.
- c. Mejora en reportes y requerimientos de información.
- d. Revisión de instituciones interconectadas.
- e. Auditorías externas
- f. Pruebas de estrés para requerimientos de capital y liquidez

Unido a lo anterior se ha establecido un procedimiento de intervención temprano para estas

¹⁸ <http://www.cba.ca/global-banking-regulations-and-banks-in-canada>

entidades, el cual se divide en cuatro estados:¹⁹

- i. Una etapa de alerta temprana, que consiste en evaluar la situación financiera, la operación y gestión de la entidad, así como la realización de reuniones entre el OSFI y la entidad para concientizar a la entidad sobre temas particulares. La intervención en esta etapa puede incluir, entre otras cosas, reuniones con el OSFI, visitas al sitio, asistencia del OSFI a las reuniones del consejo, reuniones con miembros clave de la administración y del consejo de administración.
- ii. Esta etapa comprende una función más activa del OSFI en el monitoreo y la implementación de medidas correctivas relacionadas con la viabilidad financiera o solvencia de la entidad. Esta etapa se caracteriza por un mayor monitoreo, revisiones adicionales de supervisión, implementación obligatoria de medidas correctivas dirigidas a corregir problemas, auditorías externas de procedimientos e información financiera, y el desarrollo de planes de contingencia para una intervención y un control regulatorios completos.
- iii. La tercera etapa anticipa el fracaso futuro de la entidad e implica que el OSFI trabaje con especialistas en la evaluación de la calidad de los activos, el endurecimiento del monitoreo in situ y una mayor planificación para la administración.
- iv. Cuando una entidad alcanza la cuarta etapa, el OSFI ha determinado que la entidad ya no es viable. En este momento, el OSFI asumirá los asuntos de la entidad o requerirá el inicio de un procedimiento de insolvencia o reestructuración bajo la Ley de Liquidación y Reestructuración (Canadá); El resultado más probable de dicho procedimiento es a menudo la venta de la entidad o de sus activos a otra institución aprobada por el gobierno.

Planes de resolución

La CDIC es la autoridad en materia de resoluciones sin importar el tamaño de las entidades financieras. En 2015, el Gobierno anunció que los seis (6) bancos domésticos canadienses de importancia sistémica ("D-SIB"), serían responsables de preparar planes de resolución que garantizaran la continuidad de los servicios financieros a los usuarios del sistema en el caso de una situación de estrés bancario. La CDIC²⁰ asiste a los D-SIBs en la elaboración de los planes proporcionando orientaciones y principios sobre el contenido de los mismos, también es responsable de revisarlos y evaluarlos para asegurar que sean viables y enfrentan cualquier obstáculo que se presente en un evento de no viabilidad. La CDIC es responsable de seleccionar e implementar la estrategia de resolución en caso de liquidación.²¹

La CDIC solicita que en los planes de resolución se presente una amplia gama de información sobre las operaciones de los bancos con importancia sistémica con el fin de evaluar los medios por los

¹⁹ file:///C:/Users/hguerrer/Downloads/2015-06-26-The-Banking-Regulation-Review-Canada%20(1).pdf

²⁰ <http://www.cdic.ca/en/about-cdic/resolution/Pages/planning-resolution.aspx>. En la elaboración de los planes de resolución, la CDIC persigue 4 objetivos: Proteger los depósitos de los consumidores, mantener el flujo de servicios financieros críticos, proteger la economía y minimizar el riesgo para los contribuyentes por rescates con dineros públicos.

²¹ <http://www.sadc.ca/en/financial-community/legislation-bylaws/Documents/summary-cdic-resolution-plan-guidance.pdf>.

cuales su estructura legal, financiera y operativa puede facilitar un proceso de resolución. Los temas que se deben presentar son:

- Perfil corporativo
- Estrategias para asegurar la continuidad de las operaciones.
- Análisis de diferentes escenarios.
- Viabilidad operativa de las estrategias esbozadas en el plan.
- Los bancos deben detallar y remediar cualquier impedimento importante para la implementación exitosa de sus planes.
- Adicionalmente se han incluido las guías del FSB sobre continuidad del negocio, absorción de pérdidas, financiamiento, cooperación transfronteriza, entre otras.

La CDIC ha establecido los siguientes principios para guiar a las DSIBs en el desarrollo de sus planes de resolución:

- Estratégico: Los planes de resolución deben reflejar el modelo y los planes de negocio del establecimiento de crédito.
- Integral: Los planes de resolución deben tener en cuenta las características específicas del establecimiento de crédito, incluyendo su tamaño, complejidad y ubicación geográfica, entre otras.
- Factible: La implementación de los planes de resolución debe ser posible.
- Actual: La planificación de la resolución es un proceso iterativo que requiere una actualización periódica.²²

5. MÉXICO

En el año 2014, la jurisdicción mexicana incluyó una norma en la Ley de Instituciones de Crédito, que tiene como finalidad el establecimiento de planes de resolución para las entidades que hagan parte de la banca múltiple²³, define las autoridades de resolución y sus funciones dentro del desarrollo de dichos planes. Esta norma señala en forma expresa que:

“Artículo 120.- El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, con la participación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá preparar planes de resolución de instituciones de banca múltiple, en los que se detalle la forma y términos en los que podrán resolverse de forma expedita y ordenada. Los planes de resolución que se elaboren tendrán carácter confidencial, sin perjuicio del intercambio de información entre autoridades a que se refiere el presente ordenamiento.

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario determinará mediante lineamientos, los

²² <http://www.sadc.ca/en/financial-community/legislation-bylaws/Documents/summary-cdic-resolution-plan-guidance.pdf>

²³ Como banca múltiple se entiende las Instituciones de Crédito o Bancos especializadas en la intermediación de crédito.

programas y calendarios para el ejercicio de esta atribución, así como el contenido, alcances y demás características de los planes de resolución a que se refiere este artículo. El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, para la elaboración de los planes de resolución, podrá solicitar a las instituciones de banca múltiple toda la información que requiera para tales efectos que obre en su poder o en el de las empresas que pertenezcan al mismo grupo empresarial del cual formen parte éstas. Asimismo, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario podrá realizar visitas de inspección a las instituciones de banca múltiple sin que resulten oponibles las restricciones previstas en el artículo 142 de esta Ley. De igual forma, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario podrá solicitar a las instituciones de banca múltiple que realicen simulacros de ejecución de los planes de resolución. Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior no serán oponibles los secretos comerciales en términos de las disposiciones legales aplicables. Los planes de resolución bajo ningún supuesto condicionará la adopción del método de resolución que, en los casos que así proceda, determine la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la presente Ley.”

En términos generales la norma establece como autoridad de resolución al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario - IPAB, quien será el encargado de la elaboración de los planes de resolución con base en la información solicitada y remitida por las instituciones que hacen parte de la banca múltiple. Estos planes tendrán carácter confidencial y no serán de naturaleza vinculante para la Junta de Gobierno del Instituto en caso de resolución de la entidad.

El IPAB señala que el plan de resolución es un documento en el que se presenta la forma, términos y estrategia mediante los cuales se podría resolver una Institución de manera expedita y ordenada, en el que se incluye un conjunto de acciones o procedimientos que pueden ser implementados por las autoridades financieras competentes respecto de una Institución que experimente problemas de solvencia o liquidez que afecten su viabilidad financiera, o excepcionalmente, su rehabilitación, en protección de los intereses del público ahorrador, de la estabilidad del sistema financiero y del buen funcionamiento del sistema de pagos.

El Instituto ha expedido los lineamientos para la preparación de los planes de resolución de las instituciones de banca múltiple, y ha definido que estos deben contener las siguientes secciones²⁴:

- I. Resumen ejecutivo
- II. Estructura organizacional y operativa (Gobierno corporativo, interconectividad con otras sociedades del grupo, actividad transfronteriza, estructura organizacional)
- III. Modelo de negocio y principales líneas de Negocio
- IV. Descripción de la situación financiera de la Institución (activos, pasivos, patrimonio, solvencia, liquidez, entre otras)
- V. Sistemas de gestión e información
- VI. Servicios críticos para la operación de la Institución
- VII. Infraestructuras financieras
- VIII. Principales contrapartes

²⁴ <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/117875/Lineamientos-de-caracter-general-que-establecen-los-Programas-y-Calendarios-para-la-preparacion-de-los-Planes-de-Resolucion-de-las-IBM.pdf>

- IX. Funciones con importancia sistémica
- X. Escenarios base para detonar la Resolución
- XI. Propuesta de Método de Resolución y estrategia de Resolución