



Revisión y actualización de disposiciones prudenciales.

**Unidad de
Proyección
Normativa y
Estudios de
Regulación
Financiera - URF**

Bogotá – Colombia
Noviembre 2024

Mauricio Salazar
Subdirector

Daniel Quintero
Asesor

Liliana Walteros
Asesor

Palabras Clave:

**Activos
ponderados,
establecimientos de
crédito, grandes
exposiciones,
fondos de
garantías,
inversiones de
capital**

Documento técnico





Introducción

El sistema financiero colombiano ha adoptado estándares prudenciales durante su proceso de convergencia al marco de Basilea III. Esta regulación busca fortalecer la capacidad de las entidades y del sistema financiero en general para enfrentar situaciones adversas o eventos de crisis, promoviendo la estabilidad financiera y protegiendo los ahorros de las familias y las empresas.

La regulación prudencial, la supervisión basada en riesgos y los sistemas integrales de administración de riesgos han permitido a las entidades financieras enfrentar escenarios macroeconómicos desafiantes, sin comprometer la estabilidad del sistema financiero. El marco de solvencia de Basilea ha sido clave para mantener niveles adecuados de patrimonio y absorber pérdidas, tal como ocurrió durante la pandemia de Covid-19. No obstante, algunos productos de crédito en el país presentan riesgos específicos que requieren una revisión cuantitativa detallada.

Dentro del proceso de adopción de prácticas internacionales, la Unidad de Regulación Financiera proyectó la actualización de las normas relacionadas con los cupos de crédito y la concentración de riesgos. Esta actualización, conocida en el estándar Basilea como "Grandes Exposiciones", incorpora las recomendaciones del Comité para gestionar la concentración de riesgos de crédito en una contraparte o en un grupo de contrapartes conectadas.

Tras la implementación de estos nuevos marcos regulatorios, surge la necesidad de revisar aspectos específicos del mercado de crédito colombiano. Esto motiva un análisis para adaptar los estándares del Comité de Basilea a las características del sistema financiero del país.

Para apoyar el dinamismo y consolidación del sector, es oportuno revisar algunas disposiciones regulatorias prudenciales. Estas revisiones se centran en dos puntos principales:

1. Ajuste al marco de margen de solvencia y requerimientos de patrimonio: establecer el nivel de consumo de capital mediante activos ponderados por riesgo (APNRs) para una línea de crédito particular.
2. Ajustes al marco de grandes exposiciones: definir las operaciones computables por garantías, la concentración de operaciones de entidades territoriales y descentralizadas, y una revisión de las inversiones de capital en entidades vigiladas.



Agradecemos el apoyo técnico de la Superintendencia Financiera de Colombia, especialmente a los equipos de la Dirección de Investigación, Innovación y Desarrollo, por su asistencia en la recopilación, procesamiento y análisis de datos, así como en el modelamiento de escenarios de riesgo.



Tabla de contenido

REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE DISPOSICIONES PRUDENCIALES.	1
INTRODUCCIÓN.....	2
1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	5
1.1. Activos ponderados por nivel de riesgo – APNRs - línea de créditos de libranza	5
1.1.1. Contexto	5
1.1.2. Caracterización de la regulación prudencial aplicable a Libranza en el país.....	7
1.1.3. Definición del problema y necesidad regulatoria	8
1.1.4. Requerimiento y análisis de la información.	10
1.1.5. Modelamiento para el cálculo del requerimiento de capital.....	11
1.2. Revisión y ajuste a disposiciones del Decreto 1533 de 2022.	15
1.2.1. Tratamiento a las garantías de los fondos públicos de garantías de las operaciones computables como grandes exposiciones.	16
1.2.2. Tratamiento a la acumulación de operaciones de entidades territoriales y entidades descentralizadas	19
1.2.3. Tratamiento a las operaciones computables por inversiones de capital en entidades vigiladas para efectos de grandes exposiciones.....	21
2. PROPUESTA NORMATIVA	22
2.1. Clasificación y ponderación de activos, exposiciones y contingencias.	22
2.2. Revisión y ajuste del marco de grandes exposiciones y concentración de riesgo.	23
2.3. Régimen de transición	24
BIBLIOGRAFÍA.....	25

1. Antecedentes y justificación

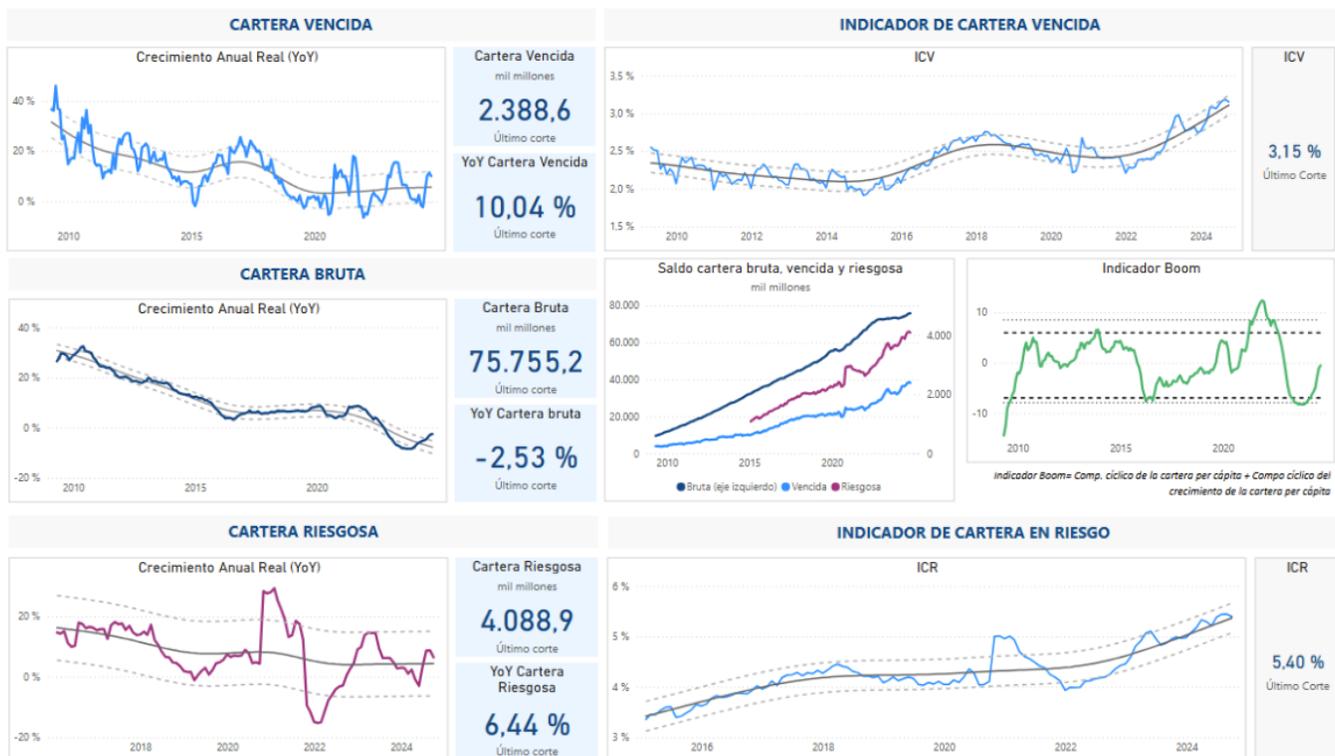
1.1. Activos ponderados por nivel de riesgo – APNRs - línea de créditos de libranza

1.1.1. Contexto

En nuestro país, la libranza es un producto de crédito regulado por la Ley 1527 de 2012, que permite el descuento de la cuota directamente del salario o pensión con autorización expresa del deudor. Así, el pago de las obligaciones está respaldado por la fuente de ingresos del deudor al momento de su origen, eliminando la posibilidad de que el deudor disponga de esos recursos y reduciendo el riesgo de que agote sus ingresos a un nivel que no le permita cubrir el valor de la cuota.

En Colombia, la cartera de libranza es una operación de crédito importante. A septiembre de 2024, esta cartera sumaba 75,8 billones de pesos, representando el 10,90% del total de la cartera de los establecimientos de crédito (695 billones de pesos). La Superintendencia Financiera de Colombia resume el comportamiento de los principales indicadores en el siguiente tablero:

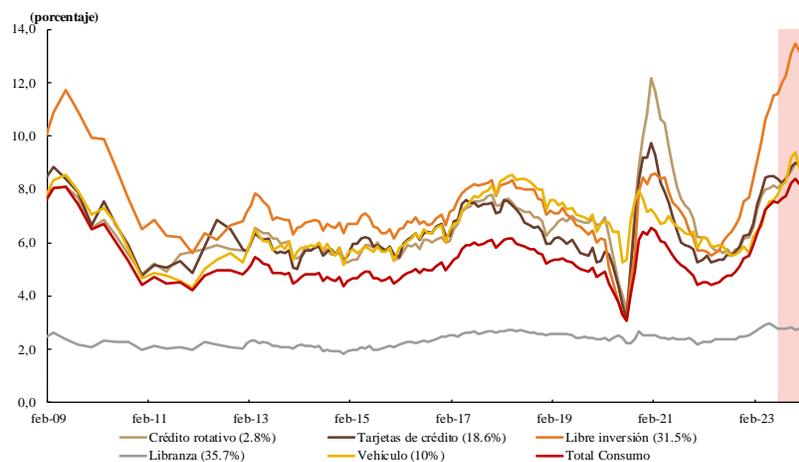
Gráfica 1 – tablero indicadores cartera de libranza



Superintendencia Financiera de Colombia. Información a Septiembre de 2024.

La estructura de la libranza establece una modalidad de crédito que incorpora mecanismos de respaldo, los cuales proporcionan mayores niveles de certidumbre respecto al pago de las obligaciones. Este mecanismo de protección se traduce en menores niveles de cartera en mora en comparación con otros tipos de créditos de consumo¹.

Gráfica 2 Indicador de calidad por mora – cartera de consumo



Nota: en paréntesis se encuentra la participación de la submodalidad sobre el total de la cartera de consumo de los EC.
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia; cálculos del Banco de la República

Sobre la gestión de los riesgos de crédito asociados a los créditos de libranza, los estándares internacionales han diseñado mecanismos para permitir a los establecimientos de crédito gestionar las pérdidas de este tipo de cartera:

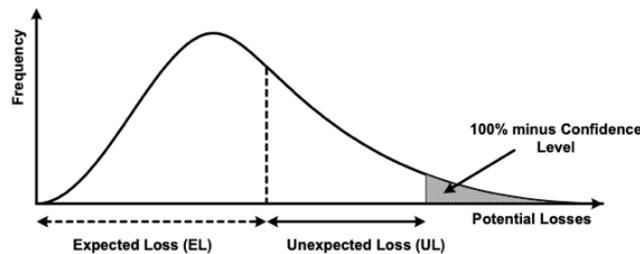
- **Pérdida esperada:** La Superintendencia Financiera de Colombia ha implementado un marco de provisiones para que los establecimientos de crédito cuantifiquen y provisionen recursos necesarios para atender las pérdidas esperadas de la cartera de crédito, incluidas las libranzas.
- **Pérdida no esperada:** Este marco complementa el esquema de provisiones para cubrir pérdidas que exceden los niveles esperados y provisionados. Las pérdidas no esperadas, asociadas a eventos inusuales, deben ser absorbidas con capital de la entidad. La Unidad de Regulación Financiera proyectó una regulación que establece un ponderador único por nivel de riesgo (APNR) para las exposiciones sujetas a riesgo de crédito frente a pequeñas y medianas

¹ Gráfica elaborada por el Banco de la República, en el Reporte de Estabilidad Financiera del primer semestre de 2024.

empresas, microempresas o personas naturales. Este ponderador es uniforme para toda la cartera de consumo, sin importar el segmento.

Esta situación se representa a través del siguiente diagrama:

Diagrama 1 – Aproximación del comité de Basilea para estimar el APNR²



Finalmente, al analizar la estructura de libranza en diferentes jurisdicciones, se observa que el diseño y los mecanismos de descuento directo por parte de los empleadores no son una práctica generalizada. El descuento directo como método de pago de obligaciones se encuentra en algunos países de la región, como Colombia y Perú. En contraste, México y Chile, el salario actúa como garantía, o se implementa un débito automático, pero no se realiza una deducción directa desde la fuente de pago.

1.1.2. Caracterización de la regulación prudencial aplicable a Libranza en el país

Los establecimientos de crédito clasifican y segmentan la cartera atendiendo la naturaleza del deudor y el destino de la financiación. Por lo anterior, la cartera de consumo presenta líneas de créditos muy diversas entre sí.

En Colombia, la regulación ha incorporado los estándares definidos por el Comité de Supervisión Bancario de Basilea (BCBS), y puntualmente lo concerniente a APNRs, a través del Decreto 1477 de 2018, incorporado al Decreto 2555 de 2010, estableciendo la clasificación y ponderación de activos, exposiciones y contingencias. La norma establece una ponderación del 75%³ para activos,

² BCBS, *An Explanatory Note on the Basel II IRB Risk Weight Functions*.2015

³ Numeral 8 del Artículo 2.1.1.3.2 *Clasificación y ponderación de activos, exposiciones y contingencias* del Decreto 2555 de 2010.



exposiciones y contingencias sujetos a riesgo de crédito de pequeñas y medianas empresas, microempresas o *personas naturales*, categoría en la que se encuentra incluida la cartera de libranza, junto con todos los créditos de consumo.

Para la determinación de este ponderador, como ya se ha mencionado, la URF adoptó la recomendación del modelo estándar para las exposiciones al riesgo de crédito. En dichas recomendaciones, el comité establece que para las exposiciones denominadas minoristas⁴:

*CRE20.68: "(1) Las exposiciones minoristas regulatorias (...) se ponderarán por riesgo al 75%."*⁵

La elección de este ponderador, así como la adopción del modelo estándar como base para el riesgo de crédito, está plenamente alineada con el objetivo estratégico de cerrar las brechas regulatorias respecto a las mejores prácticas internacionales, incorpora parámetros que brindan confianza respecto de la capacidad del sistema para absorber pérdidas y preservar la estabilidad del mismo, permite la comparabilidad de nuestros indicadores de riesgo respecto de los parámetros internacionales, y sienta una base sólida para el cálculo de la solvencia de los establecimientos de crédito colombianos.

1.1.3. Definición del problema y necesidad regulatoria

La regulación prudencial correspondiente a la cuantificación del riesgo de crédito y la definición de un margen de solvencia establece un ponderador único de 75% para todas las exposiciones con personas naturales, en donde se encuentra incluida la cartera de libranza; a pesar de que este ponderador coincide con la recomendación del Comité de Basilea, se presentan dos elementos que plantean un interés regulatorio, a saber:

- a. El producto libranza, tal y como está legalmente definido en nuestro país, presenta una estructura operativa que garantiza el pago de la obligación a través de débito directo de la fuente de ingreso del trabajador, siempre que se mantenga la relación laboral que dio origen a la constitución de la operación

⁴ BCBS. CRE20.63. Las exposiciones minoristas incluyen aquellas cuyas contrapartes corresponden a personas naturales, categoría a la que pertenecen las libranzas.

⁵ https://www.bis.org/basel_framework/chapter/CRE/20.htm?inforce=20230101&published=20221208&tldate=20241115



de crédito⁶. Esta característica ha propiciado indicadores de calidad de cartera con menores niveles de riesgo respecto de todos las demás categorías de crédito minorista⁷.

- b. El marco de Basilea, dentro del modelo estándar del marco de riesgo de crédito para la definición del requerimiento de capital, no considera dentro su análisis un instrumento de crédito de las características de la Libranza en Colombia; en su modelo estándar propone un tratamiento homogéneo para toda la cartera con personas naturales, independiente de las características de riesgo de las diferentes modalidades de crédito que la componen⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior es pertinente revisar si el ponderador del 75% para la cartera de consumo es consistente con la pérdida no esperada de la distribución de pérdidas de la libranza, ya que este último no se considera en el método estándar para el riesgo de crédito del BCBS, al no ser un producto estandarizado y homogéneo en los países miembros del comité.

Esta revisión se sustentará en los siguientes principios:

- a. Emplear metodologías que permitan estudiar la naturaleza de las pérdidas NO esperadas, que son aquellas que se pretenden cubrir a través del marco de solvencia.
- b. Mantener el modelo estándar de Basilea para la definición de los APNR; sin embargo, se plantea utilizar la metodología de modelos internos del Comité para estimar el requerimiento de capital y el APNR de un producto particular a partir de la información histórica.
- c. Presentar un análisis sustentado en información histórica sobre el comportamiento de los créditos de libranza.
- d. Evaluar escenarios considerando situaciones no anticipadas, que excedan los niveles de pérdidas esperados, de tal manera que el ponderador permita

⁶ Esta condición aplica para las libranzas otorgadas a empleados; los pensionados también pueden solicitar libranzas con cargo a su mesada, por lo que su capacidad de pago no está sujeta a la existencia del vínculo laboral con un empleado

⁷ Se debe resaltar que, aunque un indicador de calidad de cartera por mora menor tiene impactos en el análisis de riesgo, este está directamente asociado a la pérdida esperada, mientras que el marco de los Activos Ponderados por Nivel de Riesgo está asociado al requerimiento de capital para absorber la pérdida No esperada, por lo que se requiere un análisis cuantitativo particular y enfocado en esta parte de la distribución de pérdidas.

⁸ Este tratamiento homogéneo excluye a un tipo de deudores denominados “transactors”.



constituir un requerimiento de capital para el riesgo de crédito de la libranza en situaciones de pérdidas excepcionales.

En todo caso, por tratarse de un ponderador de APNRs que afecta el margen de solvencia de los establecimientos de crédito, cualquier modificación debe contar con un sustento técnico y cuantitativo robusto, que brinde certidumbre respecto de la existencia de un respaldo patrimonial para absorber pérdidas en escenarios de estrés no previstos ni anticipados. Más allá de esta propuesta, el objetivo estratégico de converger a las mejores prácticas internacionales sigue siendo una prioridad para la URF y para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Esta revisión no debe entenderse, bajo ningún aspecto, como un espacio para implementar desvíos respecto del modelo estándar al que ha convergido la regulación. Los estándares de Basilea sobre el capital regulatorio y el marco de solvencia NO constituyen instrumentos de intervención para dar cuenta de las condiciones y desafíos que traen los ciclos económicos, ni pueden ser vistos como elementos de política pública para promover la actividad económica, pues cumplen un rol de salvaguarda de la confianza y la estabilidad del sistema financiero, y constituyen uno de los anillos de seguridad con que cuentan los países para evitar crisis financieras, las cuales se caracterizan por generar grandes pérdidas de los recursos del público y afectan a los hogares, las empresas y los gobiernos.

1.1.4. Requerimiento y análisis de la información.

En primer lugar, para analizar la distribución de pérdidas de la cartera de libranza, resulta imperativo contar con información desagregada de las operaciones de crédito, que permita identificar uno a uno el comportamiento de pago de los deudores para todas las libranzas, en un periodo de tiempo determinado.

Para este propósito, se seleccionó una muestra de 16 establecimientos de crédito que en conjunto manejan el 95% del total de las libranzas. La Superintendencia Financiera de Colombia realizó un requerimiento de información para cada operación de libranza, recopilando datos sobre las características de cada contrato al momento de su origen, así como su evolución y posibles ajustes a lo largo del tiempo. La información solicitada abarca las operaciones de cada entidad, contrato por contrato, desde el primer trimestre de 2016 hasta el segundo trimestre de 2024.

En total, más de 69 millones de registros fueron leídos e incorporados a base de datos por parte del equipo de la Superintendencia Financiera de Colombia.



En líneas generales, a partir de la variable días efectivos de mora de la base de datos se clasificaron las operaciones en tres estados posibles:

- i. **Estado 1:** mora inferior a 30 días
 - ii. **Estado 2:** mora igual o superior a 30 días e inferior a 90 días
 - iii. **Estado 3:** mora igual o superior a 90 días
1. Para cada uno de los estados se determinó cuál de las funciones de distribución de probabilidad conocidas se ajusta de mejor manera a la distribución observada, siendo esta la distribución normal. A través de la base de datos se estimaron las matrices de transición entre los tres estados por entidad y por fecha corte y se determinó la matriz promedio de los resultados obtenidos en las matrices.

1.1.5. Modelamiento para el cálculo del requerimiento de capital.

El ejercicio inicia a partir de elementos presentes en el cálculo de la pérdida esperada, la cual comprende tres variables fundamentales en el análisis⁹.

$$EL = PD \cdot LGD \cdot EAD \quad (1)$$

Donde:

- EL: Representa la **pérdida esperada**
- PD: **Probabilidad de incumplimiento (PI)**, que representa el porcentaje de deudores que incumplirán la obligación en la categoría de análisis.
- LGD: **Pérdida dado el incumplimiento (PDI)**, que representa el porcentaje de la exposición que el banco perdería si el deudor incumple el pago, después de considerar las recuperaciones y garantías. En situaciones de estrés, se ha observado que los valores que se pueden recuperar se reducen sustancialmente, lo que genera un aumento del LGD en estos escenarios.
- EAD: **Exposición del Activo (ExA)**, que representa la estimación del valor expuesto a pérdidas de la operación en caso de incumplimiento

La fórmula (1) determina el valor, en pesos, de la pérdida esperada de la operación para cada categoría de análisis, que en este caso son los tres estados posibles definidos a partir de la base de datos. Una manera diferente de considerar la pérdida

⁹ El detalle del modelamiento empleará las siglas en inglés, para facilitar el análisis del estándar propuesto por Basilea.



esperada, es considerarla como un porcentaje de la exposición al activo, para lo cual únicamente se consideró la parte $EL (\%) = LGD \cdot PD$.

Para el modelamiento de la pérdida no esperada de la libranza y el respectivo requerimiento de capital, y en línea con los principios definidos para el análisis, se empleó el enfoque de las calificaciones internas (IRB approach) propuesto por el comité para la determinación de los APNR a partir de funciones de ponderación por riesgo. Bajo esta metodología, el Comité propone en el estándar CRE31 una función particular para la cartera minorista, con los siguientes elementos:

$$\text{Correlation} = R = 0.03 \cdot \left[\frac{(1-e^{-35 \cdot PD})}{(1-e^{-35})} \right] + 0.16 \cdot \left[1 - \frac{(1-e^{-35 \cdot PD})}{(1-e^{-35})} \right] \quad (2)$$

Donde:

R: Representa el **Factor de Correlación**; es una medida del nivel de exposición de los deudores ante un evento de carácter sistémico. El valor de R determina la forma de la fórmula de ponderación de riesgo, por lo que debe ser estimado para cada tipo de cartera¹⁰.

PD: **Probabilidad de incumplimiento (PI)**, que representa el porcentaje de deudores que incumplirán la obligación en la categoría de análisis. La evidencia empírica empleada por el comité muestra que un aumento de la PD genera menores valores de R.

Sobre la fórmula para calcular el factor de correlación, es importante aclarar que la propuesta del comité contempla un modelo particular para la determinación de R para la cartera minorista. En el modelo, el comité calibra los parámetros 0.03 y 0.16 asociados a dos estados: para una alta PD y para una baja PD, respectivamente; la modelación de ambos niveles está dada por una función exponencial decreciente con factor de decrecimiento 35. Estos valores son calibrados específicamente para la cartera minorista, y difieren sustancialmente de los valores empleados para otros tipos de operaciones (comercial, por ejemplo).

Con esta fórmula, se procedió a determinar el R para cada uno de los tres estados definidos anteriormente.

Una vez estimados los factores de correlación de cada estado, el modelo IRB del Comité establece una función de ponderación de activos, que permite establecer, el valor del requerimiento de capital para la cartea de libranza:

¹⁰ El comité de Basilea estableció tres tipos de modelo de correlación, y por ende tres tipos de funciones de ponderación de activos, dadas las diferencias significativas en los niveles de correlación observados. BCBS (2015).



$$\text{Capital Requirement} = K = LGD \cdot N \left[\left(\frac{1}{\sqrt{1-R}} \right) \cdot G(PD) + \left(\sqrt{\frac{R}{1-R}} \right) \cdot G(0.999) \right] - LGD \cdot PD \quad (3)$$

Donde:

LGD: **Pérdida dado el incumplimiento (PDI)**

$N[\cdot]$: Representa el **Función de Distribución acumulada** de la distribución normal estándar. Convierte el valor suministrado en una probabilidad acumulada.

$G(\cdot)$: Representa el **Función inversa de Distribución acumulada** de la distribución normal estándar. $G(PD)$ transforma la probabilidad de incumplimiento en un valor de la escala de la Distribución Normal estándar; $G(99.9\%)$ representa el nivel de confianza, asociado a un escenario de estrés extremo.

R : Representa el **Factor de Correlación**

La expresión (3) tiene dos términos. El primero¹¹ captura la pérdida esperada total (expresada como un porcentaje), de acuerdo con el Diagrama 1. Dado que el requerimiento de capital debe cubrir únicamente la parte no esperada de la distribución de pérdidas, para un nivel de confianza definido, de dicho valor se deduce el segundo término ($LGD \cdot PD$), que corresponde a la pérdida esperada (que se cubre con las provisiones).

Finalmente, una vez estimado el requerimiento de K (expresado como porcentaje) se procede a determinar el valor del ponderador aplicable para el cálculo de los APNR por libranzas, a partir de la siguiente expresión:

$$\text{Ponderador} = K \cdot \frac{100}{9} \quad (4)$$

Donde:

Ponderador: Es el valor porcentual que debe aplicarse para calcular el nivel de los RWA.

100/9: Es el inverso del valor la razón de solvencia. (Difiere del valor propuesto por el comité de Basilea, dado que la razón de solvencia del estándar es 8%, cuyo inverso es 12,5). Para Colombia este límite está definido en 9%.

¹¹ $LGD \cdot N \left[\left(\frac{1}{\sqrt{1-R}} \right) \cdot G(PD) + \left(\sqrt{\frac{R}{1-R}} \right) \cdot G(0.999) \right]$



En consecuencia, este ponderador recalculado corresponde al porcentaje que se modificará en la metodología estándar vigente del Decreto 2555 de 2010, y para su determinación final se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones adicionales:

- i. La fórmula para determinar K se aplica a cada uno de los tres estados definidos, considerando la naturaleza de riesgo particular.
- ii. Para los valores de PD (Probabilidad de Incumplimiento) se tomaron los valores obtenidos de la matriz de transición, particularmente la probabilidad de que cada uno de los estados termine en situación de incumplimiento.
- iii. Para los estados 1 y 2, se tomó el valor de LGD (Pérdida Dado el Incumplimiento) de 45%, tal como dispone el Anexo 1 del Capítulo XXXI de la Circular Básica Contable y Financiera. Para el estado 3, la experiencia ha mostrado que se deben considerar tasas de recuperación mucho menores; en la situación de estrés planteada, se tomó una LGD de 100% para este estado.
- iv. Para la definición del escenario en el que se va a evaluar el requerimiento de capital se consideró un contexto en el que, además de una situación de alto desempleo, se observa una alta movilidad desde la formalidad a la informalidad. Ambas situaciones derivan en altos niveles del valor expuesto a pérdidas. Así:
 - o 50% de las exposiciones entran en mora, y de estas
 - 20% mora entre 30 y 90 días
 - 30% mora mayor a 90 días

El ejercicio realizado bajo el esquema de IRB propuesto por Basilea para la calibración del ponderador de Libranza, a partir de la información proporcionada por las entidades, resultó en un ponderador del 61,3% para esta cartera. Al compararlo con el valor del 75% sugerido por el comité, se observa una reducción que puede implementarse como un ajuste prudencial. Esto se debe a que el escenario empleado para su estimación considera una situación de estrés complejo, bajo la cual el nivel de capital propuesto se considera sólido para cubrir las pérdidas no esperadas con un alto grado de confianza.

Por tratarse de una propuesta de ajuste que generará un impacto en la solvencia de las entidades, y al corresponder la razón de solvencia como el indicador de la solidez del sistema por excelencia, resulta pertinente plantear una aplicación gradual de la modificación, a fin de evitar cambios abruptos en la solvencia del sistema.



1.2. *Revisión y ajuste a disposiciones del Decreto 1533 de 2022.*

En agosto de 2022, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1533, que modifica el Decreto 2555 de 2010 incorporando la actualización del marco de regulación prudencial para la identificación y gestión de las grandes exposiciones y concentraciones de riesgo. En líneas generales, esta norma contiene, entre otros, los siguientes instrumentos de regulación prudencial:

- Introduce un límite máximo de exposición para limitar la pérdida máxima a la que está expuesto un establecimiento de crédito ante la falla de una contraparte o un grupo conectado de contrapartes.
- El límite máximo es del 25% de las exposiciones con una contraparte o un grupo conectado de contrapartes. Este límite toma como base de cálculo la suma del Patrimonio Básico Ordinario (PBO) y Patrimonio Básico Adicional (PBA), por ser estos elementos que están a disposición para absorber pérdidas de manera expedita.
- Establece los criterios para identificar grupos conectados de contrapartes, cuyas exposiciones serán agregadas para dar cumplimiento al límite.
- Define las operaciones, y su valor de exposición, que serán consideradas para el cumplimiento del límite. Tanto las operaciones como la determinación de su valor de exposición son altamente consistentes con las empleadas para la determinación del valor de los APNR.

Se solicitó información a las entidades mediante la carta circular 046 de 2021 de la Superintendencia Financiera de Colombia. Este requerimiento permitió evaluar el impacto preliminar de las disposiciones. La URF no encontró evidencia de impactos negativos significativos en los establecimientos de crédito.

El Decreto 1533 de 2022 estableció un régimen de transición de 36 meses desde el 4 de agosto de 2022. Este periodo tuvo en cuenta el impacto operativo de las nuevas disposiciones, con el fin de mitigar el impacto del nuevo régimen en la operación diaria de colocación de crédito. Durante estos meses, las entidades del sector han identificado elementos que requieren revisión por parte de la URF, no detectados durante la recolección de información. A continuación se enumeran los elementos a considerar.



1.2.1. *Tratamiento a las garantías de los fondos públicos de garantías de las operaciones computables como grandes exposiciones.*

El Decreto 1477 de 2018 establece la metodología para determinar el valor de exposición de los activos, incluyendo créditos. En ella, las garantías admisibles y que cumplan los requisitos de idoneidad definidos por la SFC mitigan el riesgo de crédito, permitiendo deducir la parte cubierta por la garantía (hasta un máximo del 80% del valor de exposición neto de provisiones). De esta manera, solo se requiere capital para la parte no cubierta de la exposición, por lo que el uso de garantías mejora el cálculo del riesgo y reduce el requerimiento de capital.

Sin embargo, aunque la garantía disminuye el riesgo de crédito del banco con el deudor, el garante asume el riesgo cuando este incumple. Según el marco de grandes exposiciones de Basilea (BCBS, abril 2014, Párrafo 43), cuando un banco reconoce una reducción de exposición debido a una técnica CRM¹², debe reconocer también la exposición frente al proveedor de CRM, equivalente a la reducción de la contraparte inicial.

Problemática.

En Colombia, existen dos fondos de garantías públicos con regímenes especiales que promueven objetivos de política pública. Establecidos por el Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) y sus normas modificatorias, estos fondos apoyan la inclusión financiera y el desarrollo económico, especialmente para personas de bajos recursos y pequeñas y medianas empresas, facilitando el acceso al crédito formal.

Estos fondos son:

1. Fondo Agropecuario de Garantías – FAG -. Según el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el objeto y la naturaleza de la administración del fondo son:

Artículo 28. Objeto del Fondo Agropecuario de Garantías. El Fondo Agropecuario de Garantías creado por la Ley 21 de 1985, tendrá por objeto respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y

¹² CMR, por las siglas en inglés de Mitigante del Riesgo de Crédito.



comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros.

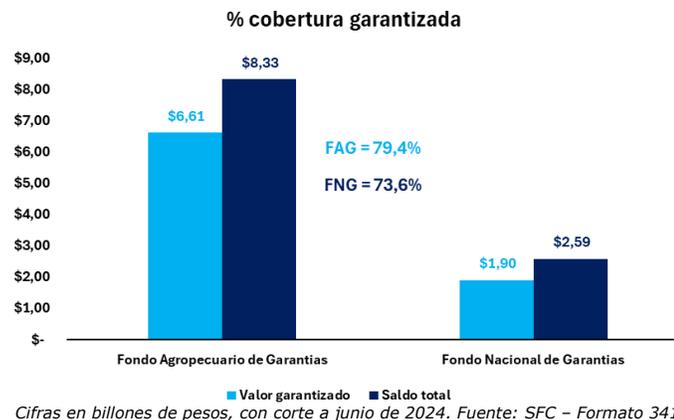
Parágrafo. *La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía y la reglamentación operativa del Fondo.* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Artículo 29. Naturaleza y administración del Fondo Agropecuario de Garantías. *El Fondo Agropecuario de Garantías será administrado por Finagro y funcionará como una cuenta especial, sujeta a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.* (Subrayado fuera de texto).

2. Fondo Nacional de Garantías – FNG -. El objeto legal del fondo, según el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero es:

Artículo 240 [...] 3. Objeto Social. El objeto social del Fondo Nacional de Garantías S.A. consiste en obrar de manera principal pero no exclusiva como fiador o bajo cualquier otra forma de garante de toda clase de operaciones activas de las instituciones financieras con los usuarios de sus servicios, sean personas naturales o jurídicas, así como actuar en tales calidades respecto de dicha clase de operaciones frente a otra especie de establecimientos de crédito legalmente autorizados para desarrollar actividades, sean nacionales o extranjeros, patrimonios autónomos constituidos ante entidades que legalmente contemplen dentro de sus actividades el desarrollo de estos negocios, las entidades cooperativas y demás formas asociativas del sector solidario, las fundaciones, las corporaciones, las cajas de compensación familiar y otros tipos asociativos privados o públicos que promuevan programas de desarrollo social....”(Subrayado fuera de texto).

Según información de la Superintendencia Financiera de Colombia, estos dos fondos apoyan la colocación de crédito, principalmente del segmento microcrédito donde la cobertura del FNG y del FAG respaldan aproximadamente el 73,6% y el 79,4% del total de la cartera de microcrédito garantizada, respectivamente, lo cual promueve y facilita la colocación de recursos a este sector.



Lo anterior evidencia la importancia de contar con este tipo de fondos que apoyan la colocación de crédito a sectores, entidades o personas que por su perfil no tendrían acceso al crédito formal, limitando la inclusión financiera e impactando el crecimiento de diferentes sectores de la economía.



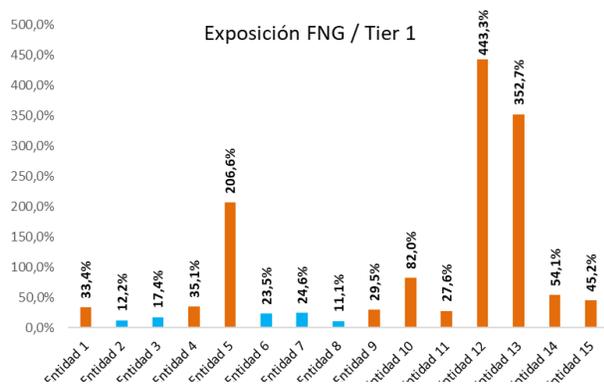
El estudio de CEPAL y el Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina destaca el potencial de los sistemas o fondos públicos de garantías para incluir a las pequeñas y medianas empresas en el mercado de créditos. Dicho estudio se basa en experiencias de Brasil, Colombia, México, Costa Rica y Ecuador.

En este estudio, se destacan las siguientes dificultades que enfrentan las Mypimes para acceder al crédito formal.

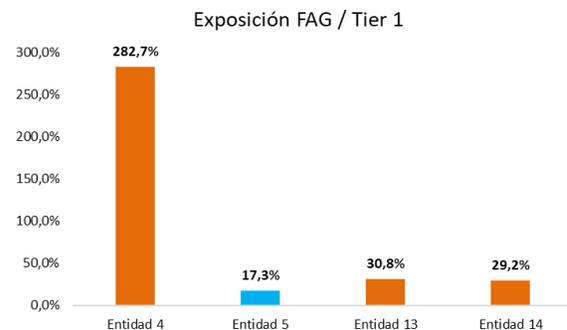
- Alto costo de la generación y provisión de información para las entidades crediticias.
- Tasas de interés elevadas respecto al flujo de caja de las empresas pequeñas y, en ocasiones, no se cuentan con periodos de gracia o de repago.
- Desconocimiento de los productos y servicios ofrecidos de las entidades financieras a las Mipymes.
- Los tipos o excesos de garantías exigidas a las Mipymes.

Los fondos de garantía públicos, concluye el estudio, se configuran como un vehículo que puede subsanar estas dificultades, constituyéndose como instrumentos que pueden promover la inclusión crediticia, articulando los objetivos de política pública.

Sin embargo, para algunas entidades financieras los límites introducidos en el Decreto 1533 de 2022 impactan la colocación de cartera productiva, dado que la parte cubierta de la cartera de créditos computa como exposición contra los fondos. A la fecha, existen niveles de exposición considerables para algunas de las entidades financieras:



Cifras con corte a junio de 2024
Fuente: SFC - Formatos 341 y 239



Cifras con corte a junio de 2024
Fuente: SFC - Formatos 341 y 239



En vista de lo expuesto, es adecuado incorporar un tratamiento particular para las exposiciones de los establecimientos de crédito con estos fondos por concepto de garantías otorgadas a contrapartes. Desde la perspectiva de la política pública, este tratamiento puede permitir el uso de estos fondos como vehículos para promover la inclusión crediticia formal de personas tradicionalmente no atendidas por las entidades financieras.

Sin embargo, resulta necesario considerar el riesgo inherente al existir una gran exposición con dichos fondos. Para ello, la propuesta incluye los siguientes elementos para promover la identificación y las potenciales fuentes de riesgo de concentración ante los fondos:

- i. Se debe tratar de fondos de naturaleza pública, de tal manera que exista un respaldo sobre su capacidad para atender las obligaciones contraídas.
- ii. Deben ser fondos vigilados y supervisados por la Superintendencia Financiera de Colombia. Dicha supervisión puede ser directa o indirecta, cuando se supervise al administrador del fondo.
- iii. Cuando la exposición con alguno de estos fondos por concepto de garantías otorgadas a contrapartes supere el 10% de la suma del Patrimonio Básico Ordinario y el Patrimonio Básico Adicional, el establecimiento de crédito deberá establecer internamente límites máximos de concentración con el respectivo fondo, atendiendo los criterios que para tal fin expida la Superintendencia Financiera de Colombia.

1.2.2. *Tratamiento a la acumulación de operaciones de entidades territoriales y entidades descentralizadas.*

En el contexto de los objetivos del Decreto 1533 de 2022 y según el documento técnico que acompaña la propuesta regulatoria publicada por la URF en 2020 (Hernández, C., Quintero, D., Walteros, L., Gamba-Tiusabá, C., 2020), se establece esta herramienta para gestionar de manera más rigurosa la concentración de riesgo utilizando un nivel de capital adecuado.

El decreto establece los criterios para que los establecimientos de crédito identifiquen los grupos conectados de contrapartes, considerando que las entidades que forman dicho grupo pueden incumplir simultáneamente sus obligaciones. La



norma también contempla excepciones a la aplicación de los criterios de agregación de contrapartes¹³ cuando el establecimiento demuestra, mediante un análisis técnico, que la contraparte podría superar problemas financieros o insolvencia debido a problemas similares de otra contraparte del grupo, si encuentra socios comerciales o fuentes de financiación alternativas dentro de un año. Los documentos del análisis técnico deben estar disponibles para la Superintendencia Financiera de Colombia.

Ahora bien, en Colombia la Ley 489 de 1998, “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 71 señala:

ARTÍCULO 71.- Autonomía administrativa y financiera. La autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos se ejercerá conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ceñirán a la ley o norma que los creo o autorizo y a sus estatutos internos; y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos.

Lo anterior sugiere que, aunque las entidades territoriales y sus descentralizadas tienen vínculos societarios que generan control que podrían enmarcarlas como un grupo de contrapartes conectadas, estas entidades pueden tener autonomía presupuestal que les otorga cierta independencia en su riesgo de crédito.

A partir de lo anterior, se propone incluir que, cuando los establecimientos de crédito identifiquen vía un análisis técnico la autonomía e independencia de los entes territoriales y sus descentralizadas del sector público en sus diferentes ordenes, no consideren estas entidades dentro de un grupo conectado de contraparte y su exposición sea tratada de manera individual. Dicho análisis deberá estar a disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia cuando esta lo requiera.

¹³ La excepción contemplada aplica para el criterio de interdependencia económica



1.2.3. Tratamiento a las operaciones computables por inversiones de capital en entidades vigiladas para efectos de grandes exposiciones.

Teniendo en cuenta que algunas operaciones consideradas dentro del marco del Decreto 1533 de 2022 y desarrolladas por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera tienen una naturaleza especial, el artículo 2.1.2.1.4 del Decreto 2555 de 2010 (modificado por el Decreto 1533 de 2022) definió una serie de excepciones a las operaciones computables sujetas al límite general de grandes exposiciones.

Una de las excepciones previstas en la norma corresponde a las inversiones de capital en entidades vigiladas, la cual se regula en el numeral 9 del mencionado artículo de la siguiente manera:

9. El valor de las inversiones de capital, de las inversiones en bonos obligatoriamente convertibles en acciones, en bonos subordinados opcionalmente convertibles en acciones o, en general, en instrumentos de deuda subordinada, efectuadas en forma directa o indirecta en entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o en entidades financieras del exterior, cuando se trate de entidades respecto a las cuales haya lugar a consolidación.

Visto en detalle, esta excepción busca reconocer que las inversiones de capital en otras entidades vigiladas tienen un régimen prudencial especial para efectos de capital, que también limita la pérdida máxima que podría sufrir una entidad vigilada por estas inversiones.

Por otra parte, la Ley 1870 de 2017 estableció el marco general aplicable a los conglomerados financieros, estructurando las relaciones patrimoniales entre las entidades supervisadas por la Superintendencia Financiera de Colombia que conforman dichos conglomerados. De este modo, independientemente de los criterios contables para la consolidación de información financiera, la Ley 1870 definió criterios específicos para la conformación y pertenencia a conglomerados financieros, así como un marco sólido para la supervisión de los conglomerados y sus holding.



En este sentido, teniendo en cuenta la naturaleza especial que tiene la conformación y supervisión de los conglomerados financieros, se considera importante modificar la excepción prevista en el numeral 9 del artículo 2.1.2.1.4, al tener en cuenta que las inversiones de capital en otras vigiladas son exceptuadas para efectos del régimen de grandes exposiciones, siempre que correspondan a un mismo conglomerado financiero.

2. Propuesta normativa

Con el fin de actualizar y adaptar el marco de regulación prudencial a las particularidades de los mercados financieros colombianos, la presente propuesta se divide en dos partes; la primera propone modificar el Título 1 en el Libro 1 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010, que actualmente contiene las disposiciones sobre la clasificación y ponderación de activos, exposiciones y contingencias; y, la segunda parte actualiza el Título 2 en el Libro 1 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 respecto al tratamiento a las exposiciones, y la definición de políticas y herramientas que los establecimientos de crédito deben aplicar para la identificación y gestión de las grandes exposiciones y concentración de riesgo.

2.1. Clasificación y ponderación de activos, exposiciones y contingencias.

El objetivo de este ajuste regulatorio busca la definición y aplicación del nivel adecuado de capital que cubra los riesgos que conlleven pérdidas inesperadas que los establecimientos de crédito puedan asumir en el desarrollo de la colocación de crédito de libranzas, que en la actualidad se enmarca en la categoría de créditos minorista reguladora, que ponderan al 75%, según el Decreto 2555 de 2010.

Tras revisar los resultados del análisis cuantitativo presentado en los capítulos anteriores de este documento, se recomienda incluir un tratamiento particular para los créditos de libranzas que cuenten con pago directo mediante descuento de nómina. Esta salvedad implicará la aplicación, de manera gradual, de un porcentaje de ponderación del 60%, sujeto a las condiciones establecidas por la Superintendencia Financiera de Colombia para el tratamiento de esta línea de crédito.



2.2. Revisión y ajuste del marco de grandes exposiciones y concentración de riesgo.

Considerando que la regulación es un proceso iterativo que debe ser proporcional a los riesgos asumidos por las entidades financieras, y tomando en cuenta las políticas y herramientas necesarias para una adecuada gestión de dichos riesgos, se propone la inclusión de tratamientos particulares en el cómputo de las grandes exposiciones. Esta propuesta se justifica debido a la naturaleza específica de estas exposiciones y las contrapartes involucradas.

La primera excepción que se propone incluir es respecto a las exposiciones con fondos públicos por concepto de garantías otorgadas por estos a favor de otras contrapartes, que como mínimo cuenten con algunas de las siguientes condiciones: participación del estado, sus recursos provengan de entidades estatales, cuenten con supervisión directa o indirecta por parte de la Superintendencia Financiera, cumplan estándares de gestión de riesgos definidos en el marco del Capítulo XXXI de la Circular Básica Contable y Financiera de dicha Superintendencia, o cualquier otra norma que lo modifique o sustituya, y sean calificados por una calificadora aprobada por la Superintendencia Financiera de Colombia. Adicionalmente se faculta a esta Superintendencia para definir instrucciones sobre las condiciones que debe cumplir los establecimientos de crédito para fijar límites para la gestión del riesgo de concentración en garantías otorgadas por estos fondos.

En segundo lugar, se propone incluir que, cuando los establecimientos de crédito identifiquen la autonomía e independencia económica de los entes territoriales y las entidades descentralizadas del sector público en sus diferentes órdenes, no las consideren dentro de un grupo conectado de contraparte al que pertenecerían si se aplicaran los criterios definidos en la norma, y su exposición sea tratada de manera individual. Dicho análisis deberá estar a disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia cuando esta lo requiera.

Finalmente, la propuesta busca reconocer que las inversiones de capital en otras entidades vigiladas tienen un régimen prudencial especial para efectos de capital, que también limita la pérdida máxima que podría sufrir una entidad vigilada por estas inversiones, por lo cual se propone que las inversiones de capital en otras vigiladas no serán consideradas en el cálculo de exposición de la entidad que hace



la inversión siempre que esta u otra entidad de su mismo conglomerado financiero la consolide.

2.3. Régimen de transición

El Decreto 1533 de 2022, relacionado con las normas para la identificación y gestión de las grandes exposiciones y concentración de riesgo de los establecimientos de crédito, dispuso un régimen de transición de 18 meses a partir de la entrada en vigor de la norma para que la Superintendencia Financiera de Colombia publicara sus instrucciones, y hasta 36 meses para que las entidades apliquen la norma. Dado que la propuesta normativa a la que acompaña este documento técnico se apalanca y complementa los elementos del Decreto 1533 de 2022, el régimen de transición aquí propuesto debe coincidir con la entrada en vigencia de las disposiciones relacionadas con dicha norma. Por lo tanto, los establecimientos de crédito deberán aplicar las disposiciones previstas en el proyecto de decreto a más tardar el 4 de agosto de 2025. Para su correcta implementación, la Superintendencia Financiera de Colombia emitirá las instrucciones previas.

En relación con las normas sobre la clasificación y ponderación de activos por nivel de riesgo se considera una transición gradual de 360 días para bajar el APNR de 75% a 60% a partir de la expedición de instrucciones de la SFC con la actualización de los mecanismos de reporte del control de ley de la relación de solvencia.



Bibliografía

- Basel Committee on Banking Supervision. (2005). *An Explanatory Note on the Basel II IRB Risk Weight Functions*. Banco de Pagos Internacionales.
- Basel Committee on Banking Supervision. (2014). Marco Supervisor para supervisar y controlar las grandes exposiciones al riesgo. Obtenido https://www.bis.org/publ/bcbs283_es.pdf
- Basel Committee on Banking Supervision. (2024). Core principles for effective banking supervision. Bank for International Settlement. Obtenido de <https://www.bis.org/bcbs/publ/d573.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- y Ministerio para el desarrollo productivo de Argentina. (2021). *Hacia un sistema nacional de Garantías*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47292-un-sistema-nacional-garantias-antecedentes-mejores-practicas-implicancias-caso>
- Congreso de la República (2 de abril de 1993). Estatuto Orgánico del Sistema Financiero [Decreto Ley 663 de 1993]. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_organico_sistema_financiero.html#1 .
- URF – Hernández, C., Walteros, L., Gamba-Tiusabá, C., & Quintero, D. (agosto de 2021). Revisión del marco prudencial sobre transacciones con partes vinculadas de los establecimientos de Crédito: https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-170803%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- URF - Hernández, C., Quintero, D., Walteros, L & Gamba-Tiusabá, C. (2020). *Límite a las grandes exposiciones de los establecimientos de crédito y a los cupos individuales de crédito de las demás entidades sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia*. Recuperado de: http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FconexionContent%2FWCC_CLUSTER-150001%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased



- Gobierno nacional (15 de julio de 2010). Normas del sector financiero, asegurador y del mercado de valores [Decreto 2555 de 2010]. Recuperado de <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1464776>

Elaborado por:	Revisado y aprobado por:
Cargo: Asesores	Cargo: Subdirector de Regulación Prudencial
Firmas:	Firma: 