



GOBIERNO
DE COLOMBIA



MINHACIENDA



AGENDA NORMATIVA 2019 UNIDAD DE REGULACIÓN FINANCIERA

El presente documento describe los temas que conformarán la agenda normativa de la Unidad de Regulación Financiera y el plan de trabajo para el año 2019.

Bogotá D.C., Colombia. Diciembre de 2018



**GOBIERNO
DE COLOMBIA**



MINHACIENDA



Contenido

1. Introducción
2. Subdirección de Regulación Prudencial
3. Subdirección de Desarrollo de Mercados
4. Regulación eficiente
5. Otras iniciativas



1. Introducción

La agenda de la URF para el año 2019 se construyó con base en los siguientes objetivos estratégicos con los cuales se busca que el sistema financiero al final del cuatrienio 2018-2022 sea:

- **Estable y resiliente**

La regulación prudencial busca contar con un sistema financiero resiliente, lo cual se alcanza mediante un sistema bien capitalizado (tanto en cantidad como en calidad) en función de los riesgos asumidos por los diferentes actores que lo conforman. Para la consecución de este objetivo resulta clave continuar con la convergencia a los estándares internacionales. En la actualidad, esta convergencia cobra particular importancia, dada la expansión que ha experimentado el sistema financiero colombiano en los últimos años.

- **Eficiente**

El buen funcionamiento de la economía requiere de un sistema financiero y un mercado de capitales eficiente que genere soluciones de financiación y ahorro de forma segura y competitiva. El Gobierno Nacional está comprometido con la promoción de una agenda de desarrollo integral de la actividad financiera que redunde en una oferta amplia de productos y servicios de buena calidad, facilite el financiamiento de emprendimientos y mipymes y genere en diversas oportunidades de inversión para los diferentes agentes.

- **Incluyente**

Es prioritario consolidar los esfuerzos públicos y privados para ampliar el acceso y uso de servicios financieros formales por parte de la población, como una herramienta para avanzar en la reducción de la pobreza, la formalización empresarial y el crecimiento económico en general. En este contexto, el Gobierno Nacional promoverá una política de inclusión financiera digital, teniendo en cuenta las potencialidades de las nuevas tecnologías e innovaciones para facilitar que segmentos y territorios tradicionalmente excluidos o subatendidos accedan a servicios financieros, especialmente en las zonas rurales. Como complemento impulsará una iniciativa de educación financiera con enfoque en los contenidos relevantes para el consumidor en un entorno digital.

- **Innovador**

La digitalización de la economía ha cambiado la forma como se demandan y ofrecen los servicios financieros. Es prioritario para el Gobierno Nacional crear un entorno propicio para la innovación financiera, en el cual se promueva la transformación de los esquemas de pagos, ahorro, crédito, seguros e inversión hacia modelos más eficientes, manteniendo altos estándares de protección al consumidor y sin generar arbitrajes regulatorios frente a nuevos jugadores.

- **Regulación eficiente y participativa**

Un marco normativo eficiente para el sistema financiero redundará en una mayor estabilidad y profundización de los mercados financieros. En este sentido, la regulación expedida por la URF deberá ser clara, pertinente y de fácil comprensión para todos los actores involucrados en las actividades desarrolladas al interior del sistema. Se debe propender por una construcción colectiva, en donde la industria contribuya en todos los pasos de la elaboración de las normas, desde la identificación de la necesidad de regular o desregular, hasta el seguimiento del impacto de los decretos expedidos, de forma que la regulación sea adoptada con convencimiento por todos los actores.



A partir de estos cinco pilares y teniendo en cuenta los comentarios y propuestas recibidas en el marco del ejercicio de consulta ciudadana llamado Visión Regulatoria¹, la URF incluyó los siguientes temas en la agenda regulatoria 2019 de cada una de las dos subdirecciones de la Unidad y definió unas iniciativas transversales que se describen en la última parte del documento.

2. Subdirección de Regulación Prudencial

La URF reconoce la importancia del sistema financiero para: canalizar recursos de los actores superavitarios a los deficitarios de la economía; administrar riesgos; y transformar plazos. Dadas estas funciones indispensables para el crecimiento económico, el marco normativo prudencial busca contar con un sistema financiero sólido, con capacidad de sobrellevar choques adversos, reducir la probabilidad de ocurrencia de eventos de crisis y, en caso de presentarse, reducir la severidad del evento y reducir la probabilidad de uso de recursos públicos.

En ese sentido, se considera necesario trabajar en el 2019 en los siguientes objetivos estratégicos:

2.1. Implementar las mejores prácticas internacionales de regulación prudencial

Las organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo de lineamientos, principios y mejores prácticas de regulación permanentemente actualizan sus estándares de regulación prudencial de forma dinámica en función de las experiencias internacionales y la materialización de riesgos en el sector financiero alrededor del mundo. Las actualizaciones se dan con el objetivo de consolidar una regulación que provea a las entidades financieras de herramientas y recursos para hacer frente a los escenarios de estrés que éstas puedan enfrentar. Entre las organizaciones internacionales que desarrollan esta labor encontramos el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS por su sigla en inglés), la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y el Fondo Monetario Internacional (IMF).

La URF estableció como uno de sus objetivos estratégicos la actualización de sus estándares de regulación prudencial para que estos coincidan con las mejores prácticas internacionales. Bajo este objetivo estratégico, en 2019 se propone trabajar en los siguientes temas:

- **Bail-in y absorción de pérdidas en caso de resolución. (Estudio):** Varias jurisdicciones han implementado mecanismos de resolución para entidades de carácter sistémico que minimicen el uso de recursos públicos, aumenten la disciplina de mercado, reduzcan el riesgo moral y permitan la continuidad en la prestación de los servicios financieros críticos. Se realizará un estudio que determine las características principales de los conceptos de *Bail-in* y de *Total Loss absorbing capacity - TLAC*. A partir de este análisis se evaluará su pertinencia para el caso colombiano y de concluirse la necesidad de acoger los mencionados mecanismos, se prestará particular atención al momento más adecuado para su reglamentación e implementación.
- **Grandes Exposiciones (Proyecto de decreto).** Tal como señala el comité de Basilea, una de las lecciones aprendidas de la gran crisis financiera de finales de la década anterior es que “los bancos no

¹ El formato Visión Regulatoria fue publicado en la página web de la URF entre el 19 de septiembre y el 4 de octubre de 2018. Se recibieron comentarios de 36 entidades.



calcularon, agregaron y controlaron de manera coherente sus exposiciones frente a una misma contraparte o grupo conectado de contrapartes”. En 2014, el comité de Basilea publicó una nueva versión del marco de regulación prudencial para el control de las grandes exposiciones y concentraciones al riesgo, como complemento a las normas de capital, pues estas últimas no contemplan los riesgos de concentración. Así mismo, el Fondo Monetario Internacional, en su evaluación del sistema financiero colombiano en 2013 (FSAP, por su sigla en inglés), resalta la necesidad de fortalecer el marco regulatorio para las grandes exposiciones. El decreto que se realizará busca implementar los nuevos estándares en cuanto a la definición de grupo conectado de contraparte, aplicación de límites y condiciones especiales para los bancos considerados sistémicos, eliminando la complejidad e inconsistencias del marco vigente. El análisis de impacto normativo evaluará las modificaciones requeridas para que no se impongan una carga regulatoria excesiva a los establecimientos de crédito, además de dar guía del momento adecuado para las eventuales modificaciones.

- **Revisión del riesgo de liquidez del sector solidario. (Proyecto de decreto).** Una de las principales fuentes de vulnerabilidad del sector solidario es el riesgo de liquidez. Con este proyecto se plantean algunas modificaciones al Decreto 790 de 2003, modificado por el Decreto 2280 de 2003, en aspectos relacionados con la cuantía del fondo de liquidez para cooperativas de ahorro y crédito que establezcan depósitos de ahorro permanente, las inversiones y las entidades autorizadas para su administración, entre otros.

2.2. Contar con un sistema capitalizado, proporcional a los riesgos asumidos

La reciente crisis financiera internacional puso en evidencia que varias entidades y grupos financieros no contaban con la capacidad suficiente para absorber pérdidas. Como consecuencia de lo anterior, uno de los objetivos de la URF es continuar con el fortalecimiento prudencial aplicando las mejores prácticas asociadas a la definición de los niveles adecuados de capital, los criterios de pertenencia al patrimonio técnico, y la medición y cuantificación de las exposiciones a los diferentes tipos de riesgo de las entidades financieras, en función de las actividades y operaciones que estas desarrollan en los mercados.

Bajo este objetivo estratégico, en 2019 se propone trabajar en los siguientes temas:

- **Solvencia II. (Proyecto de decreto):** El proyecto tiene por objetivo migrar hacia una regulación basada en riesgos, de acuerdo con el estándar internacional de la Directiva Europea de Solvencia II. Se adelantará una revisión de la brecha existente entre el estándar y el marco normativo colombiano, para plantear una transición gradual hacia el mismo. En el corto plazo (2019), el objetivo es avanzar en cambios que permitan que las entidades vayan adoptando la cultura de administración de riesgos que plantea la Directiva. En este sentido, se reglamentarán los estándares de gobierno corporativo, y los fondos con los cuales se podrán cubrir los requerimientos de capital. Estos requerimientos se evaluarán en el mediano plazo, para luego plantear la obligatoriedad del ORSA.
- **Riesgo Operativo (Proyecto de decreto):** La URF desde 2012 ha realizado ajustes paulatinos en los requerimientos de capital de los establecimientos de crédito en línea con las directrices establecidas bajo los estándares internacionales. En 2019 se evaluará la adopción del requerimiento de capital por riesgo operativo, teniendo en cuenta la metodología más adecuada para su cuantificación, en línea con las disposiciones sugeridas en el estándar de Basilea III. Este método establece que los requerimientos de



capital por riesgo operativo están en función de los ingresos del banco y sus pérdidas históricas. En la actualidad los establecimientos de crédito no cuentan con el requerimiento de capital por riesgo operativo, el cual se ha implementado en la mayoría de países de la región.

3. Subdirección de Desarrollo de Mercados

3.1. Inclusión financiera

En Colombia se ha impulsado una política pública de acceso y uso de servicios financiero que ha facilitado la consecución de importantes metas en cobertura y tenencia de servicios financieros (URF, 2016) y han permitido que el país ocupe el primer lugar en ambientes propicios para la inclusión financiera en el ranking de Microscopio Global. No obstante, estos avances, aún se requiere profundizar en el uso de estos servicios y para hacerlo, es necesario aprovechar en mejor medida las nuevas tecnologías e innovaciones. En esa línea la URF trabajará en los siguientes frentes para seguir impulsando la inclusión financiera:

- **Consolidación del ecosistema de pagos digitales (Proyecto de decreto).** El uso de la tecnología y la innovación financiera han generado profundos cambios en el sector de pagos, permitiendo que las transacciones en el mundo se realicen de forma digital e inmediata, en condiciones cada vez más competitivas e interoperables.

Con el fin de evaluar el esquema regulatorio de los Sistemas de Pago de Bajo Valor en Colombia y servir de soporte para la construcción de propuestas regulatorias tendientes a impulsar un mayor desarrollo de la industria de pagos, la URF publicó en el mes de julio de 2018 un documento técnico para ser estudiado por la industria y recibir los comentarios de esta.

Con base en las conclusiones de las mesas de discusión llevadas a cabo con la industria en el segundo semestre de 2018 y los comentarios recibidos al mencionado estudio, durante 2019 la URF realizará la expedición del nuevo decreto del sistema de pagos de bajo valor y conformará una mesa de trabajo con otras autoridades para adelantar una revisión de los demás aspectos requeridos para promover el ecosistema de pagos digitales en el país.

- **Revisión del concepto de captación masiva y habitual (Estudio).** En Colombia la actividad de captación de dineros del público de forma masiva y habitual ha tenido una especial vigilancia para proteger el dinero del público y salvaguardar la estabilidad del sistema financiero del país. Es por esto que el Estado, mediante el Decreto 1981 de 1988, estableció las situaciones en las cuales se presenta la captación de dineros del público en forma masiva y habitual y creó una fuerte estructura normativa para aquellas entidades autorizadas. Dichas entidades deben cumplir exigencias regulatorias específicas tales como, capital mínimo para operar, márgenes de solvencia, reporte de información a las autoridades de supervisión, modelos de administración de sus riesgos.

De esta manera, el marco regulatorio actual en Colombia no permite que se capten recursos en forma masiva a través de entidades diferentes a las autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Quien así lo haga, incurre en una actividad delictiva, consagrada en el artículo 316 del Código Penal.



Ahora bien, la innovación financiera en el área de pagos electrónicos y en general el surgimiento de nuevos modelos de negocio para la prestación de productos y servicios financieros, ha evidenciado la necesidad de revisar los supuestos establecidos en el marco normativo para la captación de recursos del público. Un ejemplo de estos servicios novedosos, son los esquemas de pago anticipado de bienes o servicios, en los cuales un tercero, distinto al vendedor o proveedor directo del bien o el servicio, recibe un valor monetario, que mediante cualquier canal o instrumento puede ser utilizado posteriormente exclusivamente para hacer compras en una red de comercios.

La Unidad adelantará un estudio que revise las mejoras prácticas internacionales y las necesidades regulatorias en Colombia, con el fin de dotar de seguridad jurídica a los diferentes actores del sistema y a la vez brinde flexibilidad para la creación de nuevos modelos de negocio.

- **Open banking e identidad digital (Estudio).** Dado el proceso de transformación y digitalización de la banca, la URF construirá un estudio técnico con el fin de revisar las tendencias regulatorias que se han venido adoptando en el mundo para promover la identidad digital y la apertura de información financiera entre entidades financieras y otras sociedades especializadas en un entorno seguro y eficiente.

La adopción de un estándar regulatorio, operativo y tecnológico frente a la identidad digital facilita el proceso de simplificación de vinculación de clientes a los diferentes servicios financieros. Al mismo tiempo, la creación de un ambiente de información digital colaborativo, redundando en beneficios para el consumidor en la medida en que se facilita la prestación de servicios personalizados y para las entidades financieras al incentivar la innovación y facilitar la identificación de necesidades particulares de los consumidores. El estudio descrito permitirá definir los pasos necesarios para avanzar en estos frentes.

- **Corresponsales (Proyecto de decreto).** Uno de los pilares esenciales de la inclusión financiera es contar con una cobertura amplia de canales de atención del sistema financiero, que permita a la población realizar sus operaciones en un ambiente seguro y de fácil acceso. Hoy el 100% de los municipios del país tienen al menos un punto de contacto del sistema financiero, en buena parte gracias al modelo de corresponsales.

Es necesario seguir aumentando la densidad y calidad de la cobertura financiera utilizando las nuevas tecnologías e innovaciones, especialmente en las zonas rurales en donde los costos de la operación bancaria suelen incrementarse.

Con ese propósito, la URF revisará la regulación vigente sobre los corresponsales con el fin de simplificar los requisitos de infraestructura físicos y de conexión hoy previstos en la regulación con el fin de profundizar el uso de este canal. Dada la importancia de esta iniciativa, se solicita a la industria financiera y el público en general enviar comentarios y sugerencias a esta propuesta, haciendo énfasis en los elementos regulatorios que consideren relevantes revisar, tanto de los corresponsales, como de los demás canales del sistema financiero, para ampliar la capilaridad del sistema financiero especialmente en las zonas más alejadas del país.

- **Productos de ahorro y transaccionales simplificados (Proyecto de decreto).** En los últimos años se ha impulsado una política de inclusión financiera mediante la cual se busca facilitar el acceso y



uso de servicios y productos financieros de calidad a la población. En el marco de esta política, se han creado productos transaccionales como las cuentas de ahorro electrónicas (CAEs)², la simplificación del trámite de apertura de las cuentas de ahorro (CATs)³ y los depósitos electrónicos (DE)⁴, los cuales tienen requisitos de apertura simplificados, costos de manejo nulos o inferiores a los de los productos convencionales y con exenciones al gravamen a los movimiento financieros⁵.

Estos productos han ganado importancia en la oferta de depósitos del sistema financiero. Según cifras de la Superintendencia Financiera y de la Banca de las Oportunidades existen más de 20 millones de adultos con CATs, 2 millones con cuentas CAEs y 2,5 millones con depósitos electrónicos, lo que evidencia que la facilidad de apertura y manejo de estos productos han promovido la inclusión financiera. Además, registran niveles de uso por encima del 90%.

Con el fin de continuar esta senda y ampliar el acceso y uso de estos productos transaccionales, especialmente en zonas rurales, se revisará la viabilidad de simplificar y unificar la regulación de los mismos y de esta forma estandarizar un único producto de depósito simplificado y de bajo costo.

- **Crédito de bajo monto (Estudio).** Gran parte de los esfuerzos en materia de acceso al sistema financiero se han centrado en los productos de depósito, mediante la creación de las cuentas de ahorro y los depósitos electrónicos de trámite simplificado. Esto ha llevado a que hoy el 75,6% de los adultos del país tengan al menos un producto de depósito, lo cual contrasta con el indicador de inclusión de financiación, según el cual el 44% de la población adulta tiene al menos un producto de crédito (Banca de Oportunidades, 2018).

Por lo anterior, es importante promover desde la regulación la creación de productos crediticios simplificados y ajustados a las necesidades de la población, especialmente la de menores ingresos, la cual debe recurrir a instituciones no vigiladas y prestamistas informales (gota a gota) para cubrir sus necesidades de crédito.

En esa línea, la URF realizará un estudio técnico para identificar los avances y barreras que existen para ampliar la originación de préstamos de consumo de bajo monto para la población, incluida una revisión al decreto 2654 de 2014.

3.2. Desarrollo del Mercado de Capitales

El mercado de capitales en Colombia ha tenido un progreso importante desde la última misión dedicada al estudio de su funcionamiento en 1996, caracterizándose por contar con un mercado de deuda pública líquido y profundo, con emisiones de corto y largo plazo, con montos de emisión y negociación importantes y una demanda activa por parte de diferentes inversionistas institucionales locales y extranjeros.

² Creadas en la ley 1151 de 2007 y reglamentadas en el decreto 4590 de 2008.

³ Reglamentación incorporada en la circular externa 53 de 2009 de la Superintendencia financiera de Colombia. Las CATs son depósitos a la vista que pueden activarse a través del celular, con el número de cédula y su fecha de expedición. El límite de débitos mensuales es de 3 SMMLV y el saldo máximo es de 8 SMMLV.

⁴ Reglamentados en el decreto 4687 de 2011.

⁵ Exención tributaria contemplada en la Ley 1607 de 2012.



No obstante el desarrollo del mercado de capitales de los últimos años, así como de los diferentes esfuerzos regulatorios realizados, se han identificado problemas relacionados con la poca profundidad del mercado, la falta de liquidez, la concentración en algunas especies, la persistencia de algunas barreras para el desarrollo del mercado de deuda privada y los costos y procesos dispendiosos que generan que muchos emisores potenciales renuncien prematuramente a su intento de acceder al mercado público de valores.

En este contexto, el Gobierno Nacional ha decidido conformar una Misión del Mercado de Capitales, que tenga por objeto revisar los avances y desafíos estructurales del mercado con miras a definir una hoja de ruta para promover el desarrollo del mismo.

La URF, ha venido apoyando dicha iniciativa como secretaría técnica de la misma y coordinando talleres público-privados con el fin de discutir con la industria y demás participantes del mercado las barreras y soluciones para 1) ampliar la base de inversionistas, tanto local como extranjera; 2) diversificar la oferta de emisores; y 3) elevar la eficiencia y competitividad de la infraestructura del mercado.

Teniendo en cuenta la relevancia de esta iniciativa, la agenda regulatoria de la URF en materia de desarrollo del mercado de capitales será definida una vez se den a conocer los resultados de la misma.

4. Regulación eficiente

Bajo este objetivo estratégico, en 2019 se trabajará en los siguientes temas:

4.1. Revisión de disposiciones obsoletas del Decreto 2555 de 2010.

La URF ha establecido un objetivo estratégico de contar con una regulación más eficiente. En este sentido y en el marco de la construcción de la agenda regulatoria de 2019, la URF solicitó a la industria la identificación de disposiciones en el Decreto 2555 que resultaban obsoletas, contradictorias o representaban una carga regulatoria excesiva. En el marco de este diagnóstico, para el año de 2019, se analizarán las observaciones sobre las disposiciones obsoletas con el fin de validar la pertinencia de las mismas. En el mediano plazo se hará el mismo ejercicio con las contradictorias y las que son una carga regulatoria excesiva.

5. Otras iniciativas

5.1. Subcomisión *Fintech*

En el marco de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera, la URF en su calidad de secretaría técnica, creó en 2016 la Subcomisión *Fintech*, como un espacio de diálogo público-privado para conocer y discutir las tendencias de innovación, sus ventajas y desafíos regulatorios.

Dicho espacio ha permitido realizar mesas de trabajo y talleres sobre diversos tópicos *fintech* lo que a la postre ha generado insumos valiosos para impulsar iniciativas regulatorias, como el caso del crowdfunding y pagos electrónicos, y aclarar inquietudes regulatorias a la industria.

Reconociendo la importancia que tiene la participación de la industria en la construcción de una agenda regulatoria de innovación financiera, la URF se apoyará en esta Subcomisión para nutrir los diferentes estudios propuestos en la agenda regulatoria de 2019 relacionados con los temas *fintech*.