



GOBIERNO
DE COLOMBIA



MINHACIENDA



AGENDA NORMATIVA 2022
UNIDAD DE PROYECCIÓN NORMATIVA Y ESTUDIOS DE REGULACIÓN FINANCIERA (URF)

El presente documento describe los temas que conformarán la agenda normativa y el plan de trabajo de la URF para el año 2022.

BORRADOR

Bogotá D.C., Colombia. Septiembre de 2021



**GOBIERNO
DE COLOMBIA**



MINHACIENDA



Contenido

- I. Introducción
- II. Promover transformación eficiente del ahorro y la inversión
- III. Fomentar la inclusión financiera
- IV. Consolidar la seguridad y estabilidad financiera
- V. Impulsar el acceso al sistema de pagos
- VI. Fortalecimiento del marco institucional



I. Introducción

Conforme a los lineamientos de política pública definidos en el Documento de Política para el sector financiero, elaborado en 2020 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, denominado “Política Pública para un mayor desarrollo del sistema financiero”, y las disposiciones propuestas en el Proyecto de Ley 413 de 2021, denominado “Ley del mercado de capitales y sistema de pagos”, la agenda regulatoria de la URF para el año 2022 contará con los siguientes frentes de trabajo, desagregados de acuerdo con los objetivos estratégicos definidos en el mencionado documento de política:

II. Promover transformación eficiente del ahorro y la inversión

La transformación financiera y la creciente digitalización ha modernizado las formas de intermediación clásicas (IMF, 2019), abriendo espacio a una mayor especialización de los agentes y a la llegada de nuevos modelos de operación que facilitan la inversión de más segmentos de la población y la financiación empresarial. En atención a estas nuevas dinámicas competitivas, durante el año 2022 la URF enfocará la agenda regulatoria del mercado de capitales en las siguientes iniciativas:

- **Licenciamiento modular:** organismos internacionales como la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), el Banco Internacional de Pagos (BIS) y la Financial Stability Board (FSB) han destacado la conveniencia de la aproximación regulatoria basada en actividades y la función económica de las mismas, de tal forma que se propicie la innovación bajo reglas y estándares acordes con los riesgos inherentes, independientemente de las licencias o vehículos bajo los cuales se desarrollen.

El Proyecto de Ley 413 Senado de 2021 avanza en esa dirección. Una vez expedido el nuevo marco legislativo, se impulsará su reglamentación en lo relacionado con la conceptualización del modelo de licencias modulares, bajo el cual un agente podrá especializar su funcionamiento a una o unas de las actividades autorizadas, cumpliendo para el efecto con los requisitos prudenciales, de gobierno corporativo y estándares conductuales correspondientes a dicha especialización.

- **Industria de Administración de Activos:** en la misma línea de reglamentación señalada en el punto anterior, se plantea en la agenda del año 2022 la materialización de los ajustes normativos que propone el Proyecto de Ley 413 de 2021 en relación con la administración de activos con el fin de profundizar esta industria. Concretamente, se revisarán las reglas de distribución de fondos con el objetivo de masificar la participación de clientes inversionistas; se estandarizarán las reglas de operación de los fondos de inversión individuales, con independencia del vehículo bajo el cual son administrados y; se fortalecerán las reglas de gobierno corporativo y los estándares de revelación de información del mercado.
- **Nuevas tecnologías en el mercado de capitales:** las nuevas tecnologías basadas en los desarrollos *blockchain*, entre otras, han generado cambios en los procesos de emisiones y los servicios de infraestructura del mercado de capitales. Con el fin de profundizar en los beneficios, riesgos y tratamiento regulatorio de estas innovaciones, la URF avanzará en un estudio que caracterice las tendencias internacionales e identifique las necesidades particulares del mercado colombiano.



- **Reglamentación de la Ley 2112 de 2021:** de conformidad con las disposiciones contenidas en esta Ley, se propone la reglamentación de las inversiones con los recursos de los fondos de pensiones en fondos de capital privado que a su vez inviertan en empresas colombianas. La reglamentación buscará promover el mejoramiento de las condiciones de riesgo y retorno de los portafolios administrados, así como fijar las condiciones de seguridad que, en todo momento, deberán cumplir las administradoras de los mencionados fondos.

III. Fomentar la inclusión financiera

A partir de los avances en materia de inclusión y digitalización que generó la pandemia, la URF concentrará esfuerzos para seguir ampliando el acceso y uso de servicios financieros de la población y contribuir así en el escenario de recuperación económica del país. En este frente, durante 2022 se trabajarán en las siguientes acciones:

- **Arquitectura Financiera Abierta:** siguiendo con el proceso de construcción del modelo de arquitectura financiera abierta, la URF conjuntamente con la SFC avanzarán en la propuesta regulatoria para promover de forma voluntaria el intercambio de información financiera siguiendo estándares rigurosos de seguridad de la información y el cumplimiento del régimen de protección de datos.
- **Seguros paramétricos:** un mejor acceso y un mayor uso de seguros contribuye a reducir los indicadores de pobreza, promueve el desarrollo económico y social, y se articula con los objetivos de política pública formulados por el Gobierno nacional. Con esta visión y teniendo en cuenta la disposición planteada en el Proyecto de Ley 413 de 2021, se adelantará un estudio para la implementación de los seguros paramétricos diferentes a los del sector agropecuario.

IV. Consolidar la seguridad y estabilidad financiera

Varias de las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley 413 de 2021 implican cambios en la regulación aplicable a las AFP y entidades aseguradoras, con el objetivo de incorporar las mejores prácticas, recomendaciones y estándares internacionales, y de esta manera promover la gestión eficiente de riesgos y el bienestar de los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS- y de los asegurados.

A continuación, se presentan los elementos de regulación prudencial que, en este frente, hacen parte de la agenda normativa del año 2022:

AUMENTO DE LA COMPETENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL ESQUEMA DE ADMINISTRACIÓN EN EL RAIS.

Las disposiciones del Proyecto de Ley 413 de 2021 buscan el fortalecimiento de la competencia entre AFP y aseguradoras que ofrecen el seguro previsional, así como la revisión de los esquemas actuales de incentivos de las AFP, de tal manera que se mejoren significativamente las condiciones de los afiliados al RAIS. Una vez expedida la Ley, la URF trabajará en las siguientes propuestas normativas:

- **Esquema de administración de los recursos de la seguridad social:** con esta iniciativa se plantea la flexibilización del actual esquema de multifondos – el cual restringe el perfilamiento de los afiliados a solo



tres fondos –, para capturar de mejor manera la heterogeneidad producida por las diferencias en edades, género y perfiles de riesgo de los trabajadores.

Respecto al régimen de inversión, la Misión del Mercado de Capitales (2019) concluyó que el esquema actual de multiplicidad de límites no permite a los administradores constituir portafolios eficientes según los criterios de perfilamiento, por lo que se propone flexibilizar el régimen vigente mediante la implementación de un esquema basado en los principios de hombre prudente. Lo anterior, acompañado necesariamente de ajustes al gobierno corporativo de las entidades que permita fortalecer el funcionamiento de sus órganos y los procesos de toma de decisión. Bajo este contexto, en el marco de las disposiciones del Proyecto de Ley 413 de 2021, se modificarán los actuales esquemas de incentivos y comisiones, premiando una administración exitosa, únicamente si esta les genera retornos adicionales a los afiliados.

- **Subasta de nuevos afiliados al sistema general de pensiones:** durante la existencia del RAIS se ha presentado una reducción en el número de administradores, lo que a su vez se manifiesta en un incremento significativo en los niveles de concentración de afiliados y de los activos administrados. Adicionalmente, la manera en la que actualmente se define la comisión de administración que cobran las AFP no permite la competencia entre estas entidades para ofrecer a sus afiliados mejores servicios a menores costos.

Para promover la competencia entre AFP, lo que redundará en beneficios para sus afiliados, el Proyecto de Ley 413 de 2021 introduce la posibilidad de establecer mecanismos competitivos, de tal manera que aquellos nuevos afiliados al Sistema General de Pensiones que decidan de manera voluntaria afiliarse al RAIS sean asignados a la AFP que les ofrezca las mejores condiciones. Para el año 2022, se tiene previsto el desarrollo del marco normativo que reglamente este mecanismo.

- **Cobertura de riesgos judiciales:** la Misión del Mercado de Capitales (2019) concluyó que una de las razones del débil desarrollo del mercado de Rentas Vitalicias está asociada a la inclusión de individuos inicialmente no cubiertos por el contrato de seguros por medio de fallos judiciales. Esta situación genera incertidumbre en cuanto a las reglas, coberturas y obligaciones de la aseguradora para con los pensionados y los beneficiarios. El Proyecto de Ley 413 de 2021 propone un mecanismo que genere certidumbre en cuanto al contenido de los contratos de rentas vitalicias, cumpliendo en todo caso con las coberturas y condiciones dispuestas en la Ley. En el marco de esta disposición legal, en el año 2022 se trabajará en la expedición del marco regulatorio que desarrolle este esquema de cobertura.
- **Subasta del seguro previsional:** el seguro previsional, que cubre las contingencias derivadas de la situación de invalidez o fallecimiento de los afiliados al RAIS, es pagado con una parte de la contribución realizada por los trabajadores y los empleadores, y su contratación está a cargo de las entidades administradoras. La siniestralidad observada, la obligatoriedad de ofrecimiento de una renta vitalicia y la incertidumbre generada por los fallos judiciales derivadas de estas rentas, han incrementado los precios de estos seguros y generado fricciones en este mercado.

En desarrollo de las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley 413 de 2021, que contempla esquemas que garantizan el ofrecimiento de rentas vitalicias y los mitigantes a los riesgos jurídicos de las mismas, se trabajará en una iniciativa regulatoria que plantee un esquema competitivo que permita la contratación de estos seguros a los menores precios posibles, garantizando a los afiliados las coberturas de riesgos



– bajo el cumplimiento de las condiciones definidas en la Ley 100 de 1993 – y promoviendo la competencia entre aseguradoras.

- **Asignación eficiente de los riesgos en la etapa de desacumulación:** la etapa de desacumulación en el RAIS, aquella donde se pagan las mesadas de los pensionados, ha presentado varios problemas que implican una carga de riesgos excesiva para esta población, la cual no cuenta con la capacidad para gestionarlos de manera eficiente. Entre estos problemas se encuentran la reducida oferta de rentas vitalicias a los afiliados, y los riesgos jurídicos que afectan las reglas y condiciones que rigen el ofrecimiento de este tipo de rentas. En atención a esta problemática y en el marco de las disposiciones contenidas en el Proyecto Ley 413 de 2021, en el 2022 se trabajará en una propuesta regulatoria que introduzca un mecanismo competitivo que garantice el ofrecimiento de rentas vitalicias a los afiliados.

AGENDA DEL SECTOR ASEGURADOR.

- **Convergencia al estándar Solvencia II y NIIF 17:** para el primer semestre de 2022 se tiene previsto la expedición del marco regulatorio de convergencia a la Directiva de Solvencia II en el mercado asegurador colombiano. Con esta regulación se busca incentivar la gestión y supervisión de las entidades aseguradoras a través de un esquema prospectivo y más sensible al riesgo, aumentando el control y medición de los riesgos a los que están expuestas las aseguradoras. El alcance del proyecto normativo contempla, entre otros aspectos, temas relacionados con: gobierno corporativo, fórmula estándar para la determinación del patrimonio adecuado, y reportes y transparencia en la información de las entidades del sector.

Para el mismo período, se plantea la expedición del marco normativo para la aplicación de la NIIF 17, con lo cual las entidades aseguradoras proporcionarán información financiera y contables relevante y fidedigna de los contratos de seguros, usando principios homogéneos para su reconocimiento, medición y presentación.

Para estas dos iniciativas, a lo largo del 2021 se ha venido cuantificando el impacto de la aplicación de la propuesta con el objetivo de calibrar varios parámetros y definir el período de transición que se requiere para que la aplicación de las normas se realice de forma ordenada y paulatina.

- **Hoja de ruta para los intermediarios de seguros:** en el marco de las disposiciones del Proyecto de Ley 413 de 2021, en el cual se le otorgan facultades al Gobierno nacional para reglamentar los agentes que prestan servicios de intermediación de seguros, la Unidad trabajará en la definición de una hoja de ruta para definir estándares sobre su constitución, organización y supervisión.
- **Reglamentación de las disposiciones del sector asegurador contenidos en el Proyecto de Ley 413 de 2021.** Con el fin de que las entidades aseguradoras sean capaces de enfrentar, de manera adecuada, la ocurrencia de eventos adversos sin dejar de cumplir con las obligaciones que tienen con los tomadores de sus pólizas, es necesario contar con una regulación prudencial moderna, que promueva la convergencia a estándares internacionales y que responda de manera adecuada a los riesgos propios del negocio asegurador.

En el marco de las facultades otorgadas al Gobierno nacional, a través del Proyecto de Ley 413 de 2021, la URF trabajará en iniciativas normativas para el sector asegurador asociadas con su régimen de



inversiones, reservas técnicas, margen de solvencia y normas de capital, de manera que se adopte un enfoque basado en la gestión de riesgos.

V. Impulsar el acceso al sistema de pagos

Siguiendo con la hoja de ruta dispuesta en el Documento de Política pública del Ministerio de Hacienda y de cara a la reglamentación del Proyecto de Ley 413 de 2021, la URF seguirá avanzando en una agenda tendiente a ampliar el ecosistema de los pagos digitales en el país.

- **Hoja de ruta de pagos:** la URF continuará trabajando en promover el acceso universal, eficiente y seguro al sistema de pagos. Para lograr este objetivo se realizará un diagnóstico sobre las transferencias electrónicas, los diferentes modelos de operación y tecnologías descentralizadas bajo las cuales se viene impulsando su desarrollo internacionalmente. A partir de este diagnóstico, se propondrán iniciativas de política o regulatorias que permitan lograr un mayor grado de acceso, uso e interoperabilidad de dichas tecnologías.

Adicionalmente, en el marco del Proyecto de Ley 413 de 2021, durante el 2022 se propondrá la hoja de ruta de la nueva autoridad única de pagos la cual tendrá una visión integral, sistemática y comprehensiva sobre el ecosistema de pagos.

VI. Fortalecimiento del marco institucional

Para el año 2022, se tiene previsto la expedición del marco regulatorio que desarrolle las iniciativas legislativas consignadas en el Proyecto de Ley 413 de 2021 para el fortalecimiento institucional de la URF, en aspectos relacionados con su gobierno corporativo, mejoras al ciclo de gobernanza regulatoria, rol de asesor del Ministerio de Hacienda para la construcción de la política pública del sistema financiero, esquema de contribuciones y su estructura orgánica.