



Unidad de Proyección Normativa
y Estudios de Regulación Financiera



2025

Agenda Regulatoria URF

Agenda Regulatoria 2024

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

El presente documento describe los objetivos y
temáticas con los cuales se desarrollará la
agenda normativa y el plan de trabajo de la URF
para el año 2025

VERSIÓN PARA COMENTARIOS

Bogotá D.C., Colombia. Octubre 2024



Convenciones

PD	Proyectos de decreto
ET	Estudios técnicos
IL	Iniciativas de Ley – Apoyo técnico
DI	Documentos internos

Contenido

Pag.	
4	Introducción
5	Promoción de la innovación al servicio de la inclusión financiera
8	Fortalecimiento y competitividad del mercado de capitales
10	Esquemas prudenciales para la gestión integral de riesgos financieros
14	Análisis continuo de necesidades regulatorias para el adecuado
15	funcionamiento del sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común

Introducción

Este documento tiene por objeto presentar a los diferentes grupos de valor de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) las iniciativas que componen el plan de trabajo para la vigencia 2025. Estas acciones se enmarcan en cinco objetivos estratégicos que contribuirán al funcionamiento adecuado del nuevo sistema pensional, la consolidación de la confianza en el sistema financiero, la competitividad del mercado de capitales, así como la promoción tanto del acceso como el uso a diversos productos y servicios financieros en el contexto de la economía popular y comunitaria.

Diversos proyectos a desarrollar durante 2025 dan continuidad a iniciativas trabajadas en 2024, las condiciones para la implantación del esquema de datos abiertos, la revisión integral de la regulación de las ofertas públicas de adquisición, la actualización de marco regulatorio prudencial aplicable a las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, así como la convergencia a una regulación basada en riesgos, de acuerdo con el estándar de Solvencia II, para el sector asegurador, entre otras.

Todas las propuestas, buscan consolidar la construcción de proyectos normativos que promuevan mayores opciones de financiamiento para la población, que respondan de manera adecuada a las necesidades para el reconocimiento y desarrollo de la economía popular y que permitan la entrada de más agentes, en escenarios seguros y eficientes.

I. Promoción de la innovación al servicio de la inclusión financiera

Las iniciativas que componen este frente tienen como objetivo: i) contribuir a la construcción de un marco regulatorio propicio para la promoción del acceso y uso de productos y servicios financieros de calidad que aporten al bienestar social de segmentos de la población tradicionalmente desatendidos o subatendidos; y ii) promover el desarrollo de infraestructuras de pagos modernas y seguras que respondan a las necesidades de los usuarios y participantes del ecosistema digital de pagos.

PD Esquema de datos abiertos para la inclusión financiera

En el marco de las facultades asignadas en el artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se adelantará el proceso de reglamentación artículo 89 de la Ley 2294 de 2023 “Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, con miras a promover la competencia y la innovación para la inclusión financiera y crediticia a través del acceso a aquella información que pueda ser empleada para facilitar el acceso a productos y servicios financieros.

PD Reglamentación del derecho a la portabilidad financiera

En el marco de las disposiciones definidas en materia de arquitectura financiera abierta, se reglamentará el derecho a la portabilidad financiera consagrado en el artículo 94 de la Ley 2294 de 2023 “Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, con el objetivo de promover la competencia y empoderar a los consumidores financieros al permitirles optimizar la gestión de sus productos, adoptar decisiones autónomas de acuerdo con sus necesidades particulares, y administrar su información financiera de manera independiente.

ET Ecosistemas de pagos digitales

Con el objetivo de consolidar un ecosistema de pagos moderno, dinámico, seguro y que responda a las necesidades de los usuarios y participantes, la Unidad de Regulación Financiera (URF) adelantará un estudio orientado a:

1. Analizar el alcance del objeto social de las Entidades Administradoras del Sistema de Pagos de Bajo Valor teniendo en cuenta las nuevas necesidades de infraestructura de los participantes del ecosistema.



2. Analizar el marco regulatorio en materia de Gobierno Corporativo de las Entidades Administradoras del Sistema de Pagos de Bajo Valor e identificar fricciones que limitan el desarrollo de un mercado competitivo.
3. Identificar y analizar los modelos innovadores en la prestación de servicios de pago, considerando los riesgos y beneficios asociados a su funcionamiento.

ET Adquiriencia no vigilada

Con el objetivo de garantizar una adecuada gestión de riesgos y la adecuada protección de los usuarios del ecosistema de pagos, la Unidad de Regulación Financiera (URF) adelantará un estudio orientado a:

4. Analizar los modelos de adquisiencia no vigilada, la pertinencia de su marco normativo y los mecanismos para promover su desarrollo.
5. Analizar los modelos de agregadores de pago, su relevancia en el ecosistema de pagos, los riesgos asociados a su actividad y las medidas necesarias para gestionarlos.

Desarrollo de nuevos productos e innovación en el eslabón de intermediación y comercialización de seguros

Para promover que la población, en especial aquellos segmentos tradicionalmente desatendidos, así como las micro, pequeñas y medianas empresas, puedan gestionar y transferir sus riesgos de manera efectiva, se proponen las siguientes acciones. Estas buscan brindar respaldo patrimonial frente a eventos negativos, incluidos aquellos derivados del cambio climático.

- a) **ET Intermediación y comercialización de seguros.** En el marco de la hoja de ruta para la modernización del sector asegurador 2021 -2024, la URF, con el apoyo del Programa para las Naciones Unidas – PNUD, desarrollará un estudio sobre el eslabón de intermediación y comercialización de seguros. El estudio tendrá dos principales objetivos: i) revisar las mejores prácticas regulatorias relacionadas con las nuevas tendencias e innovaciones en la distribución y comercialización de seguros; y ii) actualizar el diagnóstico de retos y oportunidades en la intermediación tradicional de seguros. De manera transversal se espera que el estudio sea resultado de un proceso abierto y participativo con todos los actores interesados.

- b) **ET** **Oferta de seguros paramétricos por parte de aseguradoras del exterior.** En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida” y su objetivo de implementar estrategias de gestión de riesgo y aseguramiento, se desarrollará un estudio para evaluar la necesidad de que el Gobierno nacional establezca eventos y condiciones en las cuales las entidades estatales puedan contratar seguros con compañías del exterior bajo la modalidad paramétrica. Lo anterior en línea con el literal d) del párrafo segundo del artículo 39 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

II. Fortalecimiento y competitividad del mercado de capitales

Las acciones que hacen parte de este frente de trabajo pretenden dar continuidad a los esfuerzos regulatorios realizados en los últimos años para generar oportunidades de financiamiento a empresas y emprendimientos en cada etapa de desarrollo de manera inclusiva en los diferentes escenarios que componen del mercado de valores local.

De la misma forma se busca fortalecer las diferentes infraestructuras que participan en las operaciones ejecutadas en estos escenarios, con el propósito de contar con un mercado más transparente, eficiente y que permita la democratización de sus beneficios a sectores más amplios de la población.

PD SAS como emisor en el mercado de valores

El artículo 261 de la Ley 2294 de 2023 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida” modificó el artículo 4° de la Ley 1258 de 2008 estableciendo la posibilidad de que las Sociedades por Acciones Simplificadas - SAS pueda ser emisor de valores en el mercado colombiano.

Con el fin de continuar contribuyendo a la implementación de avances regulatorios que promuevan el acceso de más empresas a canales alternativos de financiación tales como el mercado de capitales y atendiendo al estudio desarrollado por la URF en 2024, se construirá la propuesta normativa que determine los requerimientos diferenciales para la participación de este tipo de compañías en el mercado de valores, alineando la naturaleza jurídica especial de la SAS con el objetivo de no crear arbitrajes con las normas aplicables a los emisores actuales, y simultáneamente generando ambientes regulatorios propicios para la entrada de más emisores al mercado de capitales local.

Así las cosas, la propuesta abordará diferentes aspectos regulatorios tales como gobierno corporativo, instrumentos de financiación y escenarios de participación, información a revelar por este tipo de emisores, entre otros.

PD Ofertas públicas de adquisición

La URF presentará la propuesta regulatoria que incorpora los resultados del estudio de revisión de la normatividad vigente en relación con las ofertas públicas de adquisición - OPA en el mercado de capitales colombiano, y su alineación con las mejores prácticas y estándares internacionales, así como con el objetivo de



elevar la competitividad del mercado local y la protección a los inversionistas minoritarios, entre otros.

El proyecto de decreto contemplará aspectos tales como: causales de activación y formación de precios para estas operaciones, pertinencia de ofertas sucesivas y competidoras, transacciones de intercambio puro, y deberes de los órganos de gobierno corporativo de los emisores en los procesos de OPA, entre otros.

PD Acceso a mercado de valores y fortalecimiento de infraestructuras

Con el fin de continuar fortaleciendo y profundizando el mercado de valores colombiano y de manera particular, en aspectos de acceso y competitividad de los productos, servicios e infraestructuras, se presentará una iniciativa normativa que actualice la regulación de la actuación de las cámaras centrales de riesgo de contraparte, se revisarán aspectos como las garantías necesarias y pertinentes tanto para las operaciones bursátiles como para las que se llevan a cabo en el mercado mostrador.

Adicionalmente, se evaluarán las necesidades y pertinencia de los los escenarios y los productos relacionados con especulación en el mercado local, representación de inversionistas extranjeros, mecanismos de elección de juntas directivas en emisores de valores y las condiciones para la ejecución de operaciones extrabursátiles, entre otros.

PD Arquitectura regulatoria del negocio fiduciario

Dando continuidad al proceso de revisión del marco regulatorio vigente en la materia desarrollado en 2024, y teniendo en cuenta que el negocio fiduciario es una herramienta fundamental para el desarrollo de los diferentes proyectos de la economía, se presentará el proyecto de decreto que tiene por objetivo generar un marco normativo que responda a las necesidades actuales de la industria, y que propenda por la protección al consumidor y por una gestión eficiente de los negocios administrados.

III. Esquemas prudenciales para la gestión integral de riesgos financieros

La **Unidad de Regulación Financiera** tiene entre sus objetivos estratégicos la adopción de estándares de regulación prudencial que estén alineados con las mejores prácticas internacionales. Esto implica un esfuerzo por actualizar y mejorar las normativas que rigen el sector financiero, buscando garantizar la estabilidad, la transparencia y la confianza en el sistema financiero del país.

La incorporación de estos estándares prudenciales favorece la protección de los consumidores financieros, y promueve una mayor competitividad del sector a nivel global. Al cerrar las brechas con las prácticas internacionales, la URF busca que las entidades financieras colombianas puedan operar con eficiencia y seguridad, y que el país sea atractivo para la inversión extranjera.

Este proceso de cierre de brechas con los estándares internacionales es fundamental para enfrentar los desafíos de un entorno económico cambiante y para responder de manera efectiva a las crisis financieras. Al adoptar un marco de regulación prudencial robusto, Colombia se prepara para mitigar los riesgos sistémicos y promover un desarrollo sostenible del sector financiero.

De esta manera, en 2025, la URF seguirá trabajando en la construcción de un marco regulatorio eficiente que sienta las bases para una gestión y supervisión de los riesgos a los que se encuentran expuestas las entidades financieras, basado en mejores prácticas internacionales, promoviendo así el acceso y uso de productos y servicios financieros y la inclusión financiera, principalmente para la población sin acceso, en un entorno de confianza y seguridad en el manejo de los recursos del público. Para este objetivo, buscamos consolidar y culminar las siguientes iniciativas:

ET Tendencias en regulación prudencial para manejo de riesgos derivados del cambio climático.

Dentro del trabajo que continuamente desarrolla la Unidad, los equipos técnicos mantienen una revisión del avance de las tendencias regulatorias relacionadas con la gestión de los riesgos a los que se encuentran expuestos los recursos del público que administran las entidades financieras. En este sentido, la URF se propone adelantar un ejercicio de revisión del avance en la regulación prudencial relacionada con los riesgos financieros derivados del cambio climático, con el propósito de identificar el estado de la discusión a nivel internacional y evaluar la pertinencia y oportunidad de iniciar las discusiones alrededor de estos riesgos en el país.

PD

Tratamiento prudencial de los fondos de garantías en los esquemas prudenciales de concentración de riesgos y grandes exposiciones

A partir de la entrada en vigencia de las disposiciones contenidas en el Decreto 1533 de 2022 sobre el marco prudencial de grandes exposiciones y concentración del riesgo, resulta necesario revisar el tratamiento prudencial a las exposiciones de los establecimientos de crédito con estos tipos de fondos, analizando la estructura y gestión de riesgos en estos últimos, teniendo en cuenta la experiencia internacional y los estándares en la materia.

Desarrollo de la hoja de ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria

Continuando con el trabajo realizado por la Unidad en los últimos años para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria y teniendo por marco la Hoja de ruta publicada en septiembre 2022¹, la URF desarrollará los siguientes frentes de trabajo con los que seguimos apuntando a que el sector cuente con un marco regulatorio que propicie un sistema competitivo, resiliente e inclusivo:

a.

PD

Actualización del marco regulatorio prudencial para cooperativas de ahorro y crédito. A partir de la iniciativa de clasificación por categorías de cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, trabajada en 2024 y que se encuentra en proceso de expedición, para 2025 la Unidad seguirá avanzando en el ejercicio de incorporación de las mejores prácticas internacionales en materia de reglas prudenciales para el sector. Esta iniciativa comprenderá la actualización de disposiciones relacionadas con el régimen de operación de las distintas categorías, cantidad y calidad del capital, medición de APNR, medición del riesgo de liquidez y exposición al riesgo operacionales, entre otros.

b.

PD

Actualización del marco regulatorio prudencial para fondos de empleados. En este frente, se hará también un ejercicio de revisión de algunas reglas prudenciales aplicables a los fondos de empleados (FE). En particular, se busca desarrollar una iniciativa regulatoria para fortalecer los requerimientos de capital, el cálculo de su relación de solidez, y gestión de riesgos de liquidez y crédito de estas organizaciones, entre otros aspectos.

c.

PD

Centros de servicios compartidos. En 2025, le apuntamos a consolidar el proceso de construcción normativa de esta iniciativa que busca incorporar a la estructura del sector de la economía solidaria que presta servicios de ahorro y crédito la figura de Centros de Servicios Compartidos. Acogiendo buenas prácticas internacionales y el diagnóstico de problemáticas y necesidades que ha venido trabajando la Unidad, trabajaremos en un marco regulatorio para el desarrollo de

esquemas de cooperación y coordinación entre entidades del sector y al interior del sector, que permita a las organizaciones más pequeñas fortalecer la gestión de sus riesgos y el desarrollo de actividades operativas a un menor costo.

- d. **Fortalecimiento de la red de seguridad.** En línea con el plan de acción presentado en la Hoja de ruta para el sector de ahorro y crédito la economía solidaria (URF, 2022), en 2025 la URF desarrollará algunas iniciativas que apuntan a desarrollar el objetivo de fortalecer las instituciones, procedimientos y mecanismos con que cuenta el sector para mantener su estabilidad, a través de la optimización y consolidación de la red de seguridad del subsector:

ET

• *Diagnóstico sobre cobertura y liquidez.* En 2025, seguiremos desarrollando un estudio que, a partir del análisis de buenas prácticas y experiencia locales e internacionales, formule alternativas de esquemas viables y recomendaciones para su implementación en tres frentes: a) esquema de aseguramiento de depósitos para Fondos de Empleados (FE) y Asociaciones Mutuales (MUT) con actividad de ahorro y crédito; b) prestamista de última instancia para Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) y; c) acceso de Fogacoop a facilidades de liquidez para fortalecer su capacidad de atender escenarios de estrés. Esta iniciativa está siendo trabajada con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe- CAF.

PD

• *Decreto de Mecanismos de resolución.* En este frente se persigue incorporar a la red de seguridad del sector figuras instancias con las que cuentan otras entidades de supervisión de entidades que desarrollan actividad financiera, como el Consejo Asesor para la Superintendencia de la Economía Solidaria², planes de resolución y Comisión Intersectorial de Resolución, entre otros.

- e. **Diagnóstico de evaluación del Decreto 962 de 2018.** En el estudio elaborado con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe- CAF, para la Hoja de ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria (URF, 2022), se concluyó la necesidad de realizar en los próximos años un análisis de la eficiencia del Decreto 962 de 2018. Han transcurrido más de 5 años de la expedición de esta norma, con lo cual la URF se ha planteado realizar un ejercicio de análisis de sus efectos y las experiencias del sector para su implementación. Con este estudio se busca determinar posibles necesidades regulatorias que se requieran para optimizar el cumplimiento de los objetivos planteados en el Decreto 962 de 2018, así identificar otras áreas de trabajo que hayan podido surgir durante los últimos años de acuerdo con las dinámicas actuales de funcionamiento del sector.

Actualización del marco regulatorio prudencial aplicable a los fondos mutuos de inversión

- a) **PD** **Actualización de la regulación prudencial de los Fondos Mutuos de Inversión.** Los Fondos Mutuos de Inversión (FMI) en Colombia, presentan un rezago normativo derivado de la antigüedad de la vigencia de sus disposiciones. Específicamente, en materia de reglas prudenciales, se ha identificado que su marco regulatorio podría ser actualizado considerando el contexto actual de los mercados y la evolución normativa que han surtido otros agentes de inversión. Bajo este diagnóstico, la URF trabajará en un proyecto de decreto que le apunta a fortalecer y actualizar los esquemas de supervisión, gobernanza y régimen de inversión de los FMI, entre otros aspectos.

Continuación de la convergencia a mejores prácticas regulatorias para las entidades aseguradoras

En el marco del objetivo de potenciar la gestión del riesgo de la “Hoja de ruta para la modernización de la regulación del sector asegurador 2021 – 2025”, y en particular de garantizar la estabilidad y resiliencia financiera, en 2025 la URF continuará con el diseño de marcos regulatorios basados en riesgos de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. Las acciones contempladas en este objetivo para 2025 son las siguientes:

PD **Convergencia a una regulación basada en riesgos de acuerdo con el estándar de Solvencia II.** Durante 2024, la URF y la Superintendencia Financiera de Colombia avanzaron en la construcción de propuestas de decreto para la convergencia a los pilares 1 y 2 de Solvencia II. Esto es pilar cuantitativo que propone incorporar una fórmula estándar para el patrimonio adecuado de las entidades aseguradoras; y el pilar de gobierno corporativo. Ambos proyectos de decreto pretenden incentivar una gestión y supervisión basada en riesgos para el sector asegurador que se traduzca en una mayor protección para los tomadores, beneficiarios y asegurados de seguros.

PD **Modificaciones al régimen de inversiones de las entidades aseguradoras.** En línea con la actualización del régimen prudencial, en particular de gobierno corporativo, se propone adoptar un enfoque basado en principios para la administración de las inversiones y riesgos de las entidades aseguradoras. Lo anterior con el objetivo de incentivar una adecuada administración y eficiente estructuración de las estrategias de inversión, en línea con la naturaleza de los pasivos de este tipo de entidades.

IV. Análisis continuo de necesidades regulatorias para el adecuado funcionamiento del sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común

En 2024 la URF avanzó en la definición de la regulación de los principales aspectos que son objeto de su competencia, para permitir el inicio del funcionamiento del Sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común; creado por la reforma pensional aprobada en este año (Ley 2381 de 2024). Con respecto al análisis de facultades reglamentarias de la Unidad, esto implicó la proposición de normas mínimas para: i) la autorización, administración y reglas de buen gobierno para Administradores del Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo (ACCAI), ii) esquemas de seguros y mutualidad de riesgos, y iii) esquemas de fondos y subcuentas generacionales en las etapas de acumulación y desacumulación del sistema.

Sin embargo, teniendo en cuenta que este Sistema iniciará su implementación el 01 de julio de 2025, la URF continuará realizando seguimiento a los requerimientos de reglamentación necesarios, con el fin de generar cualquier normatividad adicional que se identifique como necesaria para el adecuado funcionamiento del Sistema.