



GOBIERNO  
DE COLOMBIA



MINHACIENDA



**AGENDA NORMATIVA 2021**  
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 2021.

Bogotá D.C., Colombia. Octubre de 2020



**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

La URF se ha consolidado como una entidad independiente que trabaja por la consecución de sus objetivos estratégicos: promover la estabilidad financiera y la resiliencia de las entidades sujeto de intervención, aumentar la eficiencia en la prestación de servicios financieros, generar escenarios propicios para una mayor inclusión e innovación financiera, y propiciar la participación de todos los actores.

El año 2020 ha planteado enormes desafíos para el país en general y para la regulación financiera en particular, en donde se ha hecho evidente la necesidad de contar con un mercado de capitales y un sistema financiero robusto y dinámico, acorde con el contexto de transformación digital y tecnológico que sirva como motor de crecimiento económico y generador de bienestar social.

Teniendo esto como punto de partida, el Gobierno Nacional publicó el documento de política pública 2020 – 2025 “*para un mayor desarrollo del sistema financiero*”, con base en el cual se planteó la hoja de ruta de la intervención del Gobierno para los próximos cinco años, con una visión de mediano y largo plazo que permita consolidar los buenos resultados del sistema y lograr mayores niveles de profundización financiera.

Con el fin de lograr los objetivos planteados, y en línea con las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales (2019), el Gobierno Nacional presentará un Proyecto de Ley del Sistema de Pagos y del Mercado de Capitales, cuya elaboración contará con el apoyo técnico de la URF y se convertirá en uno de los frentes principales de trabajo durante el año 2021. Esta iniciativa será complementada con otras acciones regulatorias igualmente previstas en el mencionado documento y orientados hacia el cumplimiento de los objetivos allí previstos.

En el agregado, la agenda normativa de la URF constituye un instrumento central en la ejecución de la nueva visión de política financiera. Cada acción incluida en la agenda normativa 2021 está atada a uno de los objetivos planteados en el documento de política pública 2020 – 2025, estos son: (1) promover la transformación eficiente del ahorro y la inversión, (2) fomentar la inclusión financiera, (3) consolidar la seguridad y estabilidad financiera; (4) impulsar el acceso al sistema de pagos; y (5) fortalecer el marco institucional. En cada bloque se plantean propuestas que permitirán consolidar un marco normativo propicio para la innovación y desarrollo de la actividad financiera en el país, con apego a las mejores prácticas y estándares internacionales.

## II. Promover transformación eficiente del ahorro y la inversión

El cambio tecnológico ha incidido en diversos aspectos de la economía y de la sociedad. En el sistema financiero, la masificación en el uso de los dispositivos móviles y la penetración del internet han permitido ampliar la oferta de productos y servicios y crear nuevas formas de proveerlos (FSB, 2017). Si bien el sistema financiero ha sido un sector en constante innovación, la actual transformación ha acelerado la tendencia hacia la digitalización y ha cambiado las formas de intermediación clásicas (IMF, 2019).

Las nuevas tecnologías permiten a los agentes financieros combinar de forma más eficiente sus factores de producción, generando eficiencias y permitiendo expandir su oferta a nuevos sectores y segmentos de la población. Además, ha facilitado la explotación de los datos para estrechar la relación con los consumidores y brindar servicios personalizados que entreguen mayor valor agregado (Arner *et al*, 2015).



Por lo anterior, durante el 2021 la URF trabajará en las siguientes iniciativas:

- **Homologación de actividades del mercado de valores:** Con esta reglamentación se estandarizarán las reglas de las actividades y operaciones del mercado de capitales con función económica similar, con independencia de la licencia bajo la cual se realicen. Ello tendrá por objeto eliminar arbitrajes regulatorios existentes y promover la competitividad, entre otros.
- **Capitales mínimos y licenciamiento modular:** Se establecerán las características generales que deberán ser observadas para el licenciamiento modular, todo ello con un elemento central constituido por la necesidad de que las actividades y operaciones autorizadas a las entidades sean proporcionales a los capitales mínimos, parámetros patrimoniales técnicos, prudenciales y de solvencia, los cuales deberán ser definidos en consideración a las actividades a ser desarrolladas por cada entidad.
- **Delegación en el mercado de capitales:** Se expedirá un decreto donde se establezcan los criterios, parámetros y reglas necesarias para que entidades que participan en el mercado de capitales puedan delegar parte de sus funciones en otras entidades vigiladas, ello con el fin de lograr mayor especialización y generar eficiencias que beneficien a los consumidores.
- **Alianza del Pacífico:** En un entorno cambiante y global como el actual, la integración mundial y regional resulta crucial en el alcance de los objetivos planteados. Por ello, se estudiará la posibilidad de ajustar el marco regulatorio para viabilizar un mecanismo alternativo de negociación, compensación y liquidación de valores extranjeros que tengan como origen países de la Alianza. Así mismo, igualmente se evaluará la posibilidad de estructurar una iniciativa de *sandbox* regulatorio de la región, partiendo de los avances de cada uno de los países y con el apoyo técnico del BID.
- **Reglas de administración de los portafolios de seguridad social:** En línea con las recomendaciones de la Misión del Mercado de Capitales (MMC, 2019), se realizará una modificación al régimen de inversiones, especialmente en lo que tiene que ver con la pertinencia de los activos admisibles y límites autorizados de los Fondos de Pensiones Obligatorias (FPO), con el fin de generar un marco normativo adecuado para una eficiente administración de los portafolios institucionales. Las modificaciones se adelantarán siguiendo un enfoque de regulación basada en el principio de hombre prudente, con el objetivo de optimizar el desempeño de la gestión de los fondos de seguridad social, en beneficio de los afiliados y del esquema en general.

El ajuste al régimen de inversiones estará acompañado de un fortalecimiento de la estructura de gobierno corporativo y buenas prácticas al interior de estos agentes, por lo cual la iniciativa regulatoria también identificará los avances y ajustes requeridos en este frente para lograr adecuadas estructuras de gobernanza con mecanismos propios de pesos y contrapesos que permitan adelantar la gestión con los mayores estándares de profesionalismo.

- **Estudio de revisión de comisiones:** La fijación y cobro de tarifas por la prestación de servicios en los mercados financieros tiene implicaciones en el acceso de nuevos agentes y usuarios al sistema. En este frente, es fundamental facilitar escenarios de transparencia, revelación de información, proporcionalidad de costos y alineación de incentivos con el desempeño del administrador. En esta línea, la MMC (2019) destacó los efectos de los esquemas de comisiones en el desempeño de la administración de los mercados, y las asimetrías existentes entre algunos fondos y vehículos de inversión colombianos; en



algunos casos, recomendó reformas a la estructura de comisiones y revelación de información sobre las mismas, como mecanismo para generar competencia.

Para abordar esta iniciativa, se llevará a cabo una revisión y análisis sobre las dinámicas actuales de fijación de tarifas por concepto de comisiones para algunos productos financieros, a efectos de identificar la necesidad de medidas regulatorias que permitan: i) promover la competencia entre los actores del mercado, ii) alinear incentivos de los agentes a través de la definición de comisiones por desempeño, y iii) una mayor transparencia a favor de los clientes y usuarios.

### III. Fomentar la inclusión financiera

Reforzar los esfuerzos para llegar a un mayor inclusión financiera, ampliar las posibilidades de financiación y las alternativas de ahorro de la población, es una de las estrategias que promoverá el Gobierno Nacional en su esfuerzo por focalizar los instrumentos de política para reducir la informalidad y vulnerabilidad en el país. Por ello, durante 2021 la URF trabajará en las siguientes acciones:

- **Open banking y portabilidad de cuentas:** Dando alcance a los estudios de *Open Banking* y portabilidad de cuentas que serán publicados en el último trimestre de 2020, se estudiará la posibilidad de expedir un decreto que promueva la implementación de un esquema de arquitectura financiera abierta bajo una aproximación voluntaria y la fijación de estándares que favorezcan la implementación del concepto de portabilidad financiera. Esta iniciativa busca promover la innovación y modernización del marco regulatorio de los servicios financieros con el fin de dotar a los consumidores de mejores herramientas para la toma de decisiones y mejorando su experiencia con las entidades financieras.
- **Seguros inclusivos y paramétricos:** Teniendo en cuenta que un mejor acceso y mayor uso de seguros ayuda a reducir los indicadores de pobreza, promueve el desarrollo económico y social y se articula con objetivos de política pública, resulta pertinente realizar un estudio con el fin de determinar la necesidad de desarrollar ajustes regulatorios encaminados a aumentar el acceso a seguros inclusivos (microseguros y seguros masivos), a través de: (i) mayores canales de comercialización, (ii) promover el desarrollo de nuevos productos e (iii) incrementar la educación financiera. Además, de manera transversal, se adelantarán cambios regulatorios que vayan de la mano con los avances tecnológicos, dada la proliferación de dispositivos con acceso a internet y el aumento de la conectividad de los consumidores. Igualmente se revisará la necesidad de realizar ajustes en el marco regulatorio.
- **Ajustes institucionales para una mayor inclusión y educación financiera:** La arquitectura y arreglo institucional actual aún presenta debilidades frente a la planeación y ejecución coordinada de acciones que impiden tener un mayor impacto sobre las políticas de inclusión y educación financiera. Así mismo, existen barreras que no permiten realizar seguimiento y monitoreo a las estrategias de política pública. En este marco, y en línea con el CONPES 4005 de 2020 “*Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera*”, se expedirá regulación que busque mejorar y fortalecer esta institucionalidad y que permita alcanzar los objetivos planteados.

### IV. Consolidar la seguridad y estabilidad financiera



- **Solvencia II, NIIF 17 y reservas técnicas de aseguradoras:** La hoja de ruta del sector asegurador publicada en 2020 contiene un plan de trabajo en materia regulatoria y propone tres objetivos: resiliencia, transparencia e inclusión. El primero está relacionado con la implementación de regulación prudencial acorde con estándares internacionales. Como líneas de trabajo, en 2021 se finalizará la consultoría de convergencia a Solvencia II y NIIF 17, con la cuantificación de los impactos identificados de ambos estándares. Para 2021 se espera tener una propuesta de norma técnica para la aplicación de la NIIF 17 y los principales avances de la propuesta normativa para la convergencia al estándar de Solvencia II.

Además, en 2021 se presentará una propuesta de modificación del régimen de reservas técnicas de las compañías aseguradoras. Esta propuesta normativa tendrá como objetivo fortalecer el régimen y ajustar el cálculo de las mismas en lo relacionado con la Reserva de Terremoto, Reserva Matemática y Reserva de Prima no Devengada, entre otras. Para llevar a término esta propuesta se ha planeado realizar un estudio conjunto con la Superintendencia Financiera, que permitirá evaluar el impacto y viabilidad de estas modificaciones.

- **Estudio sobre gobierno corporativo:** A la par que la regulación del sector financiero se dirige a una mayor flexibilidad para los agentes y actividades, cobra relevancia el fortalecimiento de las estructuras de decisión de las entidades vigiladas y la existencia de un marco de gobierno corporativo más exigente que garantice decisiones responsables y profesionales de inversión. La MMC (2019) señala que favorecer un ambiente regulatorio de mayor liberalidad y que implique cambios en la estructura de mercado conlleva a que el gobierno corporativo de las entidades vigiladas deba ser objeto también de cambios que se enfoquen en reforzar la independencia de sus administradores, las reglas de conducta y deberes que deben atender, el funcionamiento de sus órganos de dirección, y los criterios conforme los cuales deben tramitarse y resolverse las situaciones de conflictos de interés.

Con este contexto, se avanzará en consolidar la implementación de estándares de gobierno corporativo que deben atender las entidades vigiladas por la SFC, especialmente los intermediarios del mercado de valores. De forma complementaria, se buscará potenciar el desarrollo de prácticas de administración de recursos bajo los criterios basados en factores ambientales, sociales y de gobierno corporativo (conocidos como ESG - *Environmental, Social and Governance*), prestando particular atención a esta última dimensión.

- **Discusión del estudio sobre grandes exposiciones:** La última crisis financiera internacional evidenció que varias quiebras bancarias se caracterizaron por un inadecuado control sobre las exposiciones agregadas que estas entidades tenían respecto a un grupo de contrapartes que representan un factor de riesgo común<sup>1</sup>. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea señala que se requiere un marco de grandes exposiciones para complementar los requisitos de capital basados en riesgos, dado que estos últimos no están diseñados para proteger a la entidad de grandes pérdidas resultantes del incumplimiento de una sola contraparte.

Colombia implementó en 1993, con el Decreto 2360, incorporado en el Decreto 2555 de 2010, un esquema que define cupos máximos para las operaciones activas de crédito y límites para la

---

<sup>1</sup> Este último concepto hace referencia a la probabilidad de que los problemas financieros de una entidad deudora pueden ser transmitidos a otras entidades deudoras, lo que potencialmente genera un impago simultáneo de varias contrapartes con un mismo establecimiento de crédito.



concentración de riesgos de los establecimientos de crédito. Sin embargo, un análisis del contexto actual del sistema financiero colombiano, junto con la evaluación adelantada en 2012 dentro del programa FSAP<sup>2</sup> y la comparación con el nuevo marco de grandes exposiciones emitido por el Comité de Basilea, revela que muchas de las disposiciones del marco normativo colombiano requieren una revisión y actualización.

Bajo este contexto, en 2021 se discutirá con la industria el estudio publicado a final del presente año, el cual presenta los elementos necesarios y los posibles impactos de una eventual iniciativa regulatoria que atienda, entre otros, los siguientes propósitos: i) consolidar todas las exposiciones con las subordinadas locales, ii) garantizar la aplicación clara y homogénea del concepto de grupos de contrapartes conectadas, iii) simplificar el esquema con un menor número de límites, y iv) reducir la incidencia de excepciones que pueden generar arbitrajes y complejidades en la interpretación de la norma.

- **Estudio sobre partes relacionadas:** La modernización del sistema financiero y el desarrollo de estructuras corporativas más complejas ponen nuevos retos a la regulación de las exposiciones de los establecimientos de crédito. Al respecto, el Comité de Basilea señala en su principio 20 la necesidad de adoptar medidas para controlar o mitigar los riesgos asociados a las transacciones con partes relacionadas, así como evitar abusos en las mismas y reducir el riesgo de un conflicto de intereses.

En 2014, el FSAP calificó como materialmente no cumplido<sup>3</sup> el principio 20 en Colombia, por lo cual y como parte de la convergencia a mejores prácticas internacionales, la URF realizará un estudio sobre los elementos necesarios para una adecuada regulación del esquema de partes relacionadas. Si bien desde la evaluación del FSAP se ha expedido regulación que ha permitido ir cerrando la brecha entre la normativa local y el estándar internacional, existen elementos que pueden ser objeto de mejora, especialmente aquellas asociadas a las recomendadas por el FSAP.

- **Estudio sobre regulación prudencial para administradores de activos de terceros:** En el marco de convergencia a estándares internacionales, se llevará a cabo un estudio enfocado en determinar las brechas e impactos de la adopción de definiciones estandarizadas y homogéneas de patrimonio técnico y patrimonio adecuado para las sociedades administradores de fondos de pensiones y de cesantía, las sociedades fiduciarias, las sociedades comisionistas de bolsa y las sociedades administradoras de inversión. Para el efecto, se buscará el apoyo de los mencionados sectores en la construcción de un ejercicio de análisis cuantitativo que permita esclarecer las posibles implicaciones financieras y de negocio causadas por la aplicación de los estándares internacionales.
- **Estudio de diagnóstico para el sector de economía solidaria de ahorro y crédito, vigilado por la Superintendencia de la Economía Solidaria:** Durante los últimos cinco años, para este sector se ha desarrollado una agenda regulatoria en materia de fortalecimiento patrimonial, gobierno corporativo, administración de riesgo de liquidez e institucionalidad de la red de seguridad financiera, que le apuntan a preservar la estabilidad y solidez de las organizaciones. En esta etapa, resulta oportuno medir el

---

<sup>2</sup> El Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP, por su sigla en inglés) es un programa conjunto establecido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que proporciona un marco comprensivo de análisis para identificar los elementos críticos de los sistemas financieros de los países.

<sup>3</sup> "El marco actual en Colombia para prevenir abusos que surgen de exposiciones con partes relacionadas debe ser mejorado. El alcance limitado, la función potencialmente ineficaz de la Junta, la falta de requisitos para consolidar las filiales, así como las deficiencias en el seguimiento y las pruebas de incumplimiento del marco actual respaldan la calificación" (FSAP, 2014)



impacto de la reglamentación expedida e identificar las brechas que pudieran existir entre esta, y las necesidades del sector y las experiencias internacionales de regulación.

Con este propósito, la URF gestionará un estudio técnico con apoyo del Ministerio de Hacienda y de un externo calificado, que presente un diagnóstico de la eficiencia de la normatividad actual y una propuesta sobre los temas pendientes por regular con la correspondiente hoja de ruta para los próximos tres años.

## V. Impulsar el acceso al sistema de pagos

Los sistemas de pago electrónicos son el engranaje que permite registrar, compensar y liquidar las transacciones en la economía de manera más eficiente, con menores costos y riesgos (BIS, 2012). También sirven como herramienta para promover la inclusión financiera y combatir la informalidad que se genera cuando las transacciones se realizan en efectivo<sup>4</sup>. Y resultan cruciales en un contexto de especial criticidad como el actual, en el cual cobran mayor relevancia algunos nichos específicos del ecosistema de pagos, como aquellos que realiza el Gobierno a las personas (G2P).

El Programa Ingreso Solidario adoptado por el Gobierno Nacional para contrarrestar los efectos económicos derivadas de la emergencia del COVID-19 logró modernizar y digitalizar la mecánica de las transferencias sociales y avanzar de manera significativa en la inclusión financiera de la población vulnerable. Dentro de los avances está: i) el uso de 1.2 millones de cuentas que ya existían en el sistema financiero, ii) la inclusión financiera – en el término de 3 meses –, de cerca de un millón de personas y, iii) los abonos directos en las cuentas de los beneficiarios<sup>5</sup>.

El diseño del mecanismo de pago se dio en un contexto de emergencia. La vocación de permanencia de esta medida obliga a estandarizar y automatizar procesos para garantizar la sostenibilidad de la plataforma y mantener la inclusión financiera alcanzada. En línea con las prácticas internacionales, el modelo ideal de dispersión es aquel en el cual el beneficiario escoge el producto de pago de su preferencia. La apropiación y usabilidad se elevan y se promueve una relación de largo plazo entre el beneficiario y la institución financiera, lo que a su vez facilita la inclusión financiera. Además, este es un esquema que reduce cargas y costos operativos para todos los actores involucrados en la cadena.

Con base en todo lo anterior, **se realizará un estudio sobre la digitalización de pagos del gobierno (G2P)**, su instrumentalización, la educación y socialización que requiere, y los avances y desafíos de la digitalización de otros pagos masivos en la economía, como los aportes a la seguridad social, los pagos notariales, la dispersión de mesadas pensionales, entre otros.

## VI. Fortalecimiento del marco institucional

En materia de intervención del Gobierno Nacional en el sistema financiero, Colombia cuenta con un arreglo institucional orientado a evitar arbitrajes regulatorios y duplicidad de funciones. Las diferentes instituciones que interactúan en la formulación, desarrollo e implementación de las políticas económicas y financieras tienen

---

<sup>4</sup> World Bank (2014) The Opportunities Of Digitizing Payments.

<sup>5</sup> Estas operaciones fue posible realizarlas gracias a la declaratoria del Estado de Emergencia y las excepciones regulatorias permitidas.





GOBIERNO  
DE COLOMBIA



MINHACIENDA



funciones puntuales definidas en las normas vigentes, las cuales interactúan de manera eficiente de conformidad con los diferentes mecanismos de coordinación implementados.

Este arreglo ha sido evaluado satisfactoriamente por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), a través del FSAP y GAFI, y recientemente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el proceso de adhesión de Colombia, en donde no solo se ha evaluado el cumplimiento de estándares internacionales, sino también el desempeño institucional en el desarrollo de sus funciones.

No obstante lo anterior, el arreglo institucional actual aún plantea algunos retos que deben ser examinados y resueltos al interior de la Unidad. Para ello, se contará con una **agenda de trabajo interna** en la cual se tratarán temas como el fortalecimiento de capacidades analíticas y tecnológicas de la entidad, el robustecimiento de la gobernanza, el recurso humano y la estructura orgánica de la Unidad, y mejora del ciclo regulatorio.