



# Actualización de la regulación prudencial de Cooperativas de ahorro y crédito y Cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, y eliminación del Comité de riesgo de liquidez para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria

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

Bogotá – Colombia

**Diciembre de 2025**

**Mauricio Salazar  
Nieto**

Subdirector

**Derenis López  
Angie Rozada  
Camila Gamba**  
Asesoras

Palabras Clave:

**Actualización  
prudencial, fondo de  
liquidez, capital,  
riesgos, cooperativas  
de ahorro y crédito**





## Resumen

A diciembre de 2024 operaban en el país 172 Cooperativas de ahorro y crédito y Cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito (CAC), vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria (SES). A dicho corte contaban con activos por \$22 billones, divididas en tres categorías: 8 plenas, 42 intermedias y 122 básicas.

La actividad principal de estas organizaciones es la intermediación financiera. El ejercicio de las operaciones que se desarrollan en esta actividad justifica contar con herramientas prudenciales que permitan que estas organizaciones cumplan sus obligaciones con sus depositantes.

A pesar de los avances en regulación prudencial de la última década existen brechas frente a los estándares locales e internacionales en materia de riesgo de crédito, de mercado, operacional y de liquidez. Brechas que podrían traducirse en un sistema más vulnerable ante una situación de estrés. Por un lado, se encontró que el capital no cubre los riesgos de mercado y operacional y que los activos ponderados por nivel de riesgo no capturan adecuadamente el perfil de riesgo de las contrapartes. Por otro lado, en la administración de liquidez la alta proporción de cartera a depósitos de las CAC; la ausencia del prestamista de última instancia (PUI) para las CAC, sumado a un fondo de liquidez muy rígido y con baja liquidez, implica una mayor exposición y un manejo poco efectivo del riesgo de liquidez.

En ese sentido, la propuesta normativa para las CAC plenas e intermedias que acompaña este documento técnico busca: i) mejorar la calidad y cantidad del capital regulatorio, poniendo mayor foco en la capacidad de absorción de pérdidas; ii) promover la revelación adecuada de los riesgos operacional, de mercado, de crédito y liquidez que asumen las entidades; y iii) cerrar la brecha de la regulación prudencial frente a los estándares locales e internacionales, considerando la segmentación de las organizaciones.

Para lograr estos objetivos, se proponen los siguientes ajustes: i) segmentar la regulación prudencial diferencial por categorías; ii) depurar el patrimonio técnico de cuentas que no tienen la capacidad de absorción de pérdidas, e incluir la cuenta de otros resultados integrales (para las categorías plena e intermedia); iii) calcular los activos ponderados por riesgo de mercado (para la categoría plena) y solicitar información sobre el riesgo operacional (para las categorías plena e intermedia); iv) que los ponderadores dependan del tipo de contraparte y de su calificación de riesgo, lo que resulta en un mayor número de categorías (para las categorías plena e intermedia); y v) actualizar el fondo de liquidez para incorporar el vencimiento de los pasivos. Lo anterior, con enfoque en la CAC de categoría intermedia y plena.



El impacto estimado muestra que, en general, todas las CAC de categoría plena e intermedia tendrían suficiente capital para cumplir con las relaciones de solvencia básica, total y relación de apalancamiento. Incluso, con una mejor revelación de los riesgos, se encontrarían en una posición más solvente. Asimismo, las CAC plenas contarían con patrimonio básico (PB) suficiente para cumplir con el colchón de conservación.

Finalmente, el fondo de liquidez propuesto revelaría mejor la estructura de vencimientos del pasivo de las CAC plenas y permitiría un manejo más flexible de los recursos del fondo. Las entidades contarían con un fondo de liquidez más pequeño que el vigente, compuesto de efectivo, certificados de depósito a término (CDT) y Títulos de Tesorería (TES); sin embargo, algunas entidades deberán transitar hacia un fondo con mayor efectivo y disminuir sus tenencias en CDT.



## Tabla de contenido

Resumen	2
Índice de tablas y gráficos	5
Índice de tablas	5
Índice de gráficos	5
Listado de acrónimos	6
1. Antecedentes y justificación	7
1.1. Brechas con la regulación local	11
2. Experiencia internacional	14
3. Propuesta normativa	18
3.1. Patrimonio técnico	19
3.2. Riesgo de crédito, de mercado y operacional	21
3.3. Relaciones de solvencia	24
3.4. Concentración de riesgos	25
3.5. Reclasificación voluntaria	26
3.6. Fondo de liquidez	26
3.7. Comité de Riesgo de Liquidez	28
4. Impacto	28
4.1. Patrimonio técnico	29
4.2. Activos ponderados por nivel de riesgo de crédito, de mercado y operacional y valor de apalancamiento	30
4.3. Relaciones de solvencia y colchón de conservación	31
4.4. Fondo de liquidez	32
5. Régimen de transición	34
6. Espacios de socialización y comentarios recibidos en la fase de publicación	35
Bibliografía	48
Anexo 1 – Operaciones de las CAC en Colombia, México y Brasil	49
Anexo 2 – Actualización prudencial del patrimonio técnico de las CAC	53
Anexo 3 – Tabla resumen de la propuesta para las CAC y del fondo de liquidez para CAC y FE plenos	54



# Índice de tablas y gráficos

## Índice de tablas

Tabla 1. Regulación prudencial en Colombia, México y Brasil .....	15
---	----

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Distribución geográfica de las CAC y los asociados.....	7
Gráfico 2. Porcentaje de entidades en cada rango de solvencia total .....	9
Gráfico 3. Indicadores de las entidades.....	10
Gráfico 4. Participación de los depósitos de las CAC en los EC.....	11
Gráfico 5. Propuesta de relaciones de solvencia .....	25
Gráfico 6. Composición del fondo de liquidez de las CAC plenas .....	27
Gráfico 7. Impacto estimado en el patrimonio técnico de las CAC de categoría plena e intermedia .....	30
Gráfico 8. Impacto estimado en el APNR y el valor de apalancamiento de las CAC de categoría plena e intermedia.....	31
Gráfico 9. Impacto estimado en las relaciones de solvencia y el colchón de conservación.....	32
Gráfico 10. Composición de los depósitos totales de las CAC plenas.....	33
Gráfico 11. Tamaño y composición estimado promedio del fondo de liquidez de las CAC plenas.....	34



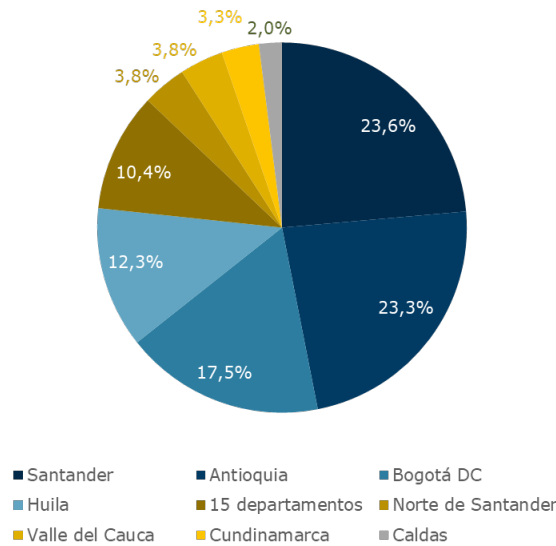
## Listado de acrónimos

- ATL.** Apoyo transitorio de liquidez
- BCE.** Banco Central Europeo
- BR.** Banco de la República
- CAC.** Cooperativas de ahorro y crédito, y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito
- CDT.** Certificado de depósito a término
- CDAT.** Certificado de depósito de ahorro a término
- CF.** Cooperativas financieras
- EC.** Establecimientos de crédito
- FE.** Fondos de empleados
- MUT.** Asociaciones mutuales con ahorro y crédito
- PUI.** Prestamista de Última Instancia
- SES.** Superintendencia de la Economía Solidaria
- SFC.** Superintendencia Financiera de Colombia
- TES.** Títulos de Tesorería

# 1. Antecedentes y justificación

Con información a diciembre de 2024, las CAC contaban con activos por \$22 billones (b) y 3 millones de asociados. Estas organizaciones están ubicadas en 23 departamentos y 71 municipios. Los departamentos con el mayor número de asociados son Santander y Antioquia, seguidos de Bogotá D.C (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Distribución geográfica de las CAC y los asociados**



Nota: Los 26 departamentos corresponden a aquellos con menos de 100.000 asociados.  
Fuente: SICSES (2024) y datos de la SES, cálculos de la URF con corte a diciembre de 2024.

Una de las funciones de las CAC es la intermediación financiera, la cual permite la transformación de vencimientos al captar depósitos a plazos o a la vista y otorgar préstamos de largo plazo. Esta transformación de plazos expone a las entidades a diversos riesgos como el de crédito y liquidez. Por lo tanto, para que las CAC cumplan las obligaciones con sus asociados, que a su vez son sus depositantes, es necesaria la administración apropiada de estos riesgos.

Con la información reportada en el Gráfico 1 las CAC cubren de forma representativa a la población de ciertas regiones del país, como Santander y Huila<sup>1</sup>. Esta cobertura significativa de la población genera que la gestión efectiva de los mencionados riesgos sea indispensable para el correcto funcionamiento del sistema de pagos. Un escenario de estrés podría tener afectaciones regionales más allá del

<sup>1</sup> Con información de Fogacoop, en Santander y Huila cerca del 24,7% y el 29,4% de la población son asociados de alguna CAC.



sector cooperativo, dejando sin pagos, transferencias o recursos disponibles a miles de personas.

Por lo tanto, mantener adecuados esquemas de regulación prudencial<sup>2</sup> es fundamental para las CAC. Este sector ha contado con la construcción y expedición de múltiples iniciativas durante los últimos años, las cuales han estado orientadas a fortalecer la resiliencia patrimonial de las entidades y la confianza que en ellas depositan sus asociados.

Los Decretos 037 de 2015, 344 de 2017, 961 de 2018 y 704 de 2019 actualizaron el marco prudencial de estas organizaciones, ajustando y complementando disposiciones en materia de suficiencia y calidad del capital, límites individuales de concentración de riesgos y gestión del riesgo de liquidez. Por último, bajo el Decreto 1544 de 2024 se segmentaron las organizaciones de acuerdo con el monto de sus activos, con el fin de reconocer las capacidades y oportunidades de fortalecimiento para cada grupo de entidades. Para ello, se definieron tres categorías de CAC: básica (monto total de activos inferior a 315 millones UVR), intermedia (activos iguales o inferiores a 1,400 millones UVR y superiores o iguales a 315 millones UVR) y plenas (activos superiores a 1,400 millones UVR).

Sin embargo, también es importante considerar que las herramientas de gestión del riesgo han ido evolucionando de acuerdo con las dinámicas de funcionamiento del mercado financiero. En este sentido, los mecanismos de gestión de riesgos empleados por las CAC han venido rezagándose frente a estándares internacionales, como los definidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en 2011 y 2019<sup>3</sup>, y a los que se han adoptado por los establecimientos de crédito (EC), que incluyen a las CF vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Este tipo de organizaciones han avanzado en la adopción de dichos estándares internacionales, permitiéndoles gestionar de manera más adecuada los riesgos a los que están expuestas.

Según información disponible a corte de diciembre de 2024 (Gráfico 2, Panel A), se encuentra que las CAC cuentan con niveles de solvencia que superan los mínimos requeridos (9%), e incluso muestran mayor solvencia que algunos establecimientos bancarios. No obstante, cuando se observan en detalle los componentes con los que se calcula la relación mínima de las CAC, se encuentran diferencias en el tratamiento de algunas cuentas que podrían subestimar los riesgos que asumen

---

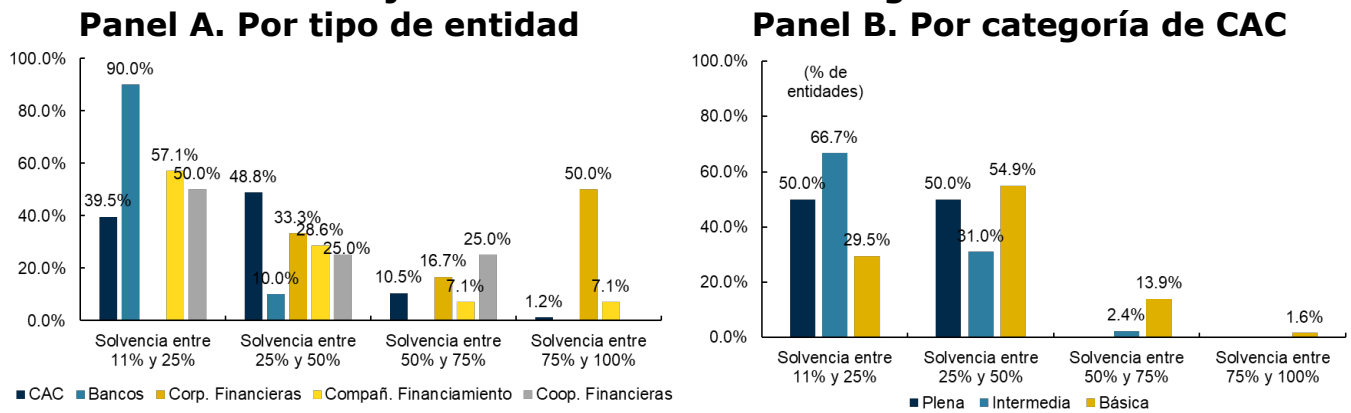
<sup>2</sup> La regulación prudencial se refiere al conjunto de normas que rigen la actividad financiera que permite que las organizaciones gestionen prudentemente los riesgos, manteniendo niveles adecuados de capital y liquidez. Esta regulación tiene como objetivo garantizar su solidez y estabilidad, así como proteger a los consumidores de servicios financieros.

<sup>3</sup> Disponible en: [https://www.bis.org/bcbs/basel3\\_es.htm](https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm)

estas organizaciones en la colocación de sus créditos y, en consecuencia, sobreestimar su solidez.

Al analizar el nivel de holgura de capital frente al límite de solvencia se observa que existen diferencias entre categorías. Mientras las CAC de categoría plena se encuentran distribuidas equitativamente entre el primero y segundo cuartil, las CAC de categoría intermedia se encuentran en el primer cuartil y las básicas se concentran en el segundo cuartil, incluso el 13,9% de estas organizaciones se ubica en un rango de solvencia del 50% al 75% (Gráfico 2, Panel B).

**Gráfico 2. Porcentaje de entidades en cada rango de solvencia total**



Fuente: datos de la SFC y SES, cálculos de la URF con corte a diciembre de 2024.

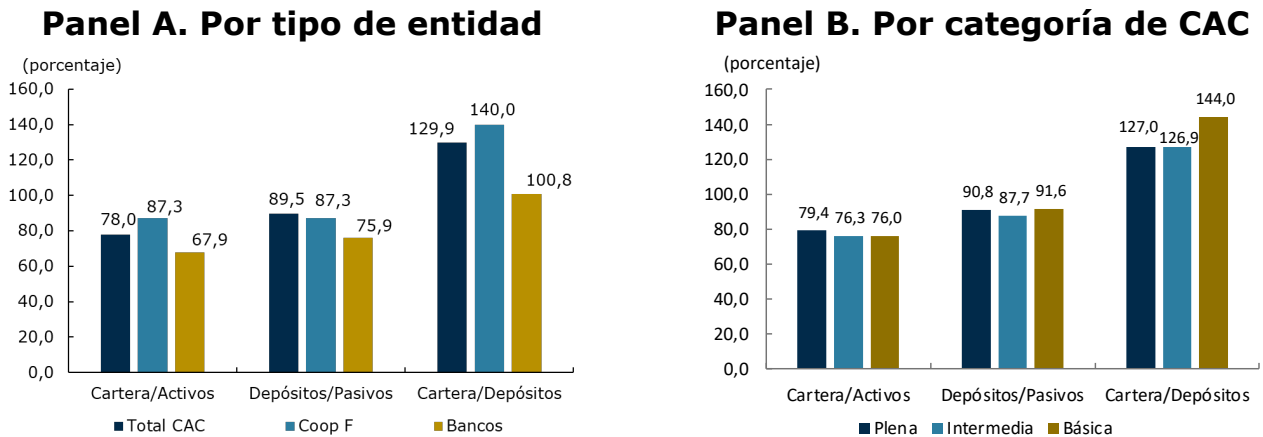
Fuente: datos de la SES, cálculos de la URF con corte a diciembre de 2024.

Por la naturaleza de estas organizaciones la cartera representa la mayor parte del activo. Con información a diciembre de 2024, este porcentaje era del 78% para las CAC, del 87,3% para las CF y del 67,9% para los bancos (Gráfico 3, Panel A). La razón de cartera a depósitos muestra la proporción de la cartera que se financia con depósitos, esta razón es mayor para las CAC que para los bancos, pues por cada peso depositado se prestan 129,9 pesos (Gráfico 3, Panel A).

Por otra parte, para las cooperativas (CF y CAC) la razón depósitos a pasivos es mayor que la de los bancos, aunque la de las CAC es marginalmente mayor, lo que significa que la mayor parte de su pasivo se concentra en depósitos. Al analizar las diferentes categorías de las CAC se observa que, en general, la razón de cartera a activos y de depósitos a pasivos es similar entre categorías. Sin embargo, una mayor proporción de la cartera en las CAC de categoría básica es financiada con pasivos adicionales a los depósitos (Gráfico 3, Panel B). Esta alta proporción de cartera con respecto a depósitos podría sugerir una mayor exposición al riesgo de liquidez, pues las organizaciones deben recurrir en mayor medida a fuentes de financiación menos estables que los depósitos, cuya disponibilidad y precio son

mucho más sensibles a las condiciones económicas o financieras (Cucic, D. et al., 2024; Disalvo, J. y Johnston, R., 2017).

### Gráfico 3. Indicadores de las entidades

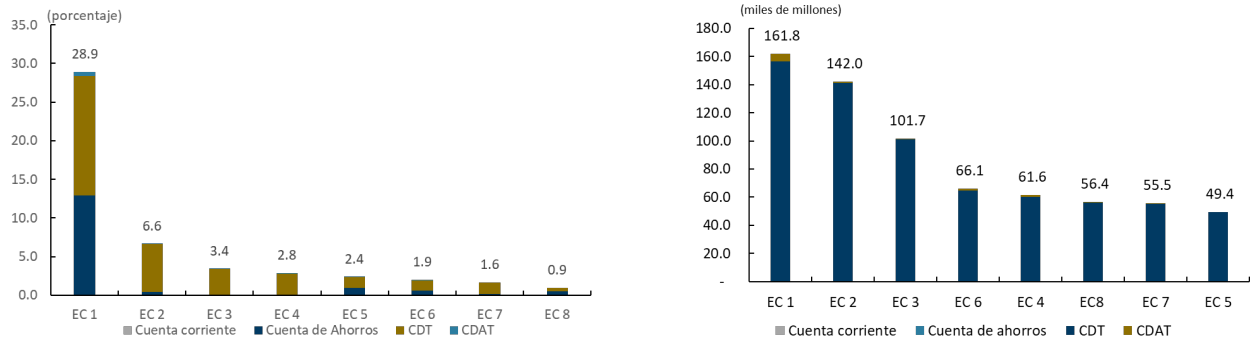


Fuente: datos de la SFC y SES, cálculos de la URF con corte a diciembre de 2024.

Al analizar las inversiones de las CAC en el sistema financiero tradicional, a diciembre de 2024, estas organizaciones tenían alrededor de \$2,4 billones en depósitos en los establecimientos de crédito (EC) - en cuentas corrientes, de ahorros, CDT y CDAT-, que corresponden en su mayoría a inversiones del fondo de liquidez. Los recursos captados de las CAC corresponden al 4,3% de los depósitos a la vista y a término de los 8 principales establecimientos que captan recursos del sector. Así, aunque una parte significativa de los recursos de las CAC se concentra en pocos EC, estos depósitos no constituyen una porción considerable de la captación total de los mismos. Por ejemplo, en el EC que capta cerca del 60% de los recursos de las CAC, estos recursos corresponden al 27% de los depósitos totales captados por él (Gráfico 4).

De modo que, ante un escenario de estrés en el sector de la economía solidaria asociado con necesidades de liquidez, las organizaciones podrían retirar sus recursos de los EC afectando la liquidez de estos últimos. Asimismo, tensiones en el sistema financiero tradicional podrían comprometer la estabilidad del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria.

**Gráfico 4. Participación de los depósitos de las CAC en los EC**  
**Panel A. En porcentaje** **Panel B. En monto**



Nota: El porcentaje corresponde a los depósitos que las CAC tienen en cada EC como proporción de las captaciones totales de cada uno.

Fuente: datos de la SFC y SES, cálculos de la URF con corte a diciembre de 2024.

La Hoja de ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, publicada por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF, 2022), recomendó la actualización del marco de regulación prudencial del sector, en lo relacionado con la calidad y la cantidad de capital, la medición de los activos ponderados por riesgo de crédito, de mercado y operacional y la medición del riesgo de liquidez. Lo anterior, a la luz de la normativa de otras organizaciones del sector que desarrollan actividad financiera, como lo son las CF vigiladas por la SFC, reconociendo las particularidades de las CAC.

Si bien existe un marco de regulación prudencial que ha permitido a las organizaciones responder en tiempo y forma a sus asociados, resulta pertinente y adecuado actualizar algunos aspectos de esta regulación, con el fin de administrar mejor los riesgos de crédito, de mercado, operacional y de liquidez a los que están expuestas. Además, resulta oportuno que esta actualización se apalanque en los segmentos definidos en el Decreto 1544 de 2024, con el fin de demandar herramientas óptimas para aquellas organizaciones que por su tamaño estarían asumiendo mayores riesgos y, cuya capacidad operativa y tecnológica les permitiría gestionar más eficientemente dichos riesgos.

## 1.1. Brechas con la regulación local

Para analizar las brechas de las CAC con respecto a los estándares locales se tomó como referente la regulación prudencial de las CF, estas últimas consideradas EC vigilados por la SFC. Adicionalmente, si bien existe una segmentación de las CAC a partir de 2024, se requiere establecer la regulación prudencial que diferencie los tres segmentos de categoría básica, intermedia y plena.



En materia de **solvencia**<sup>4</sup>, las CAC calculan la relación de solvencia total, mientras que las CF calculan, además, una relación de solvencia básica, básica adicional y relación de apalancamiento. Para el cálculo de la relación de solvencia total las CAC solo tienen capital para cubrir la exposición al riesgo de crédito, mientras que las CF tienen un cargo de capital por riesgo de crédito, de mercado y operacional para todas sus relaciones de solvencia. Las CF cuentan también con un colchón de capital adicional de conservación y tendrían que cumplir con el colchón sistémico si alguna clasificara como entidad con importancia sistémica.

Dentro de los componentes de la solvencia también se evidencian diferencias en la calidad y cantidad del **patrimonio**<sup>5</sup>. En primer lugar, las CAC cuentan con dos tipos de patrimonio: básico ordinario y adicional, cuya suma constituye el patrimonio técnico. En contraste, los EC cuentan con PB adicional, el cual tampoco está presente en las CF a diferencia de los demás EC.

Dentro de las definiciones y criterios de pertenencia de cada tipo de patrimonio se observan diferencias notables. El PB de las CAC se integra principalmente por los aportes sociales no reducibles, la reserva de protección de aportes, el fondo para mantener el poder adquisitivo de los aportes sociales, donaciones irrevocables, y otras reservas y fondos permanentes. El patrimonio adicional (PA), por su parte, admite elementos como los excedentes del ejercicio comprometidos irrevocablemente, una fracción de la reserva fiscal, parte de las valorizaciones no realizadas y provisiones generales, con límites normativos (por ejemplo, el PA no puede superar el 100% del PB neto).

Mientras que, las CF tienen los otros resultados integrales (ORI)<sup>6</sup> como parte de su patrimonio básico ordinario, las CAC sólo reconocen algunas cuentas del ORI como PA. En cuanto a las deducciones, las CAC no consideran el impuesto de renta o el valor del crédito mercantil como deducciones del patrimonio, a diferencia de las CF, donde estos conceptos sí se deducen. Este tratamiento puede dar lugar a una sobreestimación del capital disponible en las CAC<sup>7</sup>.

Adicionalmente, las CAC no cuentan con disposiciones normativas que definan criterios de pertenencia para los diferentes tipos de patrimonio, tales como la capacidad de absorción de pérdidas, el no financiamiento por parte de la entidad, o su carácter perpetuo, criterios que sí se exigen para los EC.

<sup>4</sup> Capítulo I del Título 10 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Sin embargo, no se computa la cuenta de ajuste por primera vez de NIIF.

<sup>7</sup> En los EC, dentro de la cuenta del ORI se incluyen los ajustes en la aplicación por primera vez de las NIIF, los cuales son deducidos del patrimonio básico ordinario. Mientras que, en las CAC, la aplicación por primera vez de las NIIF constituye una cuenta distinta del ORI.



Para el **cálculo de los activos ponderados por riesgo de crédito**<sup>8</sup> la normativa para CAC define cuatro categorías de acuerdo con el nivel de riesgo de crédito al que está expuesto el activo. Los activos incluidos en las categorías computan por el 0%, 20%, 50% y 100%. En particular, el crédito de consumo y microcrédito tiene un ponderador del 100%. Lo anterior, teniendo en cuenta una estructura de operaciones enfocada en otorgar crédito a sus asociados para consumo y vivienda y un libro de tesorería pequeño o inexistente. Por el lado de las CF la clasificación de activos se basa en el tipo de contraparte y su calificación, lo que genera trece categorías. Por ejemplo, el crédito de consumo y microcrédito tiene un ponderador del 75%. Además, se permite la disminución del valor de exposición por concepto de garantías, sin embargo, para las CAC el valor de exposición ya disminuye por cuenta del monto de los aportes del asociado. En ese sentido, por la estructura que caracteriza al sector cooperativo (CAC y CF), el aporte funciona como parte del patrimonio y como garantía de las obligaciones.

Finalmente, el **manejo de la liquidez**<sup>9</sup> de las CF incluye una administración de liquidez de corto plazo (Indicador de riesgo de liquidez - IRL) y estructural (Coeficiente de fondeo estable neto - CFEN). Mientras que las CAC cuentan con un IRL por regulación secundaria y con un fondo de liquidez que, para efectos de la gestión del riesgo de liquidez se asimila, en algunos aspectos, al encaje<sup>10</sup> que deben mantener los EC. Sin embargo, a diferencia del encaje de los EC, este fondo es menos líquido al estar constituido, además de depósitos a la vista, en CDT o CDAT en EC o en participaciones en fondos de inversión colectiva (FIC). Asimismo, para el caso de los EC, la adopción de indicadores como el IRL y el CFEN, que mitigan el riesgo de liquidez de forma más eficaz, eficiente y prospectiva, ha llevado a que los bancos centrales reduzcan el encaje (BR, 2024).

Adicionalmente, dado que las CAC no se consideran EC y, por lo tanto, no están sometidas al control, inspección y vigilancia de la SFC estas organizaciones no pueden acceder a los apoyos transitorios de liquidez (ATL) contemplados dentro de la figura del PUI del Banco de la República (BR). Por consiguiente, es necesario fortalecer el marco regulatorio que permita gestionar de manera eficiente y eficaz el riesgo de liquidez, a través de la adopción de indicadores adicionales y de una

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> Capítulo II del Título 7 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015

<sup>10</sup> El encaje corresponde a un instrumento de política económica, tradicionalmente a cargo de los bancos centrales, que exige que los EC mantengan una reserva de liquidez en efectivo o en sus cuentas del banco central. El encaje corresponde a una proporción de los depósitos del público.



estrategia más robusta de inversión en activos líquidos de alta calidad que mejore la respuesta ante eventos de estrés<sup>11</sup>.

Dada la importancia regional de estas organizaciones, los rezagos regulatorios frente a otras entidades que desarrollan actividades similares y la convergencia de estas últimas a un estándar más adecuado y robusto justifican la necesidad de actualizar la regulación prudencial de las CAC, tomando en cuenta las diferentes categorías regulatorias y su naturaleza.

## 2. Experiencia internacional

En la revisión internacional se encontró que México tiene una segmentación por categorías de las cooperativas de ahorro, como se observa en la tabla 1. Esta segmentación implica obligaciones regulatorias diferenciadas siendo la categoría 4 la que tiene un régimen prudencial más robusto.

En materia de definición de niveles de liquidez, en la regulación mexicana se incorpora un requerimiento de liquidez atado a una ventana de tiempo, es decir, vencimientos de su pasivo en forma de depósitos con plazos menores o iguales a 30 días y los depósitos a la vista. Asimismo, se requiere que esto se cubra con activos líquidos de alta calidad: depósitos a la vista, títulos bancarios, valores gubernamentales o disponibles en vencimientos menores a 30 días. Esta forma de requerimiento de liquidez atado al plazo del pasivo y activos con una mayor liquidez de alta calidad constituye una buena práctica para considerar en la propuesta regulatoria para las CAC.

En Brasil, las cooperativas de crédito son autorizadas y supervisadas por el Banco Central. Bajo la Resolución No. 2.788 de 2000, el Consejo Monetario Nacional autorizó la creación de bancos cooperativos bajo la dirección de una cooperativa central, con el objetivo de proveer servicios que las cooperativas de crédito individuales no pueden ofrecer. Algunos de estos productos y servicios son el acceso a la cámara de compensación de cheques, créditos oficiales, y el mercado interbancario.

A su vez, las cooperativas centrales fueron creadas para ofrecer asistencia financiera y de servicios a sus afiliados, así como realizar operaciones auxiliares de

---

<sup>11</sup> Para más información consultar la sección 3.1 del Estudio Técnico "Cobertura y liquidez para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria" publicado en la página web [https://www.urf.gov.co/939/-/document\\_library/nsiq/view\\_file/2649080?\\_com=liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_E\\_nsiq\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.urf.gov.co%3A443%2F939%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_nsiq%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview&\\_com=liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_nsiq\\_fileEntryId=2649080](https://www.urf.gov.co/939/-/document_library/nsiq/view_file/2649080?_com=liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_E_nsiq_redirect=https%3A%2F%2Fwww.urf.gov.co%3A443%2F939%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nsiq%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview&_com=liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nsiq_fileEntryId=2649080).



supervisión. Las cooperativas de crédito individuales están segmentadas en tres categorías, siendo la plena la categoría con una mayor complejidad, similar a la norma mexicana.

**Tabla 1. Regulación prudencial en Colombia, México y Brasil**

	<b>Colombia</b>	<b>México</b>	<b>Brasil</b>
<b>Alcance</b>	Cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.	Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.	Cooperativas de crédito individuales, cooperativas centrales de crédito y confederaciones de crédito. Únicamente las cooperativas de crédito individuales prestan servicios directos a sus socios.
<b>Segmentación</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Básica (monto total de activos inferior a COP 315 millones)</li><li>2. Intermedia (activos iguales o inferiores a COP 1,400 millones y superiores o iguales a COP 315 millones)</li><li>3. Plenas (activos superiores a COP 1,400 millones).</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Monto de activos totales iguales o inferiores a 10 millones de UDIS</li><li>2. Monto de activos totales superiores a 10 millones de UDIS e iguales o inferiores a 50 millones de UDIS</li><li>3. Monto de activos totales superiores a 50 millones de UDIS e iguales o inferiores a 250 millones de UDIS</li><li>4. Monto de activos totales superiores a 250 millones de UDIS.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Cooperativa central de crédito y confederación de centrales: capital inicial R\$200.000 y patrimonio neto R\$1.000.000.</li><li>2. Plena: no afiliada a cooperativa central capital inicial de R\$5.000.000 y patrimonio neto de R\$50.000.000; si es afiliada a cooperativa central capital inicial de R\$2.500.000 y patrimonio neto R\$25.000.000</li><li>3. Clásica: no afiliada a cooperativa central, capital inicial R\$20.000 y patrimonio neto R\$500.000; afiliada a cooperativa central, capital inicial R\$10.000 y patrimonio neto R\$300.000</li><li>4. Capital y préstamo: capital inicial de R\$10.000 y patrimonio neto de R\$300.000</li></ol>
<b>Relación de solvencia</b>	(Patrimonio técnico / Activos ponderados por nivel de riesgo) x 100 = 9 %	Para las 4 categorías: (Patrimonio técnico / Activos ponderados por nivel de riesgo) x 100 = 8%	Patrimonio de referencia simplificado/ Activos ponderados por nivel de riesgo) x 100 Cooperativa singular afiliada a cooperativa central= 12% Cooperativa singular no afiliada a cooperativa central= 17%



			Las cooperativas de categoría plena deben cumplir con el mismo régimen prudencial que aplica a los bancos, mientras que las cooperativas de categoría clásica y categoría capital y préstamo están sujetas a un modelo simplificado.
Riesgo de crédito	4 categorías dependiendo de la seguridad del activo. Ponderan al 0%, 20%, 50% y 100%	La clasificación por categorías aplica a las cooperativas 2, 3 y 4. Existen 3 grupos dependiendo de la seguridad del activo y ponderan al 0%, 20% y 100%	Las cooperativas de categoría plena deben aplicar de las exposiciones de riesgo de crédito.
Riesgo de mercado	No se pide capital para la exposición al riesgo de mercado	Para la categoría 2 aplica: 1% x (cartera de crédito otorgada por las sociedades + total de inversiones de valores + saldos deudores por reporto). Para la categoría 3 y 4 aplica: 30 % al monto total que resulte del cálculo del requerimiento de capital por riesgo de crédito	Para todas las categorías aplica el riesgo cambiario y el riesgo asociado a los servicios de pago.
Riesgo operacional	No se pide capital para la exposición al riesgo de operacional	No se pide capital para la exposición al riesgo de operacional	Se pide capital para la exposición al riesgo operacional simplificado
Capital neto	Ver sección 1.1	Para todas las categorías: <ul style="list-style-type: none"><li>• Capital contable o patrimonio</li><li>• Intangibles</li><li>• préstamos de liquidez otorgados a sociedades</li><li>• Créditos netos de estimaciones</li><li>• Inversiones</li><li>• financiamiento y cualquier tipo de</li></ul>	Para todas las categorías: <ul style="list-style-type: none"><li>• Capital social</li><li>• Reservas de capital</li><li>• Ganancias no realizadas</li><li>• Excedentes o utilidades acumuladas</li><li>• Cuentas de resultado acreedoras</li><li>• Depósito para suplir deficiencia de capital</li></ul>



		aportación a título oneroso	
Capital adicional	Ver sección 1.1	Para las categorías 2, 3 y 4 la comisión puede exigir requerimientos adicionales de capital, cuando se justifique.	
Riesgo de liquidez	Por regulación se determina un fondo de liquidez que corresponde a depósitos a término o a la vista en EC o participaciones en FIC que correspondan al 10% de los depósitos de cada organización. Por instrucciones del supervisor se define un IRL y una brecha de liquidez.	Las sociedades deben mantener niveles de liquidez mínimos en relación con sus operaciones pasivas de corto plazo. Estas operaciones tienen plazos por vencer menores o iguales a 30 días y los depósitos a la vista. Deben mantener una posición de por lo menos el equivalente al 10% de sus pasivos a corto plazo, invertidos en depósitos a la vista, títulos bancarios, valores gubernamentales o en disponibilidades, cuyo plazo de vencimiento sea igual o menor a 30 días. La Comisión puede incrementar el coeficiente de liquidez cuando a su juicio y, tomando en cuenta los riesgos asumidos por la Sociedad de que se trate, dicha medida se justifique.	Las cooperativas deben tener procesos para identificar, monitorear y controlar la exposición al riesgo de liquidez en diferentes horizontes de tiempo, incluyendo intradía.  Los activos que se consideran de alta calidad son el efectivo, las reservas en el banco central, reservas obligatorias en el banco central, títulos del gobierno y títulos emitidos y garantizados por bancos extranjero son una calificación mayor o igual a AA-.
Operaciones	Todas las categorías pueden hacer 9 operaciones, además de las que autorice el Gobierno Nacional. Para más información ver anexo 1	La categoría 1 puede hacer 19 operaciones, la categoría 2 realiza 5 adicionales, la categoría 3, 3 adicionales, la categoría 4, 3 adicionales. Para más información ver anexo 1	La categoría plena puede hacer las operaciones indicadas en el anexo 1; la categoría clásica puede hacer las mismas operaciones que la categoría plena pero no puede operar con divisas o derivados; la categoría de capital y préstamo puede realizar las mismas operaciones de la categoría clásica pero no puede captar recursos.



Nota: Al 31 de julio de 2025, 1 USD equivale a COP 4,184; MEX 18,86 y; R\$5,60. Un UDIS equivale a MEX 8,52.

Fuentes: Para Brasil: la Ley 5.764 - diciembre 16, 197, Ley complementaria No. 130 - abril 17, 2009, CMN Resolución 4.434 - agosto 5 de 2015, BCB Resolución 4.606 - 19 de octubre de 2017. Para México: Ley para regular las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y Disposiciones de carácter general aplicables a las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. Para Colombia: Decretos 1840 de 1997, 037 de 2015 (derogados), 344 de 2017, 961 de 2018 y 704 de 2019, Decreto 1544 de 2024, y leyes 79 de 1989 y 454 de 1998.

### 3. Propuesta normativa

La segmentación por categorías de las CAC reconoce las diferencias que existen al interior del sector en términos del tamaño de sus activos e, indirectamente, en las capacidades y la gestión de riesgo de las organizaciones. Estas diferencias plantean retos para que el sector converja hacia prácticas estandarizadas de riesgo de crédito y de liquidez. En ese sentido, la propuesta regulatoria que acompaña el presente documento se apalanca en la segmentación por categorías de CAC.

Para la construcción del proyecto de decreto se considera que el fortalecimiento de la gestión de los riesgos de crédito y de liquidez no solo disminuye la probabilidad de una resolución a nivel individual y posibles pérdidas para los ahorradores y para el sistema, sino que, además, genera mayor solidez y confianza a los ahorradores y a terceros que buscan alternativas de ahorro.

De acuerdo con lo anterior, la propuesta normativa se enfoca en las CAC plenas e intermedias y busca:

- Mejorar la calidad y cantidad del capital regulatorio, poniendo mayor foco en la capacidad de absorción de pérdidas.
- Promover la revelación adecuada de los riesgos operacional, de mercado, de crédito y liquidez que asumen las entidades, y
- Cerrar la brecha de la regulación prudencial frente a estándares locales e internacionales, considerando la segmentación por categorías de las organizaciones.

Lo anterior, a través de los siguientes ajustes:

- Incorporar un diseño de regulación prudencial segmentado por categorías.
- Depurar el patrimonio técnico de cuentas que no tienen la capacidad de absorción de pérdidas, e incluir la cuenta de otros resultados integrales (plena e intermedia).



- Calcular los activos ponderados por riesgo de mercado (en CAC de categoría plena) y solicitar información sobre riesgo operacional (en CAC de categorías plena e intermedia).
- Que los ponderadores dependan del tipo de contraparte y de su calificación de riesgo, lo que resulta en un mayor número de categorías (plena e intermedia), y
- Actualizar las reglas aplicables al fondo de liquidez para incorporar el vencimiento de los pasivos y un requerimiento de liquidez de alta calidad para las CAC plenas.

De esta manera, la propuesta de actualización regulatoria para las CAC de las categorías intermedia y plena se plantea en las siguientes secciones.

## 3.1 Patrimonio técnico<sup>12</sup>

### 3.1.1. Patrimonio básico

En este punto es importante tener en cuenta que los objetivos contables difieren de los objetivos regulatorios en términos prudenciales. Por un lado, los estados financieros, en particular, el patrimonio, están pensados para proveer información sobre la situación financiera de la entidad, su desempeño, las transacciones, entre otros aspectos. Por otro lado, el principal objetivo de la regulación prudencial es promover la resiliencia de los intermediarios, es decir, mejorar la habilidad de las organizaciones para absorber pérdidas que surjan de choques. En ese sentido, las cuentas contables patrimoniales no siempre cumplen criterios para contabilizarse como capital prudencial o regulatorio.

En el caso de las CAC, si bien dentro del patrimonio contable se ubican varios fondos y reservas perpetuos, su naturaleza no parece cumplir con criterios para considerarse capital regulatorio, en la medida en que su objetivo es servir para inversión. De modo que, se propone considerar la capacidad de absorción de pérdidas y la inhabilidad de utilizar los recursos con otros objetivos, como condición a cumplir por aquellos fondos y reservas que computen dentro del PB.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto de decreto plantea que computen para el PB los siguientes fondos y reservas: la reserva de asamblea, la reserva estatutaria, el fondo para revalorización de aportes, el fondo no susceptible de repartición establecido en el artículo 10 de la Ley 79 de 1988, y otros fondos y otras reservas cuando tengan como fin la absorción de pérdidas.

---

<sup>12</sup> Para mayor detalle sobre los cambios en el patrimonio técnico por categoría de CAC, consultar el anexo 2.



También se propone incluir los Otros Resultados Integrales (ORI) netos<sup>13</sup> en el PB, lo que significa, dejar de computar las valorizaciones o ganancias no realizadas en inversiones en valores clasificados como disponibles para la venta en títulos de deuda en el PA, porque con la aplicación de las NIIF el valor de cada activo incluye todas sus valorizaciones. De esta manera se reconoce que todas las ganancias y pérdidas no realizadas pueden afectar la situación futura de la entidad y no solo algunas de ellas.

Tampoco se tienen en cuenta los ajustes en la aplicación por primera vez de las NIIF, en primer lugar, porque en las CAC esta cuenta no hace parte del ORI y por otra parte porque esta cuenta no tiene la capacidad de absorber pérdidas.

En línea con la regulación de las CF, se propone incluir los excedentes del ejercicio en curso en el PB, en el porcentaje en el que la Asamblea de Asociados se comprometa irrevocablemente a destinar para el incremento de la reserva de protección de los aportes sociales, durante o al término del ejercicio, en lugar de que siga computando en el PA. En línea con el literal r) del artículo 2.1.1.1.10 del Decreto 2555 de 2010 que aplica a las CF, los excedentes no requieren de una aprobación previa por parte de la SES para que computen como capital. Además, la legislación en materia de excedentes aplicable a las CF y a las CAC es la misma y se rige por los artículos 53 a 56 de la Ley 79 de 1988.

### **3.1.2. Deduciones del patrimonio básico**

Se propone deducir del PB la totalidad de los activos intangibles registrados en los estados financieros, incluyendo el crédito mercantil, netos de sus impuestos diferidos. Basilea contempla esta deducción teniendo en cuenta que estos activos probablemente no serán realizables en un momento crítico para la entidad.

Asimismo, se deduce el impuesto de renta diferido cuando sea positivo porque es una cuenta destinada a mantener recursos para cumplir con obligaciones tributarias que deberán efectuarse en algún momento, es decir no son parte del capital regulatorio que pueda absorber pérdidas. Se exceptúa la cuenta de revalorización de activos, que corresponde principalmente a activos fijos, teniendo en cuenta su difícil realización.

### **3.1.3. Patrimonio adicional**

Finalmente, en el PA solo quedaría el valor de las provisiones de carácter general constituidas por la cooperativa.

---

<sup>13</sup> Se exceptúa la cuenta de revalorización de activos, que corresponde principalmente a activos fijos, teniendo en cuenta su difícil realización.



## 3.2 Riesgo de crédito, de mercado y operacional

### 3.2.1 Riesgo de crédito

La existencia de solo cuatro categorías asociadas a cuatro ponderadores por riesgo de crédito impide una clasificación adecuada de diferentes activos que, incluso dentro de la misma categoría, tienen un nivel de riesgo de crédito diferente, dadas las características de cada contraparte. Por ejemplo, actualmente un CDT pondera al 20%, sin embargo, dependiendo de la calificación de riesgo de la contraparte que lo emita podría tener un ponderador distinto, incluso mayor.

Además, los balances de las organizaciones que se encuentran en las categorías intermedia y plena cuentan con una mayor complejidad en sus operaciones que requiere una clasificación más detallada de sus activos y contrapartes. Actualmente, las inversiones ponderan al 100%, sin embargo, dependiendo de la naturaleza de la contraparte y del tipo de inversión estas podrían ponderar distinto.

Por lo anterior, para el cálculo de los activos ponderados por nivel de riesgo de crédito se propone ampliar el número de categorías de clasificación de los activos, pasando de cuatro a ocho categorías, con el fin de incrementar su sensibilidad al riesgo. Lo anterior, siguiendo el estándar publicado por el Banco de Pagos internacionales (por sus siglas en inglés, BIS) (BIS, 2023) y la regulación local para los EC.

A continuación, se describen las categorías que fueron ajustadas.

1. Activos y contingencias con porcentaje de ponderación del 20%: En esta categoría sólo clasifican los activos sujetos a riesgo de crédito del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas - Fogacoop, así como los avalados o garantizados por el Fondo Nacional de Garantías - FNG o el Fondo Agropecuario de Garantías - FAG. Los demás activos se clasifican dependiendo del tipo de contraparte y su calificación de riesgo.
2. Activos y contingencias con porcentaje de ponderación del 100%: Activos o exposiciones en incumplimiento; activos fijos; bienes de arte y cultura; inversiones en propiedad, planta y equipos; bienes muebles o inmuebles realizables recibidos en dación en pago o remates judiciales; remesas en tránsito; instrumentos participativos, derechos fiduciarios que posean en patrimonios autónomos y cualquier otro que no se clasifique en ninguna de las categorías.
3. Activos y contingencias sujetos al riesgo de crédito frente a gobiernos o bancos centrales de otros países. Se propone que el ponderador de estos



activos pase del 20 % a ser definido por la calificación de riesgo del gobierno o banco central emisor o garante, de la siguiente forma:

Calificación de riesgo	AAA a AA-	A+ a A-	BBB+ a BBB-	BB+ a B-	Menor a B-	Sin calificación
Ponderación	0%	20%	50%	100%	150%	100%

4. Activos y contingencias sujetas a riesgo de crédito frente a entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Se propone que el ponderador de estos activos pase del 20 % a ser definido por la calificación de riesgo de corto o largo plazo de las contrapartes vigiladas por la SFC o entidades financieras del exterior, de la siguiente forma:

Calificación de riesgo de largo plazo	AAA a AA-	A+ a A-	BBB+ a BBB-	BB+ a B-	Menor a B-	Sin calificación
Ponderación	20%	30%	50%	100%	150%	100%

Calificación de riesgo de corto plazo	1	2	3	4 y 5	Sin calificación
Ponderación	20%	30%	50%	100%	100%

5. Activos, exposiciones y contingencias sujetos a riesgo de crédito frente a grandes empresas: Se utilizarán las ponderaciones de las siguientes tablas:

Calificación de riesgo de largo plazo	AAA a AA-	A+ a A-	BBB+ a BBB-	BB+ a BB-	Menor a BB-	Sin calificación
Ponderación	20%	50%	75%	100%	150%	100%

Calificación de riesgo de corto plazo	1	2	3	4 y 5	Sin calificación
Ponderación	20%	50%	100%	150%	100%

6. Activos y contingencias sujetas a riesgo de crédito frente a micro, pequeñas, medianas empresas o personas naturales, que ponderan al 75%, excepto cuando el valor del activo supere el 0,2% de la suma del valor de todos los activos de la presente disposición, ponderará al 100%.
7. Activos y contingencias garantizados con inmuebles:



Relación saldo/garantía	<50%	= 50% y 60%	= 60% y < 80%	= 80 % y < 90%	= 90% y < 100%	= 100%
Ponderación	20%	25%	30%	40%	50%	70%

Para lo anterior, resulta necesario permitir el uso de calificaciones externas de riesgo para asociar cada activo con su ponderador. Las calificaciones de riesgo o calificaciones crediticias son opiniones prospectivas de un tercero calificado sobre la calidad crediticia relativa de un emisor. Permiten comparar la probabilidad relativa de que un emisor pueda repagar sus deudas a tiempo y en forma. En este sentido, las calificaciones son un insumo técnico, objetivo y actualizado del riesgo de crédito de un emisor. Con esta información resulta factible asociar un ponderador por riesgo de crédito más adecuado a cada activo, cuando haya lugar a calificación o se cuente con una.

### 3.2.2 Riesgo de mercado

Según el estándar publicado por el BIS, el riesgo de mercado corresponde al “riesgo de pérdida en posiciones dentro y fuera del balance derivados de movimientos en los precios de mercado” (BIS, 2023). En el artículo 2.1.1.3.1 del Decreto 2555 de 2010 se define este riesgo respecto a instrumentos financieros y como resultado de variaciones en las tasas de interés, tipos de cambio y otros índices, entre otros.

Las CAC cuentan con un libro de tesorería casi exclusivamente destinado a cumplir con el fondo de liquidez; sin embargo, también cuentan con inversiones en instrumentos financieros que implican un riesgo de mercado. De modo que, el VAR que hoy calculan algunas CAC serviría para este fin. En ese sentido, se propone incluir el riesgo de mercado para el cálculo de las relaciones de solvencia básica, total y el colchón de conservación para las CAC de categoría plena, y se otorgan facultades a la SES para que defina la metodología de cálculo del valor de exposición al riesgo de mercado.

### 3.2.3 Riesgo operacional

El riesgo operacional se define como el riesgo de sufrir pérdidas debido a la inadecuación o a fallos de los procesos, el personal y los sistemas internos, o bien a causa de acontecimientos externos. Incluye el riesgo legal, excluye riesgo estratégico y reputacional” (BIS, 2023).

Los avances tecnológicos, un mayor apalancamiento en la tecnología, el aumento de los ciberataques, entre otros factores, evidencian la importancia de proteger la solidez de las entidades ante pérdidas no esperadas por fallos en sus procesos o sistemas. En las CF este valor corresponde alrededor del 10% de los activos ponderados por riesgo. En este sentido, la propuesta normativa incorpora el valor



de exposición al riesgo operacional en el cálculo de las relaciones de solvencia básica y total de las CAC de categoría plena e intermedia, y al colchón de conservación de las CAC de categoría plena.

Con el objetivo de consolidar la información histórica que permita calcular una metodología más robusta del valor de exposición al riesgo operacional se propone que las entidades reporten información a la SES sobre pérdidas por riesgo operacional, bajo las condiciones y características que esta entidad disponga.

### 3.3. Relaciones de solvencia

Esta propuesta adiciona nuevas relaciones de solvencia a las CAC de categoría intermedia y plena. Para el caso de las CAC de categoría intermedia se propone adicionar la solvencia básica y la relación de apalancamiento, mientras que para las CAC de categoría plena se agregaría, además, un colchón de conservación del 1,5% (Gráfico 5).

El PB constituye el capital de mayor calidad regulatoria, dado que tiene la capacidad de absorber pérdidas en el momento en el que ocurren. Por lo tanto, el cálculo de la **relación de solvencia básica**, cuyo mínimo regulatorio será del 4.5%, permite evaluar la solidez de la organización para enfrentar choques y continuar prestando los servicios de intermediación.

A su vez, la **relación de apalancamiento**, cuyo mínimo regulatorio será del 3%, no está basada en riesgos y busca limitar el apalancamiento excesivo asociado a exposiciones dentro y fuera del balance (Gráfico 5). Este indicador asegura que las entidades con una alta proporción de activos con bajos ponderadores de riesgo tengan colchones adicionales para absorber pérdidas. Según el Banco Central Europeo<sup>14</sup>, entidades altamente apalancadas tienen una menor capacidad para absorber pérdidas y, por lo tanto, son menos resilientes a choques.

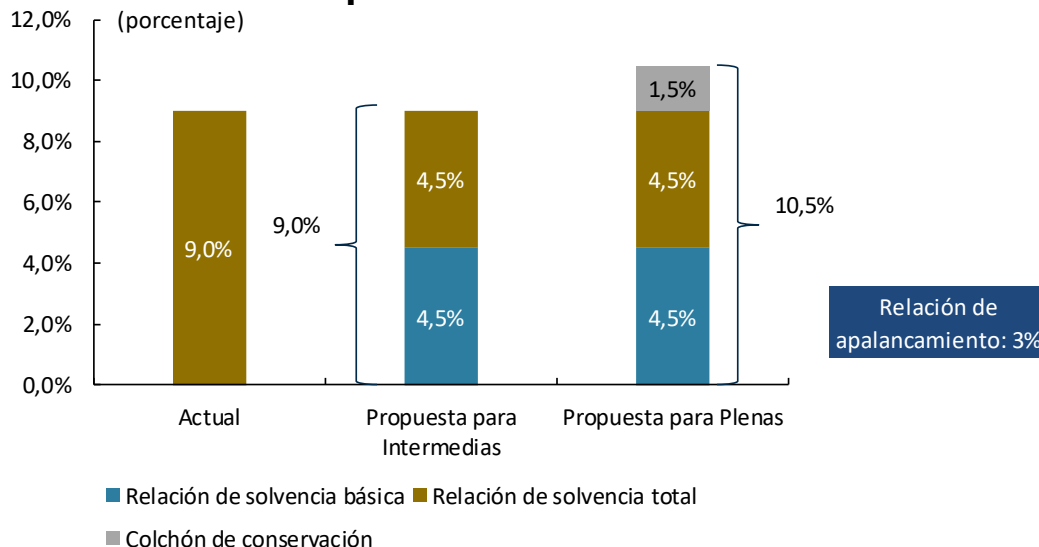
Por último, el **colchón de conservación** tiene como objetivo reforzar la capacidad de las organizaciones para absorber pérdidas mientras mantienen la oferta de crédito. Este colchón requiere de capital adicional al requerido para el cumplimiento de los mínimos regulatorios, por lo que brinda margen a las entidades financieras para absorber pérdidas, prestar los servicios financieros y evitar incumplir los requisitos mínimos de capital. En ese caso y, a diferencia de las relaciones de solvencia, las entidades pueden reducir el capital dispuesto para el cumplimiento del colchón cuando se encuentren muy cerca de incumplir las relaciones de solvencia.

---

<sup>14</sup> [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/art/ecb.fsrart201511\\_01.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/fsr/art/ecb.fsrart201511_01.en.pdf)

En todo caso, si la organización incumple dicho colchón deberá diseñar un plan de ajuste para restituirlo, a través de la limitación de repartición de excedentes, bonificación a empleados, entre otras medidas. Dicho plan de ajuste deberá ser presentado a la SES, quien contará con 20 días calendario para objetarlo, si después de ese periodo la SES no se ha pronunciado, se entenderá la no objeción de la SES y la organización podrá llevarlo a cabo.

**Gráfico 5. Propuesta de relaciones de solvencia**



Nota: Para las CAC de categoría básica los APNR corresponden a los activos ponderados por nivel de riesgo crediticio; para las CAC de categoría intermedias corresponden a los activos ponderados por nivel de riesgo de crédito y operacional; para las CAC de categoría plena corresponden a los activos ponderados por nivel de riesgo de crédito, de mercado y operacional.

Fuente: cálculos URF.

### 3.4. Concentración de riesgos

Con la expedición del Decreto 1533 de 2022, que modifica el Decreto 2555 de 2010, los EC convergieron al estándar internacional en materia de grandes exposiciones. Las disposiciones sobre límites a los culos individuales de crédito de las CAC referencia al Decreto 2555 de 2010, en ese sentido, ante la modificación de 2022, muchas referencias se perdieron. Por lo tanto, la propuesta aclara los elementos que se referenciaban para el adecuado cumplimiento de la norma de la siguiente forma:

- i) Detalla las operaciones activas a las que aplica el límite de concentración, entendidas como las operaciones de mutuo o préstamo de dinero, la aceptación de letras, el otorgamiento de avales y demás garantías, la apertura de crédito, entre otras.



- ii) Determina las condiciones para considerar admisible o no admisible una garantía.

### **3.5. Reclasificación voluntaria**

Con el fin de habilitar la posibilidad de reclasificación voluntaria, cuando sea de interés de una CAC básica o intermedia acceder a una categoría de nivel superior, en el proyecto de decreto se establecen reglas para realizar la solicitud ante la SES. Para el efecto, la respectiva organización deberá estar en capacidad de cumplir con los requisitos prudenciales de la categoría a la que aspire.

### **3.6. Fondo de liquidez**

El fondo de liquidez para las CAC, los Fondos de Empleados (FE) y asociaciones mutuales (MUT) fue creado por las leyes 454 de 1998 y 795 de 2003<sup>15</sup>, las cuales facultaron al Gobierno nacional para fijar el monto, las características y demás elementos para su funcionamiento. Bajo los decretos 790 de 2003, 2280 de 2003 y 704 de 2019 se reglamentó el funcionamiento de este fondo. Actualmente el monto mínimo para este fondo es del 10% de los depósitos totales de dichas organizaciones. Los recursos del fondo deben mantenerse permanentemente en: i) EC a través de cuentas de ahorro, cuentas corrientes, CDT, CDAT o bonos ordinarios emitidos; y ii) fiduciarias o sociedades comisionistas de bolsa a través de FIC del mercado monetario o FIC abiertos sin pacto de permanencia.

De acuerdo con la Circular Básica Contable y Financiera de la SES el propósito del fondo de liquidez es atender necesidades de liquidez originadas en la atención de obligaciones derivadas de los depósitos de la organización de la economía solidaria. Dado que los depósitos a la vista, o exigibilidades no contractuales, pueden retirarse en cualquier momento, mientras que los CDAT, el ahorro contractual y el ahorro permanente no lo permiten, salvo que los estatutos o los reglamentos internos autoricen la redención anticipada, se propone establecer porcentajes diferenciados para la constitución del fondo de liquidez que reflejen la maduración contractual y las condiciones de redención de cada tipo de depósito.

Dada esta característica, el fondo de liquidez cumple una función microprudencial de colchón de liquidez, pues permite mitigar los riesgos asociados a los retiros no esperados de depósitos de los intermediarios. Para garantizar que esta herramienta pueda absorber choques temporales en la salida de depósitos, es necesario que los activos que lo constituyan sean líquidos de alta calidad, es decir, que puedan ser

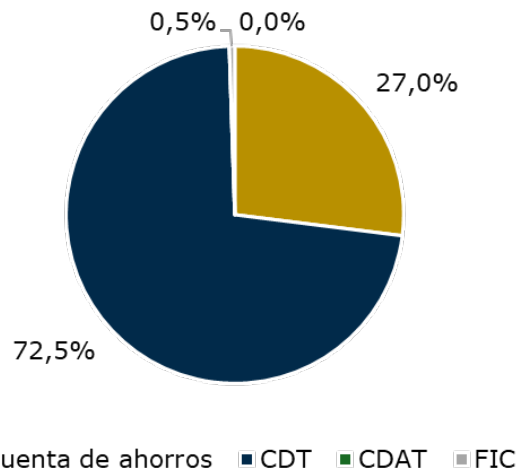
---

<sup>15</sup> Artículo 101 de la Ley 795 de 2003 y Parágrafo 1 del artículo 41 de la Ley 454 de 1998.

convertidos fácil e inmediatamente en efectivo con poca o ninguna pérdida de valor, lo que implica que estos sean efectivo o reservas en el banco central.

No obstante, al analizar la composición del fondo de liquidez de las CAC plenas, se observa que, a septiembre de 2025, este se compone principalmente de CDT, alrededor de un 72,5% con vencimiento máximo de 3 meses, un 0,5% en FIC y alrededor del 27,0% se encuentra en EC a través de cuentas de ahorro o corrientes (Gráfico 6). A la fecha, estas CAC no tienen inversiones en CDAT.

**Gráfico 6. Composición del fondo de liquidez de las CAC plenas**



Fuente: datos de balance de Fogacoop, cálculos de la URF con corte a septiembre de 2025.

En Colombia, el mercado secundario de renta fija se compone principalmente de Títulos de Tesorería (TES) y de CDT. Sin embargo, la liquidez de estos títulos en el mercado secundario difiere de manera significativa. Mientras que el monto promedio diario negociado de CDT es de alrededor de \$593 mil millones, el de los TES es de aproximadamente \$2,7 b.

Esta brecha en los volúmenes transados indica que el mercado de CDT es considerablemente menos profundo, lo que se traduce en una menor capacidad para absorber órdenes de venta o compra sin generar movimientos importantes en los precios. En consecuencia, las entidades que requieren vender sus posiciones en CDT enfrentan *spreads* más amplios, mayores costos de transacción y un riesgo más elevado de tener que realizar descuentos significativos en los precios, especialmente en episodios de estrés. A su vez, la menor frecuencia de negociación reduce la calidad de la información de precios disponible para la valoración de mercado, limitando el papel de los CDT como activos de realización rápida dentro de los colchones de liquidez.



Lo anterior, revela que el fondo de liquidez no es lo suficientemente líquido para enfrentar salidas no esperadas de depósitos. Por consiguiente, se propone que el fondo de liquidez esté constituido principalmente por activos líquidos de alta calidad, los cuales puedan ser liquidados oportunamente en escenarios de estrés y con poca o ninguna pérdida en su valor, como los TES y cuentas de ahorro y corrientes en EC. Para garantizar recursos disponibles frente a salidas no esperadas de depósitos a la vista, se plantea exigir un porcentaje mínimo de efectivo. Las organizaciones podrán mantener CDT en el fondo de liquidez, pero deberán aplicar un descuento del 20% por su menor liquidez de mercado.

Adicionalmente, el porcentaje del fondo de liquidez dependerá de la estructura de los depósitos de la CAC. Aquellas organizaciones que dependen en gran medida de depósitos a la vista tenderán a tener un fondo de liquidez más alto que las entidades con una estructura de vencimiento a más largo plazo. En particular, las organizaciones deberán mantener en el fondo de liquidez en los siguientes tramos: i) 10% de los ahorros ordinarios, de depósitos con una maduración contractual menor o igual a 30 días y de los ahorros permanentes que puedan ser retirados parcialmente; y ii) 5% de los depósitos con una maduración contractual mayor a 31 días y menores a 540 días y de los ahorros permanentes que no sean susceptibles de retiro antes de la desvinculación definitiva del asociado.

### **3.7. Comité de Riesgo de Liquidez**

Por último, como medida de interés para las CAC, los FE y las AM se propone eliminar el Comité Interno de Administración del Riesgo de Liquidez de las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, dado que estas entidades ya cuentan con un comité de riesgos que puede asumir dichas funciones sin generar duplicidad operativa o administrativa.

## **4. Impacto**

La evaluación del posible impacto de la propuesta normativa se hace en dos pasos. En primer lugar, se ajusta la medición del PB, el PA, los APNR y el fondo de liquidez de la propuesta presentada en la sección 3. En el segundo paso se calculan las relaciones de solvencia y la disponibilidad de PB para dar cumplimiento al colchón de conservación, luego de haber cumplido con los límites regulatorios de la solvencia básica, total y la relación de apalancamiento. Conforme a este impacto se describen las consideraciones para la propuesta de transición para la entrada en vigor de la norma.



Para esta evaluación se utilizó información del balance de las CAC suministrada por Fogacoop, el formato 158, 9027, 9036 y 9067 de la SES para las CAC con corte a diciembre de 2024, información sobre el fondo de liquidez y la estructura de los depósitos proporcionada por las CAC plenas con corte a septiembre de 2025, así como información pública sobre las calificaciones de riesgo de las distintas contrapartes.

Por otra parte, se utilizaron supuestos sobre la información con la que no se contaba o que no se logró identificar. Por lo anterior, si bien el cálculo señala la dirección y la magnitud del impacto, no es posible determinar el nivel del ajuste, es decir, los valores finales de los componentes y de las relaciones de solvencia variarán dependiendo de los supuestos. Además, se supone que las entidades no ajustarían su negocio en función de los cambios aquí propuestos, ni tampoco tendrían cambios en su balance.

Con lo anterior, se encuentra que, en general, todas las CAC de categoría plena e intermedia tendrían suficiente capital para cumplir con las relaciones de solvencia básica, total y relación de apalancamiento. Incluso, con una revelación mejor de riesgos, se encontrarían en una posición más solvente. Además, las CAC plenas contarían con PB suficiente para cumplir con el colchón de conservación.

Finalmente, el fondo de liquidez revelaría mejor la estructura de vencimientos del pasivo de las CAC y permitiría un manejo más flexible de los recursos del fondo. Las entidades contarían con un fondo de liquidez más pequeño que el vigente, compuesto de efectivo, TES y CDT. Sin embargo, algunas entidades deberían contar con una transición para acomodar los recursos que hoy tienen en CDT, CDAT, FIC y bonos ordinarios hacia mayor efectivo.

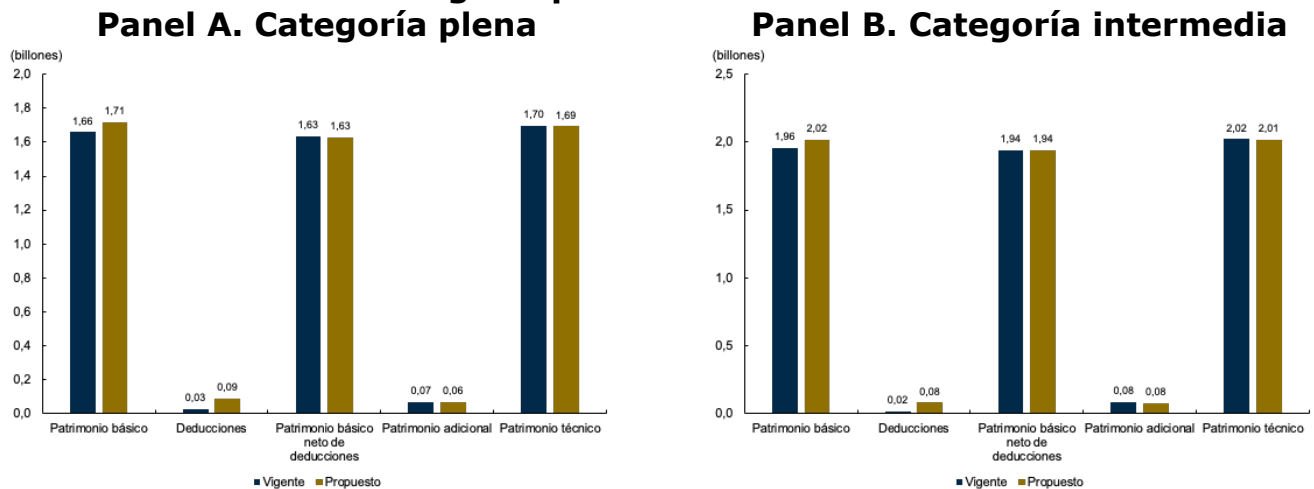
## 4.1. Patrimonio técnico

Con el fin de mejorar la calidad del capital de las organizaciones con la capacidad de absorber pérdidas, es decir, el **PB**, se propone: i) el traslado de los excedentes en el porcentaje que la asamblea se haya comprometido a destinar para el incremento de la reserva de protección de aportes sociales del PA al PB; ii) se incluyen los ORI, y iii) se eliminan los fondos y reservas patrimoniales con carácter permanente que por su naturaleza no tengan la capacidad de absorber pérdidas. Este cambio generaría un aumento estimado del 3,42% y del 3,06% (\$56.670 millones y \$59.905 millones) de este patrimonio en las categorías plena e intermedia, respectivamente. Sin embargo, la inclusión de nuevos rubros en las **deducciones** (valor del crédito mercantil, impuesto de renta y el valor de la revalorización de activos) genera que el impacto de la propuesta regulatoria sobre

el PB neto de deducciones sea mínimo (-0,02% y -0,05% para las CAC plenas e intermedias, respectivamente).

Dado el traslado de los excedentes del **PA** al básico, se estima una reducción en el PA de 2,76% y 7,08% en las CAC plenas e intermedias, respectivamente. Por lo tanto, se esperaría que el impacto estimado de estos cambios sobre el **patrimonio técnico** sea de una reducción de 0,31% y 0,33% (\$5.356 millones y \$6.760 millones) en las CAC plenas e intermedias, respectivamente.

**Gráfico 7. Impacto estimado en el patrimonio técnico de las CAC de categoría plena e intermedia**



Fuente: datos de Fogacoop y cálculos de la URF con corte a diciembre de 2024.

## 4.2. Activos ponderados por nivel de riesgo de crédito, de mercado y operacional y valor de apalancamiento

A diciembre de 2024, el activo de las CAC plenas e intermedias estaba constituido alrededor de un 78% de cartera de crédito, de la cual el 63,6% se otorga a personas naturales en la modalidad de consumo y el 13,7% a personas naturales y jurídicas en la modalidad de microcrédito. El restante 22% del activo está constituido de efectivo (11,9%), inversiones (5,3%) y otros activos (5,1%).

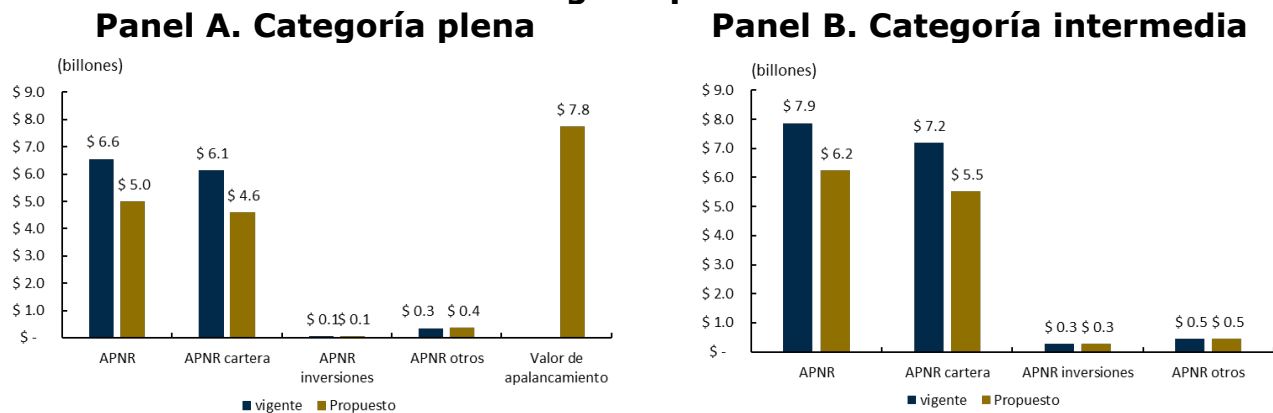
A partir de lo anterior, el APNR propuesto disminuye \$1.5 billones para las plenas y \$1.6 billones para las intermedias y se ubica en \$11.2 billones en total. A estas caídas contribuyeron los ajustes en los ponderadores de la cartera crediticia, como se observa en el Gráfico 8 (panel A y B). En particular, la concentración de la cartera de crédito en personas naturales, en créditos de consumo y microcrédito, cuyo

ponderador disminuyó del 100% al 75%. No se observan ajustes significativos en la exposición del portafolio de inversiones porque se encontró un libro de tesorería pequeño o inexistente.

El cálculo del impacto contempla un fondo de liquidez constituido por efectivo, CDT y títulos del gobierno. El efectivo y los títulos TES ponderan por riesgo al 0%, el ponderador de los CDT depende de la calificación del emisor, entre mejor la calificación más bajo el ponderador. Con la composición a diciembre de 2024 del fondo de liquidez, que incluye inversiones en CDT y FIC, el valor de exposición sería de \$213 mil millones o el 2% del APNR propuesto para ambas categorías, debido a que estas inversiones dependerían de la calificación del activo o de la contraparte. A futuro, el porcentaje que deberán guardar de capital para cubrir la pérdida no esperada de estos activos dependerá de la participación de los CDT en el fondo de liquidez.

Por otro lado, como se observa en el panel A del gráfico 8, el valor de apalancamiento<sup>16</sup> se ubica en \$7.8 billones. Este cálculo es mayor que los APNR porque no se computa por los ponderadores.

**Gráfico 8. Impacto estimado en el APNR y el valor de apalancamiento de las CAC de categoría plena e intermedia**



Fuente: datos de Fogacoop y cálculos de la URF con corte a diciembre de 2024.

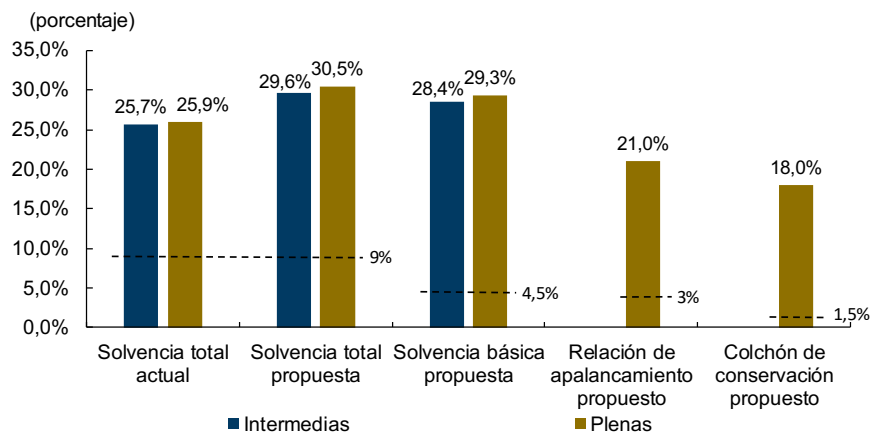
### 4.3. Relaciones de solvencia y colchón de conservación

A partir de lo anterior se observa que la disminución en los APNR permite que la relación de solvencia total para las CAC de categoría plena e intermedia aumenten

<sup>16</sup> El valor de apalancamiento corresponde a la suma de los activos netos de provisiones y las contingencias y se debe mantener el 3% en PB.

en 4,6 puntos porcentuales (pp) y un 3,9pp, respectivamente hasta ubicarse en el 30,5% y el 29,6%, como se observa en la gráfica 9. Asimismo, la relación de solvencia básica se ubicaría en el 28,4% y el 29,3% para las intermedias y plenas, respectivamente. La relación de apalancamiento se ubicaría en un 18% por encima del límite regulatorio y las CAC plenas contarían con PB suficiente para cumplir el colchón de conservación.

### Gráfico 9. Impacto estimado en las relaciones de solvencia y el colchón de conservación



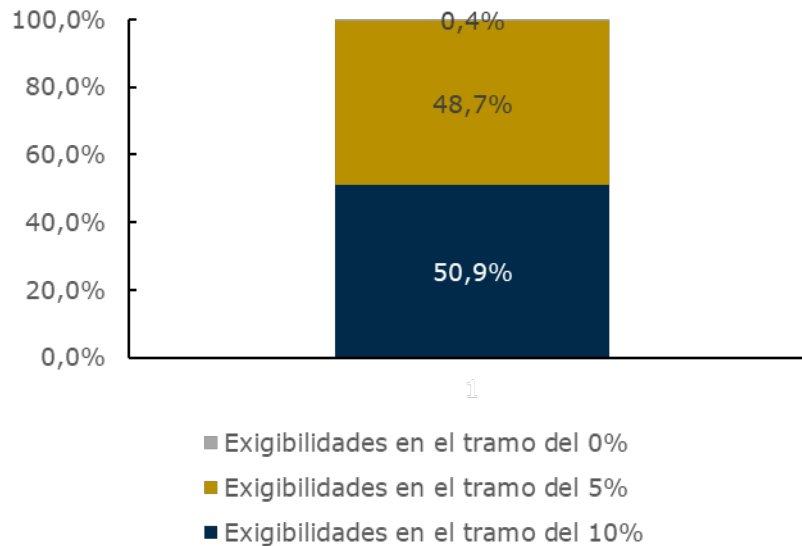
Nota: Las líneas horizontales punteadas indican el límite mínimo regulatorio de cada medida.

Fuente: datos de Fogacoop y cálculos de la URF con corte a diciembre de 2024.

## 4.4. Fondo de liquidez

Dado que la composición de los depósitos difiere entre CAC, la propuesta generará que el tamaño del fondo de liquidez efectivo difiera entre ellas. Para el caso de las CAC plenas, con información a septiembre de 2025, los depósitos se encuentran concentrados en CDAT (59,6%) seguidos por los depósitos de ahorro (24,9%). En el Gráfico 10 se observan los tramos de maduración que computan para el fondo de liquidez. En el tramo del 10% se ubica los depósitos de ahorro, los CDAT, ahorro contractual o programado, o ahorro permanente que tengan una maduración igual o menor a 30 días o que en los estatutos o reglamentos se establezca la posibilidad de redención anticipada, estos depósitos corresponden al 50,9% de los depósitos totales. Le siguen aquellos que tienen una maduración entre 31 y 541 días (48,7%). Con esta composición por tramos, el fondo de liquidez efectivo promedio para las CAC plenas pasaría de 10,8% a 7,5% (Gráfico 11).

**Gráfico 10. Composición de los depósitos totales de las CAC plenas**

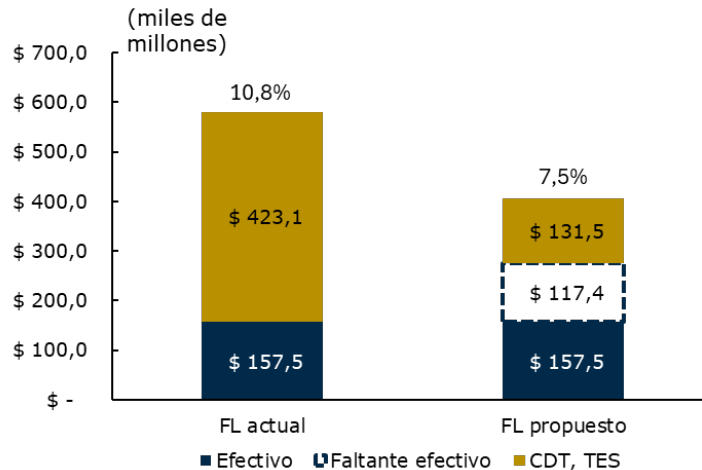


Fuente: datos reportados por las CAC plenas y balance de Fogacoop, y cálculos de la URF con corte a septiembre de 2025.

Los recursos de este fondo deberán permanecer en efectivo para las exigibilidades del tramo de 10% y en efectivo, CDT o TES en el tramo del 5%, con el objetivo de que puedan ser liquidados oportunamente en escenarios de estrés, con poca o ninguna pérdida en su valor. Los CDT deberán computarse con un descuento por liquidez del 20%.

Con información a septiembre de 2025, la propuesta y la composición de los depósitos de las organizaciones plenas y del fondo de liquidez se encuentra que las CAC plenas tienen un faltante en efectivo de \$117,407 millones para respaldar el tramo de depósitos a la vista o contractuales con posibilidad de retiro anticipado. Es decir, las CAC plenas requieren un aumento del 74,5% frente a la tenencia actual de efectivo (Gráfico 11). En el caso de los CDT, requieren \$131,475 millones de pesos después de aplicado el *haircut* del 20%, o lo que es lo mismo debe tener \$164,344 millones de pesos invertidos en CDT, monto con el que hoy cuentan. Por lo tanto, podrían liberar alrededor de \$258,772 millones de pesos en CDT y \$3.053 millones en FIC, los cuales podrían transformar en efectivo para cubrir la proporción faltante. Con lo anterior, podrían liberar \$141,365 millones de recursos del fondo de liquidez. En todo caso, el monto liberado va a depender del nivel del IRL de cada organización para poder cumplir con ambas medidas.

**Gráfico 11. Tamaño y composición estimado promedio del fondo de liquidez de las CAC plenas**



Fuente: datos de Fogacoop y la SES, y cálculos de la URF con corte a septiembre de 2025.

Dado que esta modificación en el fondo de liquidez podría generar incentivos hacia una captación de más largo plazo, las entidades deberán adoptar herramientas que les permita gestionar dicho riesgo como el coeficiente de fondeo estable neto (CFEN), para evitar descalces en la duración entre pasivos y activos.

## 5. Régimen de transición

Se observa que las CAC de categoría intermedia y plena, destinatarias principales de la propuesta normativa, cumplirían la mayoría de las medidas. No obstante, se requiere un régimen de transición con dos propósitos: i) otorgar un plazo para que la SES emita instrucciones para el cumplimiento de la propuesta, incluyendo los formatos de reporte de información y que se requieran para la supervisión de las medidas y; ii) como se mencionó en la sección 4.4 algunas CAC y FE tendrían que esperar el vencimiento de los CDT, CDAT o vender sus participaciones en FIC y bonos para cubrir el faltante de efectivo en el fondo de liquidez.

Por lo anterior se propone que las CAC tendrán 42 meses a partir de la fecha de publicación del Decreto para cumplir con sus disposiciones. Mientras que la SES contará con 24 meses a partir de la fecha de publicación para expedir instrucciones.



## 6. Espacios de socialización y comentarios recibidos en la fase de publicación

Para la construcción de este proyecto de decreto se sostuvieron diferentes espacios de socialización y retroalimentación. Se resaltan algunas mesas de trabajo realizadas durante mayo de 2025 con CAC de categoría plena e intermedia, en las cuales se recogieron comentarios y propuestas sobre el régimen de operaciones y la gestión del riesgo de crédito y de liquidez.

Frente al régimen de operaciones, las entidades propusieron que se revisará la viabilidad de autorizar a las CAC la recepción de remesas, el ofrecimiento de cuentas corrientes, de cuentas AFC o de *leasing* habitacional. Si bien, muchas entidades manifestaron estar en la capacidad de ofrecer estas operaciones y servicios, una vez revisado el marco normativo se encuentra que estas propuestas requieren de modificación legal y que, en algunos casos, exceden las facultades de proyección normativa de esta Unidad.

En cuanto a la posibilidad de que las CAC de categoría plena ofrezcan CDT, la primera versión de la propuesta normativa publicada a comentarios entre el 22 de septiembre y el 10 de octubre de 2025 incluía esta operación para las CAC plenas. Si bien, los CDT, a diferencia de los CDAT, se constituye como un título valor que puede ser negociado en el mercado de valores colombiano, el marco legal de las CAC limitaría dicha negociación exclusivamente a asociados.

De otro lado, en los comentarios enviados por las organizaciones mencionan los inconvenientes que esa negociación podría conllevar al captar recursos de terceros. Por lo anterior, ante las limitaciones legal para su negociabilidad y las inquietudes del sector sobre su aplicación, no se encuentran elementos que justifiquen su inclusión y en esta versión no se incluye los CDT como operaciones autorizadas para las CAC.

Sobre la gestión de riesgos, algunas entidades manifestaron la necesidad de contar con lineamientos más claros en la regulación secundaria para la gestión del riesgo de mercado. Algunas otras entidades mencionaron que han buscado que sus procesos internos sigan las prácticas de las CF y consideran que están en capacidad de asumir una mayor carga regulatoria si eso se traduce en la posibilidad de ofrecer operaciones nuevas a sus asociados, incluidos terceros. Sobre este punto, el artículo 41 de la Ley 454 de 1998 limita la prestación de servicios a terceros bajo circunstancias limitadas.



Por otra parte, el proyecto de decreto y el documento técnico que lo acompañan fueron publicados para comentarios en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la URF, entre el 22 de septiembre y el 10 de octubre de 2025. En esta fase se recibieron 74 comentarios de organismos multilaterales, entidades públicas, organizaciones del sector y personas naturales; en particular presentaron observaciones Banco Mundial, Bancóldex, Ascoop, Fecolfin, Confecoop, Coprocenva, Fogacoop, la SES y dos personas naturales. A continuación, se presentan los comentarios presentados junto con su observación o respuesta.

## 6.1. Comentarios acogidos

Tema	Comentario	Observación
Fondo de liquidez	Ampliar el universo de activos admisibles, incluyendo CDT de entidades vigiladas por la Supersolidaria y dentro de estas las de carácter solidario, participaciones en carteras colectivas de alta liquidez (FIC) del mercado monetario, fiducias sin pacto de permanencia y otros instrumentos de bajo riesgo y fácil realización.	Aceptado parcialmente. Se modifica el proyecto de decreto incluyendo los CDT como activos admisibles para las CAC de categoría plena. Sin embargo, los emisores deben contar con una calificación por riesgo de grado de inversión y pondera por el 80% del valor razonable para el cálculo del fondo de liquidez
Fondo de liquidez	En el caso de CACs y FEs plenas, y respecto a los montos exigidos para los activos admisibles del fondo de liquidez (Artículo 2.11.7.2.2.2), recomendamos agregar la palabra "residual" luego de hacer referencia a exigibilidades con vencimiento, para evitar que se interprete como el vencimiento original de la exigibilidad. Al hacer explícita referencia al vencimiento residual, se elimina cualquier duda de que se hacer referencia a la cantidad de días que restan para el vencimiento de la exigibilidad.	Se ajusta la redacción
Fondo de liquidez	En el mismo Artículo 2.11.7.2.2.2, recomendamos incluir al menos un intervalo de plazo residual adicional para el cálculo de las exigencias, para mitigar potenciales "cliff effects". Por ejemplo, se podría incluir porcentajes de 7% para exigibilidades con plazos residuales de 31 a 180 días, 5% para exigibilidades con plazos residuales de 181 a 540 días, y 0% para	Se ajusta la redacción



	exigibilidades con plazos residuales mayores a 540 días.	
Fondo de liquidez	Estimamos apropiado que el PD incluya una diferenciación prudencial entre CACs y FEs de distinta categoría en materia de liquidez.	Durante la fase de análisis de comentarios de la propuesta normativa de actualización prudencial de CAC y FE, se concluyó la pertinencia de excluir del proyecto de CAC las modificaciones del fondo liquidez para FE. En consecuencia, este punto será desarrollado en la propuesta de FE que se encuentra en construcción.
PBO	El error consiste en sumar como un concepto adicional, los aportes amortizados señalados en el numeral 4 del artículo. Lo anterior, por cuanto en el cálculo del patrimonio básico se establece que se tendrá en cuenta el monto mínimo de aportes no reducibles previsto en los estatutos, tal como lo señala el numeral 2, en los cuales se incluyen los "aportes amortizados".	Se elimina el numeral 4 del artículo 2.11.10.1.4. y de 2.11.10.2.8.
APNR	En este punto es pertinente que la URF aclare si los ponderadores que incluyen el riesgo crediticio, operacional y de mercado corresponden a los señalados en el artículo 2.11.10.2.11. De no ser así, es preciso que indique en forma detallada cuáles son los ponderadores que deben aplicarse.	Aceptado parcialmente. Se aclara que corresponde a los señalados en el artículo 2.11.10.2.11 de la propuesta. Sin embargo, se faculta a la SES para que defina las metodologías para el cálculo del valor de exposición del riesgo de mercado. Para construir la información histórica para el cálculo del valor de exposición del riesgo operacional se otorga facultad a la SES para solicitar información sobre pérdidas por riesgo operacional.
Colchón de conservación	Consideramos que si el incumplimiento del colchón de conservación permite la adopción de un plan de ajuste, puede ajustarse la redacción señalando que "en el evento en que el colchón de conservación sea inferior al requerido, la entidad deberá evaluar y estructurar un plan de ajuste que corrija la situación que generó el incumplimiento, el cual debe ser informado a la Superintendencia de la Economía Solidaria, para que en caso de no ser objetado, se presente a la aprobación de la asamblea general"	Aceptado parcialmente. Se ajusta la redacción para no informar a los asociados, pero se mantiene para todo lo demás. Se considera ineficaz esperar la aprobación por parte de la asamblea general.



Límite captaciones	El párrafo señala que los recaudos por concepto de servicios públicos se exceptúan del cómputo del límite individual a las captaciones, por lo cual, sugerimos ampliar el alcance, incluyendo recaudos como impuestos municipales.	Se incluye el recaudo de impuestos.
Relaciones de solvencia	Surge la inquietud de si los requerimientos adicionales (en particular, los de solvencia para las CACs de categorías plena e intermedia) están acompañados de una ampliación equivalente de las operaciones autorizadas a estas entidades, que justifique el incremento de los requerimientos prudenciales. O si bien las modificaciones al régimen prudencial responden a fortalecer el régimen actual que se considera inadecuado para las instituciones de mayor tamaño.	La propuesta tiene como referente la definición de segmentación del Decreto 1544 de 2024, reconociendo las capacidades y riesgos de cada categoría y generando una regulación proporcional. En este sentido, este proyecto de decreto, el de Centros de Servicios Compartidos y el Decreto 769 de 2025 buscan ofrecer mayor flexibilidad e incentivos a las categorías que cuenten con una carga regulatoria más robusta, al mismo tiempo que se reducen arbitrajes respecto a otros intermediarios financieros. Además, se busca fortalecer la regulación de las organizaciones más grandes, cuyo tamaño supera, a EC.
Régimen de transición	Sugerimos ampliar el tiempo concedido a la Supersolidaria para adecuar la normatividad interna, los formatos de captura y la estructura de tableros para el seguimiento de las organizaciones, a por lo menos a 30 meses.	Se ajusta la transición de 36 a 42 meses, de los cuales 24 son para la expedición de instrucciones por parte de la SES.
Riesgo operacional	Se recomienda explicitar en el decreto que la metodología definitiva para la medición de riesgo operativo y apalancamiento será expedida por la URF mediante resolución posterior, una vez validados los resultados del proceso de prueba.	Aceptado parcialmente. Se ajusta la propuesta para que la SES solicite información sobre las pérdidas por riesgo operacional para, a futuro, calcular una metodología para el valor de exposición al riesgo operacional. La relación de apalancamiento esta descrita en el PD y el documento técnico contiene una explicación preliminar. Lo anterior, tiene en cuenta que conforme a la Ley la competencia de instrucciones corresponde a la SES.

## 6.2. Comentarios objeto de aclaración

Tema	Comentario	Observación
------	------------	-------------



Fondo de liquidez	Revisar la metodología de cálculo del IRL, a fin de reconocer la maduración de los CDT y evitar duplicidades que eleven artificialmente los requerimientos de liquidez	La expedición de instrucciones para el IRL corresponde a la SES
Fondo de liquidez	El uso de TES dentro del fondo de liquidez debe ser potestativo y no una obligación general para las cooperativas de categoría plena o en las que hagan traslado a plenas. Cada entidad debería poder decidir la proporción de sus recursos en estos instrumentos conforme a su perfil de riesgo, política de tesorería y estrategia de rentabilidad, manteniendo la autonomía técnica que caracteriza la gestión prudencial del sector solidario, esto en el sentido de que las limitan únicamente a cuentas de ahorro, corrientes, TES, donde las primeras se caracterizan por una rentabilidad casi que nula.	<p>Siguiendo los criterios de HQLA de Basilea, se define como admisibles activos como el efectivo, las reservas en el Banco Central o los títulos del Gobierno. Es importante tener en cuenta que los activos que son autorizados por el proyecto de decreto corresponden a opciones de inversiones para el fondo de liquidez. En este sentido, dicho fondo puede estar constituido total o parcialmente de e de efectivo, CDT, con algunos ajustes, o TES, según disposición de la entidad.</p> <p>Un fondo de liquidez más pequeño permite liberar recursos que las organizaciones puedan invertir en un fondo de inversión más diversificado. En todo caso, debería tener suficientes activos para cumplir con el IRL, ese balance entre ambas herramientas permitiría o no liberar activos. El riesgo de mercado está presente hoy en el libro de tesorería de las organizaciones, no solamente por la posibilidad de invertir en TES, sino por la inversión en otros instrumentos financieros. Sin embargo, es un riesgo que no gestionan a través de capital, aunque estén expuestas</p>
Relaciones de solvencia	No se menciona qué debe hacer la entidad en caso de no cumplir el 4,5% de la relación de solvencia básica, o de incumplir la relación de apalancamiento.	Las relaciones de solvencia complementarias se consideran relaciones de solvencia, por lo tanto, su incumplimiento genera las mismas sanciones de incumplir la relación de solvencia total.
Capital	Contemplar el ORI como parte del patrimonio básico, incentiva la medición de la PPE a través de la realización de avalúos, mejorando el patrimonio, los cuales solo serán realizables una vez se vendan dichos bienes. Así mismo, se incentiva la inversión en subsidiarias,	Como se menciona en el numeral 6 del artículo 2.11.10.2.9 de la propuesta se deduce el valor de la revalorización de activos y la nota al pie 14 se incluye el ORI neto, es decir, se exceptúa la cuenta de revalorización de activos, que corresponde principalmente a activos



	<p>mejorando el patrimonio como consecuencia de resultados favorables en esas pequeñas empresas, que por su tamaño no se analizan en detalle y en forma permanente, tal como lo permite el Decreto 2159 de 1999.</p> <p>Respecto al numeral 10 del mismo artículo, se observa que se incluye como parte del patrimonio básico el valor de excedentes en el porcentaje del compromiso que asuma la asamblea para el incremento de la reserva de protección de aportes, concepto que en el Decreto 961 de 2018, vigente, hace parte del patrimonio adicional.</p> <p>Si bien, considerar el concepto de excedentes como parte del patrimonio básico, no afecta el cálculo del patrimonio técnico, consideramos que si se va a realizar esta modificación se realice igualmente para CAC de categoría plena, intermedia y básica, e igualmente para el caso de los fondos de empleados.</p>	<p>fijos, teniendo en cuenta su difícil realización.</p> <p>La actualización se enfoca en las CAC de categoría plena e intermedia</p>
Límite a las captaciones	<p>Dado que las empresas solidarias supervisadas fondean la operación de crédito vía aportes, depósitos y obligaciones financieras, para el caso de las obligaciones financieras la dependencia excesiva de una (1) sola fuente de financiamiento puede generar un riesgo de liquidez para las entidades.</p> <p>Para mitigar este riesgo, se propone limitar la concentración de las obligaciones financieras y evitar la dependencia de una única persona natural o jurídica.</p> <p>En este sentido, se propone realizar una inclusión de una disposición normativa dentro del Decreto, en aras de fijar un límite para la adquisición de obligaciones financieras; ya sean directas o indirectas, con una misma persona natural o jurídica, de manera que la suma total de estas obligaciones no podrá exceder el diez por ciento (10%) del patrimonio técnico de la</p>	<p>En esta propuesta no se contemplan ajustes a la concentración del pasivo.</p>



	entidad. Dicha limitación no aplicará para las obligaciones adquiridas con las Bancas de Desarrollo.	
Relaciones de solvencia	Notamos la inexistencia en el Proyecto de Decreto de incentivos prudenciales para la integración de CACs. Por ejemplo, se podría considerar un menor nivel de exigencia de solvencia para aquellas CACs que estén integradas, bajo condiciones específicas que se establezcan en el Proyecto de Decreto o bien en la reglamentación de la SES.	Estas temáticas corresponden al proyecto de decreto de Centros de Servicios Compartidos, en el que se incorporan aspectos relacionados con el apoyo en los procedimientos y back office de cumplimiento de la regulación.
Relaciones de solvencia	El traslado de las nuevas relaciones de solvencia provenientes de los estándares de Basilea III al sector solidario desconoce la naturaleza jurídica y económica diferenciada de las cooperativas, consagrada en la Ley 79 de 1988 y la Ley 454 de 1998.	Las CAC realizan intermediación financiera y asumen riesgos propios de la actividad. Riesgos que deben ser gestionados de acuerdo con mejores prácticas internacionales y locales. Además, el nuevo esquema las ubica en una posición más solvente y cumplirían con holgura las relaciones de solvencia
Relaciones de solvencia	La introducción del apalancamiento mínimo del 3%, sin especificar la base de cálculo, cuentas y factores de ponderación o los ajustes aplicables, puede ocasionar duplicidades con la relación de solvencia, y su aplicación uniforme puede distorsionar los indicadores de cooperativas pequeñas o con activos de bajo riesgo. La aplicación rígida de parámetros diseñados para bancos contraviene dicho principio y puede generar efectos adversos como la reducción de la colocación de crédito, la retención excesiva de excedentes o la concentración de mercado.	El proyecto de decreto propone que la relación de apalancamiento sólo sea aplicada por las cooperativas de ahorro y crédito de categoría plena, y esta relación busca evaluar qué tan apalancadas se encuentran las organizaciones considerando activos y contingencias fuera y dentro de balance. El proyecto de decreto especifica la base de cálculo, sin embargo, será la SES la que definirá las cuentas que serán incluidas y los formatos correspondientes para el reporte de dicha información.
Relaciones de solvencia	El aumento implícito de los requerimientos de capital puede generar sobrecostos significativos para las cooperativas mediana e intermedias, que tendrían que destinar recursos a reforzar el patrimonio técnico o a implementar sistemas de cálculo complejos, reduciendo su rentabilidad y capacidad de inversión social. El fortalecimiento patrimonial debe ser progresivo, calibrado y acompañado de herramientas de asistencia técnica, no mediante	De acuerdo con el proyecto de decreto todas las CAC de categoría intermedia y plena ya cumplen holgadamente con las nuevas relaciones de solvencia. Por lo tanto, las entidades no deberían aumentar el capital para cumplir con estas nuevas relaciones. Además, las entidades tendrán al menos 18 meses después de que la SES emita las instrucciones para ajustarse a los nuevos requisitos prudenciales.



	imposiciones inmediatas que comprometan la sostenibilidad del modelo.	
Relaciones de solvencia	El nuevo régimen de solvencia debe basarse en evidencia empírica, en pruebas piloto y en una evaluación de impacto regulatorio que mida los efectos sobre las diferentes categorías de cooperativas. Se recomienda a la URF realizar un proceso de simulación previo a la expedición del decreto, aplicando las nuevas fórmulas a una muestra representativa de entidades básicas, intermedias y plenas, con el fin de ajustar los parámetros antes de su implementación obligatoria y medir realmente las implicaciones que esto representaría en el sector.	El presente documento técnico muestra el impacto que tendrían las nuevas relaciones de solvencia sobre las entidades a las que les aplica esta nueva normatividad. Con información a diciembre de 2024, las CAC de categoría plena e intermedia cumplen con holgura estas relaciones de solvencia. La CAC de categoría básica no son objeto de modificaciones.
Capital	Resulta indispensable clarificar la composición del patrimonio básico y complementario que servirá como base para el cálculo de la solvencia. El proyecto no define con precisión qué partidas serán computables ni cuales estarán sujetas a deducción o ponderación. La ausencia de esta definición genera inseguridad jurídica y puede conducir a interpretaciones dispares entre entidades y supervisores.	El presente documento técnico muestra en el anexo 2 las cuentas que se considerarán dentro del patrimonio básico, patrimonio técnico y en el patrimonio adicional. Igualmente, la SES tendrá 24 meses para emitir dichas instrucciones.
Relaciones de solvencia	El enfoque en la estandarización prudencial puede no tener la cuenta las particularidades de la economía solidaria. Habría desventajas para entidades pequeñas, pues los requisitos uniformes pueden ser inalcanzables para las fondos y cooperativas más pequeños dificultando su competitividad frente a las grandes entidades financieras vigiladas por la SFC.	Las CAC de categoría básica no serán objeto de modificación en el proyecto de decreto. Para estas entidades sólo aplicaría la eliminación el Comité de Riesgo de Liquidez, que aplica para todo el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria.
Relaciones de solvencia	A largo plazo, las entidades que no logren cumplir con las exigencias regulatorias podrían verse forzadas a fusionarse con organizaciones más grandes, lo que llevaría a una concentración de activos y a una reducción de la pluralidad del sector de	El presente documento técnico muestra un estimado del impacto que tendrían las nuevas relaciones de solvencia sobre las entidades a las que les aplica esta nueva normatividad. Todas las CAC de categoría intermedia y plena ya cumplen holgadamente con las nuevas relaciones de solvencia.



	la economía solidaria en regiones menos atendidas.	
Relaciones de solvencia	Al tratarse de un proyecto de ley (sic), la aplicación final de la norma podría variar respecto a la versión inicial, creando un periodo de incertidumbre para las cooperativas.	Este es un proyecto de decreto. De forma preliminar, el presente documento técnico muestra el impacto que tendrían las nuevas relaciones de solvencia sobre las entidades a las que les aplica esta nueva normatividad. Todas las CAC de categoría intermedia y plena ya cumplen holgadamente con las nuevas relaciones de solvencia.
Relaciones de solvencia	Las modificaciones a la regulación prudencial del sector cooperativo con actividad financiera deben avanzar en la misma dirección y al mismo ritmo con la Superintendencia de la Economía Solidaria, toda vez que esta será la entidad que dará instrucciones y verificará el cumplimiento de los estándares regulatorios. Este aspecto hoy genera alta preocupación a la luz del proyecto normativo, toda vez que la metodología como la medición del riesgo operativo y del riesgo de mercado, no se considera que tienen la madurez suficiente para hacer frente a un marco regulatorio prudencial como el propuesto.	El régimen de transición incorpora un periodo de 24 meses para que la SES evalúe y defina la metodología de cálculo del riesgo de mercado y el formato de información para el riesgo operacional, y 18 meses para que las entidades implementen los cambios.

### 6.3. Comentarios no acogidos.

Tema	Comentario	Observación
Fondo de liquidez	Respecto a la facultad que se le otorga a la Supersolidaria consideramos que es necesario precisar los criterios que llevarían a esta Autoridad de Supervisión a establecer límites individuales para los diferentes instrumentos previstos en los numerales 1 y 2 del proyecto de decreto y no dejarlo a la interpretación.	Se considera inadecuado definir por instrucciones un porcentaje porque podría significar una coadministración del fondo de liquidez por parte del Supervisor que no tendría en cuenta las particularidades, estrategia de cada organización y resultaría rígido para su administración. El fondo de liquidez puede estar constituido exclusivamente de efectivo, el TES es opcional.
Fondo de liquidez	El párrafo señala que la Superintendencia debe determinar los factores de ajuste de liquidez de mercado de los títulos de deuda pública emitidos por el Gobierno Nacional, lo	En las instrucciones emitidas por la SES se podrá establecerla entidad puede considerar que la fuente de información para los factores de ajuste



	<p>cual no sería una actividad fácil de realizar toda vez que no se cuenta con la información sobre la profundidad y actividad del mercado, es decir sobre el volumen de la operación, el número de participantes, y de rendimiento y riesgo de estos títulos. Por lo cual, consideramos que la fuente puede ser la Superfinanciera o el Banco de la República, y en tal caso, es deber de las vigiladas que constituyan su fondo de liquidez en estos instrumentos, valorarlos considerando la información que estas entidades publiquen.</p>	<p>de liquidez, la cual podrá ser la proveniente del Banco de la República.</p>
Fondo de liquidez	<p>Sugerimos que el cálculo o determinación de la valoración de los distintos instrumentos financieros admisibles, contemplados en el Capítulo II del presente proyecto de decreto, sea realizado por los proveedores de precios para valoración autorizados por la Superintendencia Financiera de Colombia. Esto permitiría que las valoraciones se efectúen con base en metodologías públicas, estandarizadas y conocidas por los participantes del mercado; que dichas metodologías cuenten con el respaldo de un gobierno corporativo formal para su aprobación, garantizando independencia y transparencia en el proceso; que hayan sido revisadas y no objetadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, lo cual asegura su validez técnica y regulatoria; y que se logre una homogeneidad y consistencia en la información utilizada por las entidades supervisadas, fortaleciendo así la comparabilidad, la gestión de riesgos y la supervisión prudencial.</p>	<p>Las CAC plenas pueden contratar un proveedor de precios si lo consideran y no se requiere disposición por regulación.</p>
Fondo de liquidez	<p>No queda clara la razón por la que se suprime la posibilidad de que CACs y FEs de categoría plena puedan integrar el fondo de liquidez con fondos de inversión (Artículo 2.11.7.2.2.1). Si la autoridad no considera adecuado desde el punto de vista prudencial el uso de este tipo de inversión para cumplir con</p>	<p>La venta de las participaciones en un Fondos de Inversión Colectiva podría conllevar pérdidas para el inversionista porque su valor y disponibilidad está relacionado directamente con las condiciones de liquidez y solidez del mercado. Tampoco se considera adecuado definir por instrucciones un</p>



	<p>el requisito de liquidez, la SES podría establecer un porcentaje bajo para estos instrumentos, lo que se relaciona con nuestro siguiente comentario.</p>	<p>porcentaje ya que en este tipo de inversiones es relevante tener en cuenta las particularidades y estrategias de cada organización. Adicionalmente, en términos de impacto, se encontró con información a diciembre de 2024, que solo una de las ocho CAC plenas tiene inversiones en FIC y es del 0.7% del fondo. Su impacto es marginal y, en todo caso, tendría 36 meses para redimir las participaciones.</p>
Fondo de liquidez	<p>El principio de proporcionalidad regulatoria (Ley 454 de 1998, art. 38) impone que las cargas normativas sean razonables y diferenciadas según la naturaleza de las entidades. Así, el fondo de liquidez de las cooperativas no puede regirse por la misma lógica que el encaje bancario o las reservas obligatorias del sistema financiero tradicional, pues ello vulneraría el marco legal especial de la economía solidaria, la autonomía cooperativa y la finalidad de servicio sobre el lucro.</p>	<p>El artículo 38 de la Ley 454 de 1998 define los criterios para definir la contribución de las entidades. Las cooperativas realizan intermediación financiera y asumen riesgos propios de la actividad. Riesgos que deben ser gestionados de acuerdo con mejores prácticas internacionales y locales. Las cooperativas no cuentan con encaje bancario en los términos de las resoluciones del Banco de la República.</p>
Fondo de liquidez	<p>Proponemos que el nuevo esquema de fondo de liquidez no se limite exclusivamente a las cooperativas de categoría plena (8 entidades), sino que también se aplique a las cooperativas de categoría intermedia (42 entidades).</p>	<p>Se modifica la regulación del fondo de liquidez de la categoría plena por su capacidad operativa y tamaño. En todo caso, es importante mencionar que si es de interés de las CAC intermedias acceder al régimen de la categoría plena podrá acogerse al proceso de reclasificación voluntaria.</p>
Régimen de transición	<p>Proponemos que la implementación del nuevo régimen de solvencia sea gradual y diferenciada, estableciendo por una parte un periodo transitorio mínimo de 36 meses para las cooperativas básicas e intermedias, y de 18 meses para las cooperativas plenas, durante los cuales se permita la aplicación progresiva de estimación de los riesgos. Y por otra, que la incorporación de la medición de los elementos de riesgo operacional y nivel de apalancamientos, sobre los cuales la Supersolidaria aún no ha definido la metodología o no se conocen la metodología de ponderación, se</p>	<p>Las CAC de categoría básica no son objeto de modificación en este proyecto de decreto. Una vez el decreto sea expedido la SES definirá la metodología con la que se medirá el riesgo de mercado y las instrucciones para el formato de reporte de información del riesgo operacional y las entidades tendrán 18 meses para su adopción. Esta transición se ajustó, la SES tenía 18 meses para las instrucciones ahora cuenta con 24 meses y las entidades tenían 12 meses y ahora cuentan con 18 meses. De forma preliminar, el presente</p>



	incorporen al decreto una vez se tenga certeza del impacto.	documento técnico muestra el impacto que tendrían las nuevas relaciones de solvencia sobre las entidades a las que les aplica esta nueva normatividad. Todas las CAC de categoría intermedia y plena ya cumplen holgadamente con las nuevas relaciones de solvencia.
Régimen de transición	Se recomienda que el decreto incluya una cláusula de revisión técnica a los 18 meses de su entrada en vigor, a fin de validar el requerimiento de capital ya medido por una metodología aprobada por la Superintendencia, de ajustar las ponderaciones y parámetros en función de la evidencia empírica obtenida.	La revisión técnica aquí propuesta podrá realizarla la SES, sin perjuicio de que el decreto sea expedido y los parámetros podrán ser modificados por la SES, en las facultades que le correspondan, mediante instrucciones de la entidad. De forma preliminar, el presente documento técnico muestra el impacto que tendrían las nuevas relaciones de solvencia sobre las entidades a las que les aplica esta nueva normatividad. Todas las CAC de categoría intermedia y plena ya cumplen holgadamente con las nuevas relaciones de solvencia.
Relación de solvencia	Se propone mantener como referencia base la relación mínima de solvencia del 9%, hasta tanto se verifique la validez de los nuevos componentes mediante pruebas piloto. Cualquier incremento en los requerimientos de capital debería sustentarse en estudios de impactos que demuestren su necesidad y proporcionalidad.	El proyecto de decreto no está proponiendo incrementar los límites regulatorios de capital. Se están proponiendo nuevas relaciones de solvencia que pretenden mostrar si al menos el 4,5% del de los APNR está cubierto con el capital de mejor calidad. De forma preliminar, el presente documento técnico muestra el impacto que tendrían las nuevas relaciones de solvencia sobre las entidades a las que les aplica esta nueva normatividad. Todas las CAC de categoría intermedia y plena ya cumplen holgadamente con las nuevas relaciones de solvencia.
Cupos individuales de crédito	Se requiere eliminar la obligación de información a la Junta de Vigilancia de toda concentración de cupo individual superior al 10% del patrimonio técnico, por cuanto no hace parte del Control Social que ejercen de acuerdo con su naturaleza legal.	La función de la Junta de Vigilancia está limitada al alcance de sus competencias.
APNR	Al establecer reglas más estrictas sobre la ponderación por riesgo de ciertos activos, las entidades pueden sentirse	Se establecen reglas basadas en la calificación de las contrapartes para determinar el ponderador de los



	<p>obligadas a reducir o limitar la oferta de productos crediticios esenciales para sus asociados, volviéndose menos flexibles en su oferta de valor.</p>	<p>activos. Sin embargo, el proyecto de decreto reduce el ponderador de riesgo para personas naturales al pasarlo de 100% a 75%, lo que reduce los APNR y permite que las organizaciones puedan liberar capital y disponer de estos recursos.</p>
APNR	<p>Proponen la siguiente redacción: "Artículo 2.11.10.1.8. Clasificación y ponderación de activos por nivel de riesgo. Los activos y contingencias de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría básica a las que se refiere el presente Capítulo se computarán por un porcentaje, de acuerdo con la siguiente clasificación: Categoría I: Activos de máxima seguridad, tales como caja, depósitos a la vista en entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Superintendencia de la Economía Solidaria, valores de la Nación o del Banco de la República, valores emitidos por el Banco de Comercio Exterior de Colombia – Bancóldex, o emitidos para el cumplimiento de inversiones obligatorias, y los créditos a la Nación o garantizados por esta.</p>	<p>Los valores emitidos por Bancóldex entran en la categoría de títulos emitidos por entidades vigiladas</p>
Operaciones	<p>Consideramos correcto autorizar más operaciones a CACs de categoría plena, cuyo tamaño justifica un régimen operativo más amplio, y teniendo en cuenta que con este PD tendrán requisitos prudenciales más exigentes. Sin embargo, las modificaciones se limitan a autorizar a las CACs de categoría plena la captación de ahorro mediante la expedición de certificados de depósito a término (Artículo 2.11.13.3.1). En línea con nuestro comentario general, esta modificación no parece ser equivalente al incremento de los requisitos prudenciales para este tipo de instituciones.</p>	<p>Dadas las restricciones legales para captar recursos de terceros, la negociabilidad del CDT solo podría hacerse entre asociados, esa limitación justifica que se elimine de la propuesta normativa los CDT como operación autorizada.</p>



## Bibliografía

Banco de la República (2024). Encaje bancario y administración del riesgo de liquidez. *Blog del Banco de la República*.  
<https://www.banrep.gov.co/es/blog/encaje-bancario-administracion-riesgo-liquidez>

Basel Committee on Banking Supervision. (2023). *Calculation of RWA for market risk*: (Version effective as of 01 Jan 2023). Bank for International Settlements.  
[https://www.bis.org/basel\\_framework/standard/MAR.htm?tldate=20250814](https://www.bis.org/basel_framework/standard/MAR.htm?tldate=20250814)

Basel Committee on Banking Supervision. (2023). *Calculation of RWA for operational risk*: (Version effective as of 01 Jan 2023). Bank for International Settlements.  
[https://www.bis.org/basel\\_framework/standard/OPE.htm?tldate=20250814](https://www.bis.org/basel_framework/standard/OPE.htm?tldate=20250814)

Cucic, D. et al.(2024). Distortive Effects of Deposit Insurance: Administrative Evidence from Deposit and Loan Accounts. *Banco Central Europeo*.

Disalvo, J. y Johnston, R. (2017). Banking Trends: The Rise in Loan-to-Deposit Ratios: Is 80 the New 60?. *Reserva Federal de Filadelfia*.

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF, 2022). Hoja de ruta subsector solidario de ahorro y crédito.  
[https://www.urf.gov.co/publicaciones//document\\_library/tyfx/view\\_file/331012?com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_tyfx\\_fileEntryId=331012](https://www.urf.gov.co/publicaciones//document_library/tyfx/view_file/331012?com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_tyfx_fileEntryId=331012)



# Anexo 1 – Operaciones de las CAC en Colombia, México y Brasil

## Colombia

Las organizaciones pueden realizar las siguientes operaciones:

1. Captar ahorro a través de depósitos a la vista, a término, mediante la expedición de CDAT o contractual.
2. Otorgar créditos.
3. Negociar títulos emitidos por terceros distintos a sus gerentes, directores y empleados.
4. Celebrar contratos de apertura de crédito.
5. Comprar y vender títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público de cualquier orden.
6. Efectuar operaciones de compra de cartera o *factoring* sobre toda clase de títulos.
7. Emitir bonos.
8. Prestar servicios de asistencia técnica, educación, capacitación y solidaridad que en desarrollo de las actividades previstas en los estatutos o por disposición de la ley cooperativa pueden desarrollar, directamente o mediante convenios con otras entidades. En todo caso, en la prestación de tales servicios las cooperativas no pueden utilizar recursos provenientes de los depósitos de ahorro y demás recursos captados en la actividad financiera.
9. Celebrar convenios dentro de las disposiciones legales para la prestación de otros servicios, especialmente aquellos celebrados con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes.

## México

Las operaciones se clasifican así:

1. las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con un monto de activos totales iguales o inferiores a 10'000,000 de UDIS pueden realizar las siguientes operaciones:
  - a) Recibir depósitos de dinero a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y retirables con previo aviso.
  - b) Recibir préstamos y créditos de entidades financieras nacionales o extranjeras, organismos internacionales, instituciones integrantes de la Administración Pública Federal o Estatal, fideicomisos públicos, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros.
  - c) Expedir y operar tarjetas de débito y tarjetas recargables.
  - d) Recibir los apoyos del Comité de Protección al Ahorro Cooperativo, en términos del Artículo 55 de esta Ley.
  - e) Otorgar su garantía en términos del Artículo 55 de esta Ley.
  - f) Otorgar préstamos o créditos a sus Socios.
  - g) Otorgar créditos o préstamos de carácter laboral a sus trabajadores.
  - h) Otorgar a otras Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, previa aprobación del Comité Técnico, préstamos de liquidez, sujetándose a los límites y condiciones que mediante disposiciones de carácter general establezca la Comisión.
  - i) Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito, y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus Socios, en términos de lo dispuesto por el Artículo 21 de la presente Ley.
  - j) Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito.



- k) Realizar inversiones en valores gubernamentales, bancarios y de sociedades de inversión en instrumentos de deuda.
  - l) Recibir o emitir órdenes de pago y transferencias.
  - m) Fungir como receptor de pago de servicios por cuenta de terceros, siempre que lo anterior no implique para la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo la aceptación de obligaciones directas o contingentes.
  - n) Realizar la compraventa de divisas en ventanilla por cuenta propia.
  - o) Distribuir seguros que se formalicen a través de contratos de adhesión, por cuenta de alguna institución de seguros o Sociedad mutualista de seguros, debidamente autorizada de conformidad con la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y sujetándose a lo establecido en el Artículo 41 de la referida Ley.
  - q) Distribuir fianzas, en términos de las disposiciones aplicables a dichas operaciones.
  - r) Llevar a cabo la distribución y pago de productos, servicios y programas gubernamentales.
  - s) Celebrar como arrendatarias, contratos de arrendamiento financiero sobre equipos de cómputo, transporte y demás que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social, y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.
  - t) Celebrar contratos de arrendamiento sobre bienes muebles e inmuebles para la consecución
  - u) de su objeto.
  - v) Realizar inversiones permanentes en otras sociedades, siempre y cuando les presten servicios
  - w) auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario.
  - x) Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda.
  - y) Recibir donativos.
  - z) Aceptar mandatos y comisiones de entidades financieras, relacionados con su objeto.
  - aa) Las demás operaciones necesarias para la realización de su objeto social.
- 2) Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con un monto de activos totales superiores a 10'000,000 de UDIS e iguales o inferiores a 50'000,000 de UDIS pueden realizar las anteriores y adicionalmente:
- a) Las operaciones señaladas en la fracción 1 anterior.
  - b) Realizar operaciones de factoraje financiero con sus Socios o por cuenta de éstos.
  - c) Prestar servicios de caja de seguridad.
  - d) Ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina.
  - e) Realizar la compraventa de divisas en ventanilla por cuenta propia o de terceros.
- 3) Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con un monto de activos totales superiores a 50'000,000 de UDIS e iguales o inferiores a 250'000,000 de UDIS y adicionalmente:
- a) Las operaciones señaladas en las fracciones 1 y 2 anteriores.
  - b) Celebrar contratos de arrendamiento financiero con sus Socios.
  - c) Prestar servicios de caja y tesorería.
- 4) Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con un monto de activos totales superiores a 250'000,000 de UDIS
- a) Las operaciones señaladas en las fracciones 1, 2 y 3 anteriores.
  - b) Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito.
  - c) Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente, a sus Socios.

## Brasil



Las operaciones que pueden realizar las cooperativas centrales de crédito y confederaciones de centrales son:

1. Proporcionar servicios técnicos a cooperativas afiliadas o no afiliadas;
2. Administrar recursos de terceros en nombre de las cooperativas afiliadas, según lo establecido por la legislación y las normas aplicables;
3. Ofrecer servicios de aplicación centralizada de recursos a cooperativas afiliadas, conforme a una política aprobada por la junta de administración, que determine directrices sobre captación, aplicación y remuneración de los recursos transferidos de las cooperativas afiliadas;
4. Prestar los siguientes servicios, destinados tanto a asociados como a no asociados:
  - a. cobranza, custodia y servicios de recepción y pago de cuentas de terceros, incluidas personas físicas y entidades de cualquier naturaleza, incluso las del sector público federal, estatal, municipal y sus respectivas entidades autónomas y empresas;
  - b. actuar como corresponsal en el país, conforme a la normativa vigente;
  - c. ofrecer productos y servicios proporcionados por bancos cooperativos, incluidos los servicios de cambio de divisas, así como por otras entidades controladas por instituciones dentro del sistema cooperativo, en nombre y por cuenta de la entidad contratante, conforme a la normativa específica;
  - d. distribuir recursos de financiamiento del crédito rural y otros sujetos a legislación o normativa específica, o que implique la subvención de tasas de interés por el Tesoro Nacional, mediante la formalización, concesión y liquidación de operaciones de crédito con los beneficiarios finales de los recursos, en nombre y por cuenta de la institución contratante;
  - e. distribuir participaciones de fondos de inversión administrados por instituciones autorizadas, conforme a la normativa aplicable de la Comisión de Valores Mobiliarios

Según la clasificación de las cooperativas de crédito, las operaciones que pueden realizar son:

**Plenas:**

1. Captar recursos y depósitos exclusivamente de los asociados sin emisión de certificado;
2. Obtener préstamos y transferencias de instituciones financieras nacionales o extranjeras, incluidos los depósitos interbancarios;
3. Recibir recursos de fondos oficiales y, eventualmente, recursos sin remuneración o con tasas favorecidas, de cualquier entidad, en forma de donaciones, préstamos o transferencias;
4. Conceder créditos y prestar garantías únicamente a los asociados, incluidos los créditos respaldados por la normativa sobre crédito rural a favor de los productores rurales asociados;
5. Aplicar recursos en el mercado financiero, incluidos los depósitos a la vista y los depósitos interbancarios, conforme a las restricciones legales y reglamentarias específicas de cada aplicación;
6. Contratar servicios con el objetivo de viabilizar la compensación de cheques y transferencias de recursos dentro del sistema financiero, para satisfacer las necesidades operativas de la institución o complementar los servicios prestados a los asociados;

**Clásicas**

Estas entidades pueden realizar las operaciones de las cooperativas de crédito plenas, pero se les prohíbe realizar las siguientes operaciones:

1. Operaciones en las cuales asuman exposición vendida o comprada en oro, moneda extranjera, en operaciones sujetas a variación cambiaria, a variación en el precio de mercancías (*commodities*), a variación en el precio de acciones o en instrumentos financieros derivados, excepto la inversión en acciones registradas en el activo permanente;
2. Inversión en títulos de titulización de créditos, salvo los emitidos por el Tesoro Nacional;



3. Operaciones de préstamo de activos;
4. Operaciones de recompra, excepto:
  - a. operaciones de venta con compromiso de recompra con activos propios;
  - b. operaciones de compra con compromiso de revenda con títulos públicos federales, prefijados, indexados a la tasa de interés o a un índice de precios;
5. Inversión en participaciones de fondos de inversión, excepto en fondos que cumplan con los siguientes requisitos:
  - a. cumplan con las restricciones establecidas en los incisos I a IV;
  - b. no mantengan exposiciones originadas de operaciones de crédito; y
  - c. sean clasificados, conforme a la regulación de la CVM, como Fondos de Corto Plazo, Fondos de Renta Fija, Fondos Referenciados cuyo indicador de desempeño sea la tasa de Depósitos Interbancarios (DI), o Fondos de Inversión en Participaciones de Fondos.

### **Capital y préstamo**

Estas entidades pueden realizar las operaciones de las cooperativas plenas a excepción de la captación de recursos de los asociados, y tienen prohibido realizar las mismas operaciones de las cooperativas de crédito clásicas.



## Anexo 2 – Actualización prudencial del patrimonio técnico de las CAC

Cuenta	Patrimonio básico	Básica		Intermedia		Plena	
		Vigente	Propuesta	Vigente	Propuesta	Vigente	Propuesta
311005	Aportes ordinarios	X	X	X	X	X	X
320500	Reserva de protección de aportes sociales	X	X	X	X	X	X
F. 158 - SES	Monto mínimo de aportes no reducibles previsto en los estatutos	X	X	X	X	X	X
332500	Fondo no susceptible de repartición Art. 10 de la Ley 79 de 1988	X	X	X	X	X	X
311010	Aportes sociales amortizados o readquiridos por la entidad en exceso de los no reducibles	X	X				
330500	Fondo de amortización o readquisición de aportes	X	X	X	X	X	X
340500	Donaciones irrevocables	X	X	X	X	X	X
312000	Cualquier instrumento emitido, avalado o garantizado por Fogacoop	X	X	X	X	X	X
	Reservas y fondos permanentes de orden patrimonial						
321000	Reserva de inversión social	X	X	X		X	
321500	Reserva de asamblea	X	X	X	X	X	X
322000	Reserva de protección de cartera	X	X	X		X	
322500	Reservas estatutarias	X	X	X	X	X	X
328000	Otras reservas	X	X	X	X	X	X
331000	Fondo de revalorización de aportes	X	X	X	X	X	X
332000	Fondo para infraestructura física	X	X	X		X	
333000	Fondo social capitalizado	X	X	X		X	
333500	Fondos de inversión	X	X	X		X	
339500	Otros fondos	X	X	X	X	X	X
350000	Los excedentes del ejercicio en curso				X		X
370000	Otros resultados del ejercicio				X		X
	<b>Deducciones</b>						
350000	Pérdidas del ejercicio en curso	X	X	X	X	X	X
390000	Pérdidas de ejercicios anteriores	X	X	X	X	X	X
121800							
122000							
122200							
122400							
122600							
122811							
123001							
123002	El valor de las Inversiones de capital, Inversiones en bonos obligatoriamente convertibles en acciones, en bono subordinados, en Instrumentos de deuda subordinada, efectuadas en forma directa o indirecta en entidades vigiladas por la SFC o SES	X	X	X	X	X	X
123003							
123201							
123202							
123204							
123295							
123400							
182000	Activos Intangibles registrados y adquiridos	X	X	X	X	X	X
191000							
F. 158 - SES	Valor no amortizado del cálculo actuarial del pasivo pensional	X	X	X	X	X	X
191500	Valor del crédito mercantil o plusvalía				X		X
523500	Impuesto de renta diferido neto cuando sea positivo				X		X
370500	Valor de la revalorización de activos				X		X
	<b>Patrimonio adicional</b>						
350000	Los excedentes del ejercicio en curso, en el % que se comprometa irrevocablemente a destinar para el incremento de la reserva de protección de aportes sociales	X	X	X		X	
390000	Los excedentes de ejercicios anteriores, en el % que se comprometa irrevocablemente a destinar para el incremento de la reserva de protección de los aportes sociales.	X	X	X		X	
F. 158 - SES	50% de las valorizaciones o ganancias no realizadas en inversiones en valores clasificados como disponibles para la venta en títulos de deuda y títulos participativos. Se deducirá el 100% de sus pérdidas.	X	X	X		X	
146800	El valor de las provisiones de carácter general. Valor máximo equivalente al 1.25% de los APNR	X	X	X	X	X	X

Notas: En verde se muestran los conceptos que serán incluidos en el patrimonio básico y en las deducciones, mientras que en rojo se muestran los conceptos que serán eliminados o trasladados a otros rubros del patrimonio técnico.

## Anexo 3 – Tabla resumen de la propuesta para las CAC y del fondo de liquidez para CAC y FE plenos

Hitos	CAC categoría básica (regulación actual)	CAC categoría intermedia	CAC categoría plena
Relación de solvencia básica	No aplica	$\frac{\text{Patrimonio básico neto de deducciones}}{\text{Activos ponderador por nivel de riesgo crediticio}} = 4,5\%$	$\frac{\text{Patrimonio básico neto de deducciones}}{\text{Activos ponderador por nivel de riesgo crediticio y de mercado}} = 4,5\%$
Relación de solvencia total	$\frac{\text{Patrimonio técnico}}{\text{Activos ponderador por nivel de riesgo crediticio}} = 9\%$	$\frac{\text{Patrimonio técnico}}{\text{Activos ponderador por nivel de riesgo crediticio}} = 9\%$	$\frac{\text{Patrimonio técnico}}{\text{Activos ponderador por nivel de riesgo crediticio y de mercado}} = 9\%$
Relación de apalancamiento	No aplica	No aplica	$\frac{\text{Patrimonio básico neto de deducciones}}{\text{Valor de apalancamiento}} = 3\%$
Colchón de conservación	No aplica	No aplica	$\frac{\text{Patrimonio básico neto de deducciones}}{\text{Activos ponderador por nivel de riesgo crediticio y de mercado}} = 1,5\%$
Patrimonio básico (PB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reserva de protección de aportes</li> <li>• Monto mínimo de aportes no reducibles</li> <li>• Fondo susceptible de repartición</li> <li>• Aportes sociales amortizados o readquiridos en exceso</li> <li>• El fondo de amortización o readquisición de aportes.</li> <li>• Las donaciones</li> <li>• Instrumentos emitidos por Fogafín, Fogacoop</li> <li>• Demas reservas y fondos permanentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reserva de protección de aportes</li> <li>• Monto mínimo de aportes no reducibles</li> <li>• Fondo susceptible de repartición</li> <li>• Aportes sociales amortizados o readquiridos en exceso</li> <li>• El fondo de amortización o readquisición de aportes.</li> <li>• Las donaciones</li> <li>• Instrumentos emitidos por Fogafín, Fogacoop</li> <li>• Reservas y fondos permanentes usados para absorber pérdidas.</li> </ul>	Igual que la categoría intermedia

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• El ORI</li> <li>• Excedentes del ejercicio en curso</li> </ul>	
Deducciones al PB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las pérdidas de ejercicios anteriores y las del ejercicio en curso.</li> <li>• El valor de las inversiones de capital efectuadas en entidades sometidas al control y vigilancia de la SFC o de la SES</li> <li>• Los aportes que las cooperativas de que trata el presente capítulo posean en otras entidades de naturaleza solidaria se consideran inversiones de capital.</li> <li>• Los activos intangibles registrados.</li> <li>• El valor no amortizado del cálculo actuarial del pasivo pensional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las pérdidas de ejercicios anteriores y las del ejercicio en curso.</li> <li>• El valor de las inversiones de capital efectuadas en entidades sometidas al control y vigilancia de la SFC o de la SES</li> <li>• Los aportes que las cooperativas de que trata el presente Título posean en otras entidades de naturaleza solidaria se consideran inversiones de capital.</li> <li>• El valor del crédito mercantil o plusvalía y de los activos intangibles registrados.</li> <li>• El valor no amortizado del cálculo actuarial del pasivo pensional.</li> <li>• El impuesto de renta diferido neto cuando sea positivo. Para el efecto, no se tendrán en cuenta los provenientes de otros conceptos deducidos en virtud del presente artículo.</li> <li>• El valor de la revalorización de activos.</li> </ul>	Igual que la categoría intermedia
Patrimonio adicional (PA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los excedentes del ejercicio en curso</li> <li>• El cincuenta por ciento (50%) de las valorizaciones o ganancias no realizadas en inversiones en valores clasificados como disponibles para la venta en títulos de deuda y títulos participativos con alta o media bursatilidad,</li> <li>• El valor de las provisiones de carácter general constituidas por la cooperativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El valor de las provisiones de carácter general constituidas por la cooperativa.</li> </ul>	Igual que la categoría intermedia
Patrimonio técnico (PT)	<i>PB neto de deducciones + PA</i>	<i>PB neto de deducciones + PA</i>	<i>PB neto de deducciones + PA</i>
Riesgo de mercado	No aplica	No aplica	La posibilidad de que una CAC incurra en pérdidas y se disminuya el valor de su PT como consecuencia de cambios en el precio

			de los instrumentos financieros en los que la entidad mantenga posiciones dentro o fuera del balance. La SES determinará la metodología para su cálculo.
Riesgo operacional	No aplica	La posibilidad de que una CAC incurra en pérdidas y se disminuya el valor de su PT como consecuencia de la inadecuación o fallos de los procesos, el personal y los sistemas internos, o bien a causa de acontecimientos externos.  La SES determinará la metodología para su cálculo.	Igual que la categoría intermedia
Clasificación y ponderación de APNR	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Categoría 1: Caja, depósitos a la vista, valores de la nación o el BanRep, inversiones forzosas, créditos a la nación (Ponderan al 0%)</li> <li>2. Categoría 2: Títulos emitidos por entidades públicas del orden nacional, depósitos a término, operaciones interbancarias, pagos anticipados, créditos garantizados por la nación, gobierno o bancos centrales de países autorizados (Ponderan al 25%).</li> <li>3. Categoría 3. Créditos hipotecarios otorgados para financiera la construcción o adquisición de vivienda (Ponderan al 50%).</li> <li>4. Categoría 4. Cartera de crédito, cuentas por cobrar, otras inversiones, inversiones en propiedad, planta y equipos (ponderan al 100%).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Activos y contingencias que ponderan al 0%: caja, depósitos, exposiciones frente a la nación, deducciones del PB, inversiones forzosas</li> <li>2. Activos y contingencias que ponderan al 20%: Exposiciones frente a Fogafin y Fogacoop</li> <li>3. Activos y contingencias que ponderan al 100%: Activos en incumplimiento, activos fijos, bienes de arte, remesas, instrumentos participativos, derechos fiduciarios en patrimonios autónomos.</li> <li>4. Activos frente a multilaterales y frente a entidades financieras del sector público: depende de la calificación de la contraparte.</li> <li>5. Activos frente a entidades vigiladas por la SFC: depende de la calificación de la contraparte.</li> </ol>	Igual que la categoría intermedia.

		<p>6. Activos frente a grandes empresas: depende de la calificación de la contraparte.</p> <p>7. Activos frente a mipymes</p> <p>8. Activos garantizados por inmuebles: Depende de la razón saldo a garantía.</p>	
Uso de calificaciones externas	No aplica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedades autorizadas.</li> <li>• Calificación externa específica del activo, en su defecto del emisor.</li> <li>• Eventos en que exista más de una calificación.</li> </ul>	Igual que la categoría intermedia.
Clasificación y ponderación de las contingencias	<p>Factores de conversión crediticia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los sustitutos directos de crédito tienen un factor de conversión crediticio del 100%.</li> <li>• Los procesos administrativos o judiciales, los créditos aprobados no desembolsados, y los contratos de apertura de crédito revocables, en los cuales el riesgo de crédito permanece en la cooperativa, tienen un factor de conversión crediticio del 20%.</li> <li>• Las otras contingencias tienen un factor de conversión crediticio del 0%.</li> </ul>	Igual que la categoría básica	Igual que la categoría básica
Fondo de liquidez	<p>El fondo corresponde a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2% del ahorro permanente siempre y cuando éste sea retirado al momento de la desvinculación del asociado.</li> <li>• 10% del ahorro permanente si este puede ser retirado parcialmente.</li> <li>• 10% de los depósitos totales de las CAC y de los FE plenos invertidos en:</li> </ul>	Igual que la categoría básica.	<p>Las CAC deben mantener los activos admisibles en los siguientes porcentajes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10% de las exigibilidades con un vencimiento igual o menor a 30 días y del ahorro permanente cuando los estatutos de la entidad establecen que pueden ser retirados en forma parcial.</li> <li>• 5% de las exigibilidades con un vencimiento mayor a 30 días y menor o igual a 540 días y del ahorro permanente, siempre y cuando los estatutos de la</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• EC a través de cuentas de ahorro, cuentas corrientes, CDT, CDAT o bonos ordinarios emitidos</li></ul> Sociedades fiduciarias o comisionistas de bolsa a través de FIC del mercado monetario o FIC abiertos sin pacto de permanencia.		entidad establezcan que pueden ser retirados únicamente al momento de la desvinculación definitiva del asociado. <ul style="list-style-type: none"><li>• Cero por ciento (0%) de las exigibilidades con un vencimiento mayor a 540 días.</li></ul> Activos admisibles: <ul style="list-style-type: none"><li>• Cuentas de ahorro, cuentas corrientes en los EC, CDT y TES.</li></ul>
--	--	--	--