Unidad de Proyección Normativa y
Estudios de Regulación Financiera
Bogotá – Colombia | Julio de 2025

URF | Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera

Estudio de diagnóstico

Cobertura y liquidez para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria

Resumen

Este documento presenta los resultados de un estudio técnico desarrollado, entre 2024 y 2025, por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), con el apoyo de CAF -Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y la firma consultora Coyuntura & Riesgos SAS. El presente estudio de diagnóstico desarrolla una de las iniciativas de la Hoja de Ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, publicada por la URF en septiembre de 2022, en el marco de objetivo estratégico de consolidación de la red de seguridad financiera del sector.

Entre los hallazgos más relevantes se identificaron a) la ausencia de un prestamista de última instancia para las cooperativas de ahorro y crédito, b) la falta de cobertura de seguro de depósitos para los fondos de empleados y asociaciones mutuales con ahorro y crédito y, c) la necesidad de establecer alternativas de acceso de liquidez para el asegurador de depósitos en contextos de crisis.

En respuesta a este diagnóstico, el presente estudio busca identificar y analizar alternativas de acciones y de regulación para fortalecer la red de seguridad financiera del sector, especialmente frente a escenarios de estrés de liquidez, considerando las características del sector, así como estándares y buenas prácticas locales e internacionales, con miras a promover un sector más resiliente y alineado con los principios de eficiencia, cooperación y protección al ahorrador.

Autores:

Mauricio Salazar Nieto
Subdirector

Derenis López
Felipe Negrette
Angie Rozada
Carolina Torres
Camila Gamba
Diana Forero
Asesores

Juan Sebastián Gómez
Uriel Alzate
Profesionales especializados

Créditos:
CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe

Equipo consultor Coyuntura & Riesgos (VCR Group)

Palabras Clave:

Ahorro y crédito, Economía solidaria, Prestamista de última instancia, Aseguramiento de depósitos

Tabla de contenido

Tabla de contenido 2

Introducción 5

Listado de acrónimos 7

2. Contexto. Estudio para el fortalecimiento de la resiliencia del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria. 8

3. Componentes 10

3.1. Prestamista de última instancia para las CAC 10

3.1.2. Caracterización del sector cooperativo 12

3.1.3 Mecanismos de gestión de liquidez de las CAC 14

3.1.4 Percepción del sector 17

3.1.5 Experiencia internacional 18

3.1.6 Pertinencia 22

3.1.7 Alternativas 23

3.1.7.1 Apoyos Transitorios de Liquidez del Banco de la República 23

3.1.7.2 Establecimiento de crédito como administrador de una reserva de liquidez 25

3.1.7.3 Fogacoop como administrador de una reserva de liquidez 27

3.1.8 Recomendaciones generales 30

3.2. Aseguramiento de depósitos para FE y MUT 31

3.2.1. Modelo de negocio de los FE y MUT **33**

3.3. Herramientas de acceso de liquidez para Fogacoop **50**

4.Conclusiones **64**

Índice de gráficos

Gráfica 1. Proporción de activos, cartera, depósitos y aportes de categoría de CAC 13
Gráfica 2. Comparación de los activos, depósitos y aportes entre CAC y CF 13
Gráfica 3. Depósitos por ahorrador en CAC, FE y MUT en las categorías de mayor tamaño 38
Gráfica 4. Depósitos por ahorrado en las CAC, FE y MUT en las categorías de menor tamaño 38

Índice de tablas

Tabla 1. Comparativo de instituciones de la red de seguridad financiera de las entidades financieras en Colombia 9
Tabla 2. Comparación de los mecanismos de gestión de liquidez internos entre EC y CAC 15
Tabla 3. Comparación de los mecanismos de gestión de liquidez externos entre EC y CAC 16
Tabla 4. Esquemas institucionales estilizados de prestamista de última instancia 19
Tabla 5. Mecanismos externos de gestión de liquidez de cooperativas que prestan servicios financieros en otras jurisdicciones 21
Tabla 6. Liquidez e inversiones de FE – Junio de 2023 33
Tabla 7. Liquidez e inversiones de MUT - Junio de 2023 34
Tabla 8. Número de ahorradores en CAC, FE y MUT 36
Tabla 9. Saldos de ahorro de CAC, FE y MUT 37
Tabla 10. Principales diferencias entre el aseguramiento de depósitos público y privado 43
Tabla 11. Relación de sistemas de seguros de depósitos según IADI (2022) 44
Tabla 12. Comparativo de esquemas de aseguramiento de depósitos en jurisdicciones de la región 44
Tabla 13. Estados financieros de Fogacoop al 31 de diciembre de 2024 51
Tabla 14. Comparativo entre Fogacoop y Fogafín 57
Tabla 15. Comparativo de liquidez y resiliencia de Fogacoop y Fogafín 58
Tabla 16. Experiencia internacional sobre fuentes de liquidez para seguros de depósitos ..... **¡Error! Marcador no definido.**

Introducción

Durante 2021 y 2022, CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe apoyó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y a la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) en la elaboración de una Hoja de Ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, que fue publicada por la URF en septiembre de 2022. Este sector está conformado por cooperativas de ahorro y crédito cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito (CAC), fondos de empleados (FE) y asociaciones mutuales con ahorro y crédito (MUT)[1], así como por las organizaciones de economía solidaria que presten servicios de apoyo o sean complementarios al objeto social de estos[2].

Dicha hoja de ruta planteó más de 40 acciones y 11 iniciativas para el fortalecimiento y sostenibilidad del sector, y para promover su consolidación como vehículo de inclusión financiera. Entre los objetivos estratégicos planteados en la Hoja de Ruta se expuso la importancia de fortalecer la resiliencia del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, mediante la implementación de instrumentos prudenciales de gestión de riesgo de liquidez. En este frente, el estudio que dio lugar a la Hoja de Ruta resaltó que:

- Las CAC no cuentan con un prestamista de última instancia que les permita atender retiros masivos injustificados sin tener que incurrir en pérdidas significativas.

[1] Las CAC, los FE y las MUT son actores clave dentro del sector de la economía solidaria en Colombia, pues ofrecen servicios orientados al ahorro y crédito y al bienestar de sus asociados, contribuyendo al fortalecimiento del tejido social y económico, fomentando el ahorro, la educación financiera y la solidaridad. Estas organizaciones, supervisadas por la SES, han experimentado un crecimiento sostenido en términos de activos y número de asociados, lo que aumenta su relevancia como un agente alternativo al sistema financiero.
En Colombia, operan actualmente[1] 172 CAC, 1445 FE y 121 MUT con ahorro y crédito, esto es, unas 1.738 organizaciones que cuentan con autorización legal para captar ahorros de sus asociados y reportan $36,7 billones en activos representando el 64% del total de los activos de todas las organizaciones que vigila la SES. Las CAC son supervisadas a través del nivel 1 de supervisión y se encuentran clasificadas en categorías plena, e intermedia y básica, según su tamaño, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1544 de 2024 (incorporado en el Decreto 1068 de 2025).
Por su parte, los FE están clasificados por la SES en tres niveles de supervisión, y por la regulación[1] en tres categorías: plenas, intermedias y básicas, según el monto de sus activos.
En cuanto a las MUT, estas están distribuidas en los niveles 2 y 3 de supervisión[1], y a diferencia de las CAC y los FE no cuentan con categorización regulatoria. Según información reportada por la SES[1], el mayor número de MUT se concentran en el nivel 3.

[2] Parágrafo 1 del artículo 1 del Decreto 1997 de 2019.

- El 42,5% de los depósitos de los asociados al sector no contaban con la cobertura de un seguro de depósitos. En particular, los depósitos en FE y MUT no cuentan con dicha cobertura.
- Es importante que el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop), asegurador de depósitos de las CAC, acceda a nuevos mecanismos, entre ellos, proporcionados por el Banco de la República (BR), con el fin de gestionar sus necesidades de liquidez.

En consideración con este diagnóstico, la URF solicitó apoyo técnico a CAF para desarrollar un proyecto que permitiera identificar alternativas viables y generar recomendaciones regulatorias para fortalecer la capacidad de la red de seguridad del sector solidario de ahorro y crédito de la economía solidaria para gestionar escenarios de estrés. Este proyecto fue desarrollado durante 2024 y 2025, con el apoyo del equipo consultor, firma Coyuntura & Riesgos SAS, a través de un estudio de pertinencia y viabilidad trabajado con tres componentes: a) prestamista de última instancia (PUI) para las CAC; b) esquema de seguro de depósitos para FE y MUT; y c) fuentes alternativas de liquidez para Fogacoop.

El presente documento contiene los resultados de dicho proyecto, así como el análisis y presentación de las acciones y recomendaciones que se encuentran pertinentes y convenientes implementar en el sector. En este sentido, además de la presente introducción, este Estudio de diagnóstico, contiene las siguientes secciones: a) contexto del estudio; b) análisis de los tres componentes del proyecto y, c) principales conclusiones.

Listado de acrónimos

ACO. Agente Colocador de OMAS
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
CF. Cooperativas financieras
DGS. Esquemas de Garantía de Depósitos
EBA. Autoridad Bancaria Europea
EC. Establecimientos de crédito
EOSF. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero
FE. Fondos de empleados
FSAP. Programa de Evaluación del Sistema Financiero
FGcoop. Fundo Garantidor do Cooperativismo
Fogacoop. Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas
Fogafín. Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
IADI. Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos
IRC. Indicador de Riesgo Compuesto
MHCP. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MUT. Asociaciones mutuales con ahorro y crédito
NDF. Non Delivery Fowards
OMAS. Operaciones de Mercado Abierto
PCL. Plan de Contingencia de Liquidez
PUI. Prestamista de Última Instancia
SEDPES. Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos
SES. Superintendencia de la Economía Solidaria
SFC. Superintendencia Financiera de Colombia
TES. Títulos de Tesorería
TTV. Transferencias Temporales de Valores
URF. Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera

2. Contexto. Estudio para el fortalecimiento de la resiliencia del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria.

Durante 2024 y 2025 la URF, con el apoyo de la CAF y el equipo consultor Coyuntura & Riesgos SAS, desarrolló un estudio (en adelante Estudio Técnico de Cobertura y Liquidez, 2025), con el objetivo de contar con un diagnóstico para identificar alternativas viables para fortalecer la capacidad de la red de seguridad del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria y generar recomendaciones regulatorias en la materia.

El estudio abordó tres componentes: a) PUI para las CAC; b) aseguramiento de depósitos para FE y MUT; y c) fuentes alternativas de liquidez para Fogacoop. Cada componente fue desarrollado a través de los siguientes elementos: i) diagnóstico y análisis de la problemática y del contexto local; ii) identificación y análisis de buenas prácticas, recomendaciones y estándares internacionales; iii) exposición y análisis de alternativas viables para el caso colombiano, con un análisis comparativo de las ventajas y desventajas de cada alternativa y; iv) recomendaciones y propuestas.

Durante el desarrollo del estudio se generaron espacios de retroalimentación con actores públicos y privados de interés. En particular, con una muestra representativa de entidades del sector y gremios se realizaron encuestas virtuales dirigidas a las organizaciones que conforman el sector y sus asociaciones gremiales[3], así como talleres y mesas de trabajo presenciales en las principales regiones del país[4]. En estos espacios se realizó un ejercicio de contrastación y sensibilización de los resultados de las encuestas y de las posibles propuestas del estudio.

También, se contó con el apoyo y compromiso de la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) y Fogacoop, entidades que hacen parte de la red de seguridad del sector y, de quienes recibimos importantes aportes e información para la construcción del diagnóstico y las propuestas.

[3] Para el componente 3 relacionado con alternativas de liquidez para Fogacoop, los ejercicios de retroalimentación se enfocaron en diálogos con entidades de la red de seguridad; no se realizaron encuestas ni mesas de trabajo regionales.
[4] Cali, Bucaramanga, Medellín y Bogotá. Ciudades y alrededores en las que predomina la presencia de las organizaciones del sector.

Red de seguridad

En Colombia, el cooperativismo financiero está conformado por dos segmentos: i) las 4 Cooperativas Financieras (CF) vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) que tienen el carácter de EC; y ii) las 172 CAC vigiladas por la SES. Además, la ley ha autorizado la prestación de servicios de ahorro y crédito a los FE y las MUT[5].

La red institucional de seguridad de estos sectores está conformada por: el regulador, en cabeza del MHCP, con apoyo técnico de la URF; los supervisores, la SFC y la SES; los aseguradores de depósitos, Fogafín y Fogacoop, los cuales no cubren a los FE ni a las MUT; y el BR como PUI para las CF.

Tabla 1. Comparativo de instituciones de la red de seguridad financiera de las entidades financieras en Colombia

	Bancos (incluyendo cooperativos)	**Cooperativas Financieras**	**CAC**	**FE**	**MUT**
Modelo	Abierto. Captación de asociados y de terceros		Cerrado. Captación de asociados		
Tipo de entidad financiera	Establecimientos bancarios Decreto Ley 663 de 1993 (EOSF)	Cooperativismo financiero Ley 454 de 1998	Intermediación financiera (ahorro y crédito) Decreto Ley 1481 de 1989 y Ley 2143 de 2021		
PUI	BR	Si BR	No	No	No
Regulador	Si MHCP (URF)	Si MHCP (URF)	Si MHCP (URF)	Si MHCP (URF)	Si MHCP (URF)
Supervisor	Si SFC	Si SFC	Si SES	Si SES	Si SES
Asegurador de depósitos	Si Fogafín	Si Fogacoop	Si Fogacoop	No	No

Fuente: Elaboración URF

[5] Información con corte a diciembre de 2024.

3. Componentes

3.1. Prestamista de última instancia para las CAC

Una de las funciones de las CAC y los EC es la intermediación financiera. Esta intermediación genera que dichas instituciones transformen vencimientos al captar depósitos de corto plazo o a la vista y otorgar créditos de largo plazo, permitiendo que la economía reciba financiamiento de largo plazo para inversión, y optimizando la asignación temporal de capital (Hicks, 1946). Esta transformación de plazos expone a las entidades financieras al riesgo de crédito[6] y de liquidez[7]. El riesgo de liquidez se refiere a la posibilidad de que una entidad no pueda satisfacer eficientemente las necesidades de flujo de caja actuales y futuras, tanto esperadas como inesperadas, sin afectar las operaciones diarias ni la situación financiera de la entidad. Para gestionar este riesgo, las entidades deben contar con herramientas internas que les permita enfrentar choques de liquidez y, además, tener acceso a mecanismos externos de estabilización en periodos de estrés financiero, como el PUI y el asegurador de depósitos.

La naturaleza jurídica de las CAC y las CF es similar. Ambas organizaciones se basan en el acuerdo cooperativo[8], es decir, son consideradas empresas asociativas sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente los aportantes y los gestores de la empresa[9].

La principal diferencia entre las CF y las CAC radica en que, de acuerdo con la Ley 454 de 1998, las CF tienen habilitado la realización de operaciones con terceros no asociados (modelo abierto), mientras que las

6 El riesgo de crédito es la posibilidad de que una entidad incurra en pérdidas y se disminuya el valor de sus activos, como consecuencia de que sus deudores fallen en el cumplimiento oportuno de sus obligaciones.

7 El riesgo de liquidez se refiere a la posibilidad de que una entidad no pueda satisfacer eficientemente las necesidades de flujo de caja actuales y futuras, tanto esperadas como inesperadas, sin afectar las operaciones diarias ni la situación financiera de la entidad.

8 Artículo 3, Ley 79 de 1998: "Es acuerdo cooperativo el contrato que se celebra por un número determinado de personas, con el objetivo de crear y organizar una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social y sin ánimo de lucro."

9 Artículo 4, Ley 79 de 1988

CAC solo pueden contraer operaciones con asociados (modelo cerrado). En virtud de esta facultad legal[10], las CF fueron reconocidas como EC y son supervisadas por la SFC. Lo anterior implica que las CF están sujetas a un marco regulatorio distinto al marco que rige a las CAC. Debido a su carácter de EC, las CF tienen acceso al BR como PUI, mientras que las CAC no[11].

Rol de Banco Central como PUI

Los bancos centrales juegan un papel vital en la promoción de la estabilidad financiera, dada su capacidad de crear dinero y canalizarlo hacia las instituciones financieras y los mercados en situaciones de estrés. Especialmente, la existencia de asimetrías de información genera que, ante la incertidumbre sobre la situación financiera de una entidad, los mecanismos del mercado no logren proteger a estas instituciones contra choques de liquidez (Kahn, C. y Santos, J., 2001). Por lo anterior, con el fin de prevenir un contagio y, por tanto, una desestabilización sistémica, los bancos centrales actúan como PUI.

Bajo esta figura, los bancos centrales otorgan préstamos bilaterales garantizados a instituciones financieras solventes con problemas idiosincráticos de liquidez (Brooks, S., 2024; Bertsch, C. y Molin, J., 2016). De acuerdo con Carlson et al. (2015) la ausencia de la intervención del banco central podría generar la venta acelerada de los activos ilíquidos de las entidades financieras, generando pérdidas o, en casos más severos, la liquidación de múltiples entidades.

En Colombia, el artículo 371 de la Constitución Política y el artículo 12 de la Ley 31 de 1992[12] establecieron dentro de las funciones del BR la de servir como PUI para los EC, los cuales comprende a los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento

[10] Ley 454 de 1998
[11] Según el artículo 371 de la Constitución Política de 1991 "…Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; …"
[12] Artículo 12 de la Ley 31 de 1992: "Funciones. El Banco de la República, como banquero y prestamista de última instancia de los establecimientos de crédito públicos y privados, podrá:
a) Otorgarles apoyos transitorios de liquidez mediante descuentos y redescuentos en las condiciones que determine la Junta Directiva;
b) Intermediar líneas de crédito externo para su colocación a través de los establecimientos de crédito; y,
c) Prestarles servicios fiduciarios, de depósito, compensación y giro y los demás que determine su Junta Directiva."

comercial y las CF[13], según el EOSF [14]. El PUI es un mecanismo que proporciona liquidez transitoria a entidades solventes ante desfases temporales significativos.

Las CAC no se consideran EC y están sometidas al control, inspección y vigilancia de la SES y se consideran organismos cooperativos especializados cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados[15]. Por lo anterior, actualmente estas organizaciones no pueden acceder a los apoyos transitorios de liquidez (ATL) contemplados dentro de la figura de PUI del BR[16].

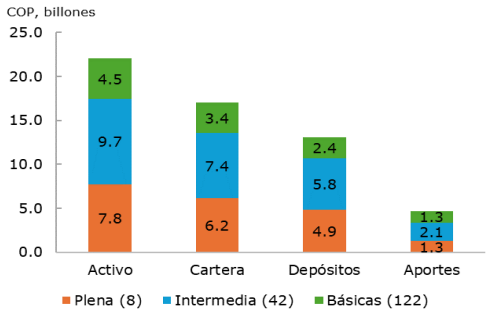
3.1.2. Caracterización del sector cooperativo

En la actualidad operan 172 CAC que atienden a cerca de 4 millones de asociados. A diciembre de 2024, estas organizaciones tenían activos totales por $22 billones, de los cuales el 77,2% correspondía a la cartera de crédito. A su vez, los depósitos correspondían a $13,1 billones y los aportes a $4,7 billones.

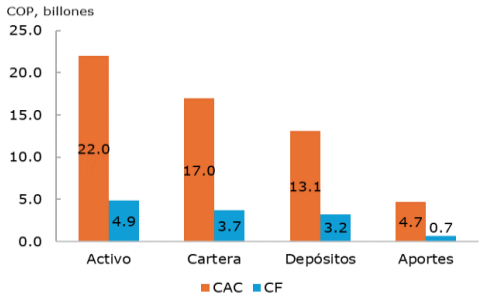
Al analizar las tres categorías de las CAC —plenas, intermedias y básicas, según lo dispuesto en el Decreto 1544 de 2024—, se observa que el 44 % de los activos y depósitos del sector corresponde a las CAC de categoría intermedia. Les siguen las CAC de categoría plena, con un 35,4 % y 35,1 % respectivamente; mientras que las CAC de categoría básica representan el 20,4 % del total de activos y el 18,3 % de los depósitos (Gráfica 1).

[13] Artículo 2 del EOSF.
[14] Decreto Ley 663 de 1993
[15] Artículo 41 de la Ley 79 de 1988.
[16] El artículo 1 de la Resolución Externa No. 2 de 2019 del BR, por la cual se compilan y se dictan normas en desarrollo de la función del BR como PUI establece que únicamente los EC pueden acceder a los ATL.

Gráfica 1. Proporción de activos, cartera, depósitos y aportes de categoría de CAC



Gráfica 2. Comparación de los activos, depósitos y aportes entre CAC y CF



Nota. En paréntesis se encuentra el número de organizaciones por categoría de CAC.

Fuente: Cálculos propios con información de Fogacoop. Con corte a diciembre de 2024.

Al comparar las CAC con las CF, se observa que los activos de las CF representan el 22,2% de los activos totales de las CAC, el 24,5% de los depósitos de las CAC, y el 14,9% de los aportes de las CAC (Gráfica 2).

Adicionalmente, según la información reportada por los supervisores, el valor de los activos de algunas CAC plenas supera al de varios bancos y compañías de financiamiento. Por ejemplo, el 29,2% de los EC tienen menos activos que la CAC plena más grande. Lo anterior sugiere la importancia de las CAC dentro del sistema de pagos[17].

De otra parte, se encuentra que, en departamentos como Huila y Santander, más del 30 % de la población está vinculada como asociada de alguna CAC, lo que evidencia la alta penetración de estas entidades en el tejido financiero regional[18]. Esta participación indica que una proporción significativa del sistema de pagos en estas regiones depende del adecuado funcionamiento de las CAC.

Además, el grado de integración de las CAC y los EC es significativo. Las CAC acceden a fondeo proveniente de diversos EC y mantienen al menos el 10% de sus depósitos en estas entidades a través del Fondo de Liquidez[19]. Esto implica que alrededor de $3,1 billones de los activos de las CAC están financiando actividades del sistema financiero tradicional.

[17] El sistema de pagos corresponde a un conjunto de instrumentos, procedimientos y reglas que permiten que en una economía se realicen transferencias de fondos entre o a través de sus participantes, asegurando la circulación del dinero.
[18] De acuerdo con la metodología de entidades de importancia regional realizado por Fogacoop.
[19] De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 454 de 1998, las CAC deben mantener un fondo de liquidez, el cual debe ser de al menos el 10% de los depósitos (Artículo 2.11.7.2.1 del Decreto 1068 de 2015).

En consecuencia, un evento de iliquidez de corto plazo en las CAC podría tener efectos sobre la cartera o las fuentes de fondeo de los EC. De igual forma, tensiones en el sistema financiero tradicional podrían comprometer la estabilidad del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria.

3.1.3 Mecanismos de gestión de liquidez de las CAC

La habilidad de fondear el aumento de los activos y al mismo tiempo cumplir con las obligaciones es crucial para la viabilidad de las operaciones bancarias. Gestionar eficazmente esta liquidez constituye una de las principales actividades de los intermediarios financieros, pues reduce la probabilidad de que una entidad enfrente problemas que tenga repercusiones en el sistema financiero (BIS, 2000). Para gestionarla, las entidades deben contar con indicadores y mecanismos internos y externos que les permita manejar su liquidez, tanto en el día a día como en eventos de estrés.

La gestión eficiente de la liquidez en los intermediarios financieros requiere una evaluación periódica de su posición de liquidez, acompañada de un análisis integral de las necesidades de fondeo bajo múltiples escenarios de estrés. Asimismo, resulta fundamental implementar una estrategia de diversificación de fuentes de financiamiento que mitigue riesgos de concentración y fortalezca la resiliencia ante choques de liquidez. Esta constituye la primera línea de defensa de un intermediario financiero ante eventos de estrés.

El análisis comparativo de los mecanismos internos de gestión de liquidez entre los EC y las CAC en Colombia revela que la regulación para los EC ha incorporado indicadores que les permiten evaluar de manera integral su posición de liquidez en horizontes de corto y largo plazo. Estos indicadores contribuyen a fortalecer la resiliencia frente al riesgo de liquidez, al garantizar la disponibilidad de un *stock* adecuado de activos líquidos de alta calidad y una estructura de fondeo estable, coherente con la composición de sus activos.

En este contexto, se evidencia una oportunidad para que las CAC refuercen su primera línea de defensa ante eventos de estrés mediante la adopción de indicadores adicionales y una estrategia más robusta de inversión en activos líquidos que, además, tengan un mayor grado de alineación con estándares internacionales como los definidos en Basilea III (Tabla 2).

Tabla 2. Comparación de los mecanismos de gestión de liquidez internos entre EC y CAC

	Mecanismos	EC	CAC
Indicadores para medir la posición de liquidez	Indicador de liquidez de corto plazo	Indicador de riesgo de liquidez	Indicador de riesgo de liquidez
			Brecha de liquidez
	Indicador de liquidez estructural	Coeficiente de fondeo estable neto	*n.d*
Fuentes de fondeo o financiamiento para enfrentar choques	Inversiones	TES, efectivo	Fondo de liquidez (70% en CDT), efectivo
	Fondeo	Diferentes ponderadores para los depósitos de acuerdo con el tipo de depositante y el plazo.	*n.d*

Nota: *n.d.* corresponde a no disponible
Fuente: elaboración propia, URF

Una gestión óptima de la liquidez debe contemplar no sólo mecanismos internos, sino también herramientas externas que garanticen el acceso al mercado en condiciones normales y en escenarios de estrés. En la gestión diaria de liquidez es habitual que las entidades establezcan y mantengan relaciones con otras entidades financieras que funcionen como una red de respaldo ante eventuales problemas de liquidez. Asimismo, participan en operaciones de mercado abierto o en repos ofrecidos por el banco central, los cuales son instrumentos de política monetaria y de manejo de sus excedentes de liquidez.

Cuando se presentan retiros no esperados de fondeo, la eficacia de los mecanismos disponibles depende en gran medida del origen de los retiros. Si los retiros obedecen a corridas bancarias sobre instituciones solventes, o a un deterioro de los mercados de fondeo, el acceso al PUI resulta ser la mejor respuesta para mitigar riesgos sistémicos. El uso del PUI permite evitar redenciones forzosas de activos ilíquidos a menores precios, así como contener posibles efectos de contagio.

Ahora bien, si los problemas de liquidez se derivan de problemas estructurales de solvencia, el uso del PUI podría generar riesgo moral[20]. En tales casos, la regulación prudencial y los mecanismos internos de gestión de liquidez deben operar como la primera línea de defensa, garantizando un manejo disciplinado y sostenible del riesgo financiero.

[20] El riesgo moral ocurre cuando la entidad es más propensa a asumir riesgos al tener la expectativa de que un tercero asumirá las consecuencias negativas.

Al analizar los mecanismos externos para la gestión de liquidez a los que tienen acceso las CAC, se evidencia que estas tienen una menor disponibilidad y sofisticación en los instrumentos con respecto a los EC. Tal como se observa en la Tabla 3, los EC cuentan con acceso a múltiples fuentes de liquidez en tiempos normales, incluyendo operaciones en el mercado monetario (repos con TES, TTV, préstamos interbancarios), facilidades intradía con el BR y acceso a OMA y operaciones repo. Mientras que en situaciones de crisis cuentan con el apoyo de Fogafín y el ATL a través del BR.

Tabla 3. Comparación de los mecanismos de gestión de liquidez externos entre EC y CAC

	Fuentes de liquidez	EC	CAC
Manejo de liquidez en tiempos normales	Mercado monetario	Simultáneas con TES	*n.d*
		Simultáneas, repos, TTV	*n.d*
		Préstamos interbancarios	Banco Coopcentral, Bancoldex, otros EC
	Liquidez con el BR	Repos intradía	*n.d*
		Repos de política monetaria	*n.d*
		Operaciones del mercado abierto	*n.d*
Manejo de liquidez en tiempos de crisis	Operaciones de liquidez del asegurador de depósitos	Fogafín	Fogacoop
	Prestamista de última instancia	BR	*n.d*

Nota: *n.d.* corresponde a no disponible
Fuente: elaboración propia, URF

Las CAC enfrentan restricciones importantes en este frente. En tiempos normales, no tienen acceso completo a los mercados monetarios ni a las facilidades del BR, y dependen principalmente de préstamos otorgados por la banca o la banca de segundo piso, incluyendo al Banco Coopcentral o Bancóldex, o de créditos adquiridos con EC.

En escenarios de estrés, las CAC han podido acceder a operaciones de apoyo de liquidez de corto plazo otorgados por Fogacoop. No obstante, la disponibilidad de estos apoyos ha estado restringida a contextos excepcionales, como la emergencia derivada de la pandemia de COVID-19[21], y su activación no responde a un esquema institucionalizado de acceso automático o permanente. En este sentido, no pueden considerarse

[21] El 19 de junio de 2020 la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOOP, aprobó la Operación de Apoyo a Corto Plazo por COVID-19: Venta de Cartera con pacto de recompra, adicionada transitoriamente a la resolución 025 de 2015 mediante resolución número 006 del 23 de junio de 2020.

una fuente estructural ni estable de liquidez para las CAC, especialmente frente a situaciones individuales de estrés que no se derivan de episodios sistémicos.

En contraste, los EC cuentan con mecanismos claramente definidos para acceder a los ATL del BR bajo ciertas condiciones[22]. Esta asimetría en el acceso y uso de mecanismos de manejo de liquidez —tanto internos como externos— subraya la necesidad de fortalecer el manejo individual de la liquidez y la red de seguridad financiera para las CAC. En particular, se requiere: i) incluir indicadores internos de gestión de liquidez que les permita evaluar eficazmente su posición, y; ii) avanzar en mecanismos de acceso a liquidez de emergencia que estén alineados con su perfil de riesgo, escala operativa y naturaleza cooperativa.

3.1.4 Percepción del sector

El concepto de PUI es ampliamente percibido por el sector de la CAC como una herramienta potencialmente útil. No obstante, persisten diferencias en el nivel de conocimiento sobre su alcance y viabilidad. En ejercicios recientes de consulta, como la encuesta de percepción aplicada en diciembre de 2024 y las mesas regionales de trabajo realizadas en 2025, se evidenció que, si bien muchas CAC valoran positivamente la existencia de un PUI, no todas comprenden plenamente sus implicaciones prácticas ni su diferenciación frente a los apoyos existentes, como los que ofrece Fogacoop (Ver anexos 1 y 2).

Cerca del 48% de las CAC encuestadas manifestaron haber experimentado desfases temporales de liquidez en algún momento. En la mayoría de los casos, estas situaciones no escalaron a eventos de riesgo severo, aunque un 9% sí reportó episodios que comprometieron su estabilidad financiera. Para hacer frente a estos escenarios, las herramientas más utilizadas fueron los cupos de crédito preaprobados con bancos comerciales y con el Banco Coopcentral y la banca de segundo piso. No obstante, el sector reconoce que estos instrumentos presentan las siguientes limitaciones: i) su disponibilidad puede reducirse en contextos de estrés sistémico; ii) son revocables de forma unilateral y, iii) su renovación puede volverse incierta. En este contexto, muchas CAC identificaron como deseables mecanismos actualmente no disponibles, entre ellos el acceso a los ATL del BR y contar con líneas de Fogacoop más ágiles y flexibles. Estas últimas, aunque

[22] Las cuáles están definidas por la Resolución Externa No. 2 de 2019 del Banco de la República.

existentes en la normativa, son percibidas como de difícil acceso y asociadas a trámites engorrosos o riesgos reputacionales.

El sector ha manifestado una disposición significativa para fortalecer sus capacidades institucionales con el fin de contar con mecanismos de respaldo más robustos. En las mesas de trabajo, el 88% de las CAC participantes expresaron estar dispuestas a realizar ajustes internos para acceder a esquemas de liquidez de emergencia, incluso si esto implica desmaterializar garantías, implementar sistemas de reporte más exigentes o realizar inversiones en infraestructura tecnológica. Además, varias CAC señalaron que contar con una instancia de respaldo formal y clara contribuiría a mejorar la confianza en sus planes de contingencia y a reforzar su posición frente a sus asociados y acreedores en situaciones de estrés.

Pese a la alta disposición, las CAC también identificaron barreras importantes que deberían ser consideradas en cualquier diseño institucional de respaldo. Entre ellas, se destacan la carga operativa y financiera que puede implicar el cumplimiento de requisitos exigentes, el impacto sobre los excedentes, y la necesidad de que cualquier esquema tenga en cuenta el tamaño, complejidad y nivel de supervisión diferenciada del sector. Algunas entidades manifestaron que este tipo de herramientas tendría mayor sentido a partir de ciertos niveles de escala, especialmente para cooperativas de categoría plena o intermedia.

Dadas las restricciones legales para acceder a los ATL del BR, el sector ha planteado diversas alternativas para fortalecer su acceso a mecanismos de respaldo de liquidez de última instancia. Por ejemplo, la flexibilización de las condiciones de uso del fondo de liquidez y el rediseño del apoyo de corto plazo de Fogacoop con criterios más operativos y separados del seguro de depósitos. Asimismo, se ha planteado como opción la creación de un esquema de cooperación privado de respaldo de liquidez para el sector cooperativo, adaptado a sus características institucionales y a su marco de supervisión. En todos los casos, el enfoque del sector apunta a complementar los mecanismos internos de gestión con opciones externas claras, proporcionales y adecuadamente reguladas.

3.1.5 Experiencia internacional

La figura de PUI puede adoptar distintas formas institucionales, dependiendo de quién ejerza la función de proveer liquidez de emergencia, las condiciones y el nivel de cobertura y supervisión. En los estándares

internacionales se encuentran principalmente tres modelos institucionales: el banco central, una entidad pública distinta al banco central, y una entidad privada con participación voluntaria, descritos en la siguiente tabla[23] .

Tabla 4. Esquemas institucionales estilizados de prestamista de última instancia

Criterio / Característica	Banco Central	Entidad pública distinta al Banco Central	Entidad privada
Gobernanza	Pública, participación obligatoria	Pública, participación obligatoria o semi-obligatoria	Privada, participación voluntaria
Cobertura	Completa	Amplia	Parcial (voluntaria)
Acceso a información	Alta, pero no perfecta.	Alta o moderada, dependiendo de la estructura regulatoria.	Limitada, depende de revelación voluntaria.
Fuentes de financiación	Emisión monetaria, reservas, posible respaldo gubernamental	Contribuciones obligatorias de los miembros, reservas agrupadas, posible respaldo gubernamental	Capital privado, primas por nivel de riesgo
Capacidad de provisión de liquidez	Ilimitada, respaldada por la capacidad del banco central.	Sustancial, especialmente si el esquema es obligatorio y adecuadamente fondeado, pero no ilimitado.	Limitada por el capital privado disponible y el apetito de riesgo de los participantes.
Efectividad ante crisis	Alta efectividad; puede ofrecer liquidez ilimitada y preservar la estabilidad sistémica.	Efectiva en crisis moderadas; limitada en crisis sistémicas conforme al respaldo del banco central o recursos fiscales.	Funciona si los préstamos se repagan; puede fallar en crisis sistémicas o de confianza generalizada.

Fuente: elaboración propia a partir de Risto (2001) y Bindseil & Fotia (2021)

En su forma óptima, el banco central puede proporcionar liquidez sin límites, actuar como contrapartida sin riesgo y preservar la estabilidad sistémica durante crisis severas. Esta función se ve reforzada por el acceso privilegiado a información granular sobre el sistema financiero, permitiendo al banco central discriminar entre problemas de liquidez y de solvencia. Además, el riesgo moral que podría derivarse de su intervención

[23]En la mayoría de países, el banco central actúa como Prestamista de Última Instancia (PUI), como es el caso de Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Chile, Brasil, México, Sudáfrica y Australia. No obstante, existen esquemas complementarios donde entidades públicas distintas al banco central participan en esta función, como en Canadá (CDIC), Francia (FGDR), y Ecuador (COSEDE). También existen esquemas complementarios operados por entidades privadas bajo supervisión pública, como en Suiza y Corea del Sur. Históricamente, antes de la creación de bancos centrales, algunos países como Estados Unidos (antes de 1913) recurrieron a esquemas privados (clearinghouses) para cumplir esta función.

puede ser contenido mediante el uso de colateral de alta calidad, altas tasas de interés que hagan costosa la operación y una clara distinción entre iliquidez y problemas estructurales de solvencia. Por estas razones, este esquema es considerado el mejor (*first-best*) en la literatura, dado que maximiza la utilidad social y minimiza los costos agregados de una crisis financiera.

Esto ha llevado a que el banco central como PUI sea el esquema institucional predominante en las redes de seguridad financiera de la mayoría de las jurisdicciones revisadas. No obstante, existen casos (Ecuador) en los que no resulta viable la adopción de este esquema, ya sea por su marco regulatorio o por tratarse de economías dolarizadas. En tales casos, algunas jurisdicciones han desarrollado esquemas alternativos administrados por entidades públicas distintas al banco central. En estos esquemas, los participantes contribuyen de forma obligatoria a un fondo colectivo, el cual se activa ante necesidades extraordinarias de liquidez. Cuando están bien diseñados, cuentan con recursos suficientes y se articulan con otros actores de la red de seguridad financiera, estos modelos pueden ofrecer un respaldo significativo en tiempos de crisis. Su efectividad puede fortalecerse aún más si disponen de mecanismos adicionales de apoyo del banco central o respaldo fiscal.

También existen esquemas de naturaleza privada, los cuales, como se muestra en la Tabla 5, suelen enfrentar limitaciones significativas en términos de cobertura, capacidad de provisión de liquidez y efectividad en contextos de crisis.

A partir de estas tipologías, es posible analizar la heterogeneidad de mecanismos externos de gestión de necesidades de liquidez a las que tienen acceso las cooperativas financieras en otras jurisdicciones. En algunos países como España y Canadá, los mecanismos a los que acceden las cooperativas son de carácter privado, y lo hacen a través de entidades "sombrilla", a las que pertenecen.

En otras jurisdicciones como Ecuador y Costa Rica, estos mecanismos son de carácter público, no obstante, tienen diferencias sustanciales. Para el caso de Costa Rica, las cooperativas financieras se encuentran vigiladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras y acceden al Banco Central. Mientras que, en Ecuador no existe la figura de PUI ejercido por el Banco Central dada la dolarización de la economía. Por lo tanto, se creó un fondo de liquidez administrado por el asegurador de depósitos que tiene por objetivo apoyar a las entidades financieras y a las cooperativas

ante necesidades extraordinarias de liquidez. Este fondo es financiado mediante los aportes periódicos que realizan las organizaciones (Tabla 5).

Tabla 5. Mecanismos externos de gestión de liquidez de cooperativas que prestan servicios financieros en otras jurisdicciones

	Ecuador	España	Canadá	Costa Rica
Nombre de la entidad	COSEDE	Sistema Institucional de Protección cooperativo	*Federation des caisses Desjardins du Québec del Grupo Desjardins*	Banco Central de Costa Rica (BCCR)
Función	Proteger el dinero depositado en entidades financieras autorizadas y actuar en calidad de prestamista de última instancia.	Acuerdo de responsabilidad contractual que protege a las entidades que lo integran y, en particular, garantiza su liquidez y solvencia, al fin de evitar la quiebra.	Responsable de la orientación, coordinación, tesorería y desarrollo de las actividades del Grupo *Desjardins*.	Mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas.
Carácter	Público	Privado	Privado	Público
Mecanismo para cubrir liquidez	Fondo de liquidez	Fondo solidario	Fondo de garantía *Desjardin*	Crédito de Apoyo de Liquidez
Cobertura	Entidades del sector financiero privado y del sector financiero popular y solidario. Fideicomisos independientes.	Las cooperativas asociadas.	Las cooperativas del grupo.	Intermediarios Financieros supervisados por la Superintendencia General de Entidades Financieras que cumplen con el Encaje Mínimo Legal, incluyendo desde 2024 a las Cooperativas de Ahorro y Crédito

Objetivo	1. Realizar operaciones activas para cubrir deficiencias en las cámaras de compensación del Sistema Nacional de Pagos. 2. Créditos para solucionar necesidades extraordinarias de liquidez de las entidades financieras.	Cubrir las necesidades de liquidez y solvencia de sus miembros. El apoyo puede estar condicionado a la aplicación de determinadas medidas de recuperación y reestructuración de la entidad.	1. Establecer y gestionar un fondo de garantía, liquidez o asistencia mutua para las cooperativas miembro. 2. Participar en la capitalización de la red. 3. Ayudar a cubrir las pérdidas derivadas de la liquidación de una cooperativa miembro.	Otorgar créditos de corto plazo de última instancia (plazo máximo de 90 días con una única prórroga de máximo 90 días), autorizados por la Junta Directiva, para que las entidades financieras atiendan sus necesidades de liquidez.
Financiamiento	1. Aportes que realizan las entidades. 2. Rendimiento de las inversiones y las utilidades líquidas de cada ejercicio anual. 3. Donaciones. 4. Los provenientes de préstamos o líneas contingentes para el financiamiento de sus actividades. 5. Los provenientes de préstamos entre los fideicomisos.	Aportes de los miembros participantes del MIP	Es una reserva financiera que se ha acumulado a través de mecanismos internos dentro del grupo.	Emisión monetaria

Fuente: elaboración propia, URF. Información proveniente de la página web de COSEDE, Banco Central Europeo, Grupo Desjardins y BCCR

3.1.6 Pertinencia

Dada la importancia regional de las CAC, su interrelación con el sistema financiero tradicional y la necesidad de completar su red de seguridad contando con herramientas que le permitan gestionar necesidades de liquidez, resulta pertinente considerar la incorporación de un PUI para las CAC. Esta figura contribuiría a mitigar eventuales efectos de contagio derivados de choques de liquidez en el sistema financiero tradicional y ayudaría a preservar la estabilidad del sistema de pagos, en particular en

aquellas regiones donde las CAC tienen una presencia significativa y cumplen un rol central en la inclusión financiera.

Teniendo en cuenta la pertinencia de crear una figura de PUI para las CAC en Colombia, en la siguiente sección se plantean algunas alternativas que podrían implementarse, analizando en cada caso su respectiva viabilidad.

3.1.7 Alternativas

3.1.7.1 Apoyos Transitorios de Liquidez del Banco de la República

Los ATL corresponden a la herramienta que utiliza el BR para ejercer su rol como PUI para los EC. Esta figura fue definida por la Ley 31 de 1992, en desarrollo de lo establecido constitucionalmente, facultando a la Junta Directiva del BR para determinar las condiciones específicas bajo las cuales se otorgan estos apoyos, dentro de unos límites normativos precisos: i) adoptar la forma de contratos de descuento o redescuento, ii) instrumentarse con títulos valores de contenido crediticio, iii) el endoso en propiedad al Banco no extingue las obligaciones del EC, y iv) no pueden concederse créditos rotatorios ni de cuantía indeterminada, ni autorizarse descubiertos.

El mecanismo de ATL está reglamentado actualmente por la Resolución Externa 2 de 2019 de la Junta Directiva del Banco de la República y la Circular Reglamentaria Externa DEFI-360, que definen los procedimientos operativos y condiciones de elegibilidad. Para acceder a estos recursos, las entidades deben presentar títulos valores que sirvan como colateral, cumplir con los requisitos operativos, y tener una cuenta de depósito activa en el BR. El monto máximo de apoyo al que puede acceder un EC es del 15% sobre sus pasivos para con el público, y su utilización está sujeta al cumplimiento de las normas sobre relaciones de solvencia, concentración de operaciones y límites individuales de exposición, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2555 de 2010.

Los recursos suministrados a través de los ATL no implican un crédito en sentido estricto, sino una operación de redescuento con exigencias claras de garantía, trazabilidad y reversibilidad. El instrumento busca responder únicamente a problemas de liquidez transitoria y se activa en escenarios en los que la entidad solicitante es solvente, pero enfrenta dificultades de

liquidez de corto plazo. En conjunto, el esquema de ATL cumple una función estabilizadora para los establecimientos de crédito, modulando el riesgo moral gracias a las exigencias de colateral, restricciones de acceso y condiciones operativas que limitan su uso a situaciones de estrés.

Acciones para la adopción de la alternativa

Como fue mencionado previamente, solo los EC pueden acceder a la figura del PUI, de acuerdo con la Constitución Política y el marco legal vigente. En consecuencia, para considerar la implementación de esta alternativa para las CAC es pertinente considerar alguna de las siguientes acciones (normativas y no normativas):

- Una modificación constitucional (artículo 371 de la Constitución Política de Colombia), con el fin de incluir a las CAC como destinatarias de las funciones del BR de prestamista de última instancia o, en su defecto o una reforma legal que otorgue a las CAC la naturaleza de EC supervisadas por la SES.

  En esta última opción se requiere incorporar en la ley reglas claras de funcionamiento de las CAC que no generen arbitrajes regulatorios con otros EC y, que circunscriban la naturaleza y características de las cooperativas como EC, aún bajo supervisión de una Superintendencia diferente a la SFC, la cual ejerce actualmente la inspección, control y vigilancia de los EC.

  En el caso de inclusión en la Constitución Política de las CAC, adicional a los EC, se requeriría modificar el artículo 12 de la Ley 31 de 1992, con el fin de incluir a las CAC como entidades a las que aplica la figura del PUI y de los ATL mediante descuentos y redescuentos en las condiciones que fije la Junta Directiva del BR.

  Adicionalmente, para que dicha ampliación sea viable y coherente con el marco de estabilidad financiera, sería necesario no solo establecer condiciones de acceso al PUI comparables a las exigidas para los EC, sino también avanzar en el fortalecimiento de los estándares prudenciales aplicables a las CAC que permitan que estas entidades cuenten con las capacidades para cumplir las condiciones establecidas por el BR para acceder al PUI.

- En todo caso, si una CAC deseara actualmente acceder al BR como PUI, con el marco normativo vigente, tendría que transitar hacia la figura jurídica de cooperativa financiera (vigilada por la SFC) que recibe la connotación de EC, según lo previsto en el inciso segundo del artículo 40 de la Ley 454 de 1998.

3.1.7.2 Establecimiento de crédito como administrador de una reserva de liquidez

Un banco de naturaleza cooperativa que tenga conocimiento del sector podría ofrecer una línea de liquidez contingente. Esta línea actuaría como un mecanismo de apoyo temporal frente a choques de liquidez transitorios y se activaría bajo condiciones contractuales previamente establecidas. El esquema podría estar respaldado por una reserva interna del banco, por garantías o primas proporcionados por las CAC.

Algunas de las ventajas de esta alternativa son:

- Implementación ágil. No requiere reformas legales inmediatas, lo que permite una puesta en marcha más rápida frente a otras opciones institucionales.
- Capacidad técnica instalada y conocimiento del sector. El banco de naturaleza cooperativa cuenta con experiencia en evaluación financiera, administración de productos de fondeo y soporte al sector cooperativo. Además, la entidad es conocedora de las particularidades de operación, riesgos y necesidades de las CAC.
- No representa carga fiscal directa. Al ser un actor privado, su operación no depende inicialmente del presupuesto público.

Las limitaciones que tendría esta alternativa son:

- Riesgo de dependencia. Concentrar esta función en un actor privado requiere establecer salvaguardas frente a conflictos de interés o concentración de poder.
- Distorsión entre su papel privado y un mandato de preservar la estabilidad financiera. El banco cooperativo enfrentaría una posible contradicción en sus objetivos y negocios, por un lado, no está obligado a actuar con criterios de estabilidad sistémica, lo que limita su alcance como PUI formal y daría prioridad a su gestión del riesgo de liquidez en un escenario de crisis.

- Capacidad financiera limitada. La creación de una reserva de liquidez independiente requeriría de recursos adicionales, que tendrían que ser proporcionados por las CAC, generando una carga adicional para las organizaciones.
- Limitación de la licencia de EC. El manejo de una reserva adicional por parte de un EC requeriría de la modificación de la licencia, dado que dentro de las operaciones permitidas no se encuentra la gestión de recursos de terceros.

Acciones para la adopción de la alternativa

Para la implementación de esta alternativa, sería indispensable establecer un marco operativo claro, que defina criterios específicos de elegibilidad, uso y recuperación de los recursos otorgados como apoyo de liquidez. Asimismo, se debería considerar la inclusión formal del banco cooperativo u otra figura dentro de la red de seguridad financiera del sector solidario, lo cual permitiría articular su actuación con la de la SES y Fogacoop, en función de preservar la viabilidad de las CAC.

Esta alternativa, aunque viable, conlleva desafíos importantes, en particular, la necesidad de diseñar salvaguardas institucionales que eviten conflictos de interés, garantizando la imparcialidad y sostenibilidad del esquema.

De acuerdo con lo anterior, para lograr la viabilidad de esta alternativa sería necesario:

- La modificación del Decreto Ley 663 de 1993 -Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), en particular mediante la adición de un nuevo literal al artículo 72, en donde se habilite expresamente a los EC de naturaleza cooperativa para que estos puedan administrar reservas especiales de liquidez constituidas con aportes voluntarios de las CAC y gestionar líneas contingentes de liquidez para estas organizaciones.

  Esta disposición debe prever que dichas operaciones no constituyen captación de recursos del público ni generan pasivos para el administrador, y que su ejecución se encuentra sujeta a condiciones prudenciales, contractuales y de independencia operativa.

- ❖ En caso que se optara por la administración delegada en una sociedad fiduciaria, a efectos de preservar la independencia de los recursos y su destinación específica, se requeriría modificación legal que permita a las CAC realizar aportes a dichas sociedades con fines de apoyo de liquidez.

En los dos casos, se requiere diseñar un esquema normativo y operativo robusto que delimite claramente el objeto de la reserva o del fideicomiso, los eventos de activación, los criterios de elegibilidad, los mecanismos de supervisión y la coordinación con los demás actores del esquema de red de seguridad financiera del sector solidario; así como las condiciones técnicas, institucionales y prudenciales de funcionamiento de la reserva o fideicomiso.

3.1.7.3 Fogacoop como administrador de una reserva de liquidez

Fogacoop fue creado con el propósito de proteger los depósitos de los asociados de las CAC inscritas. Su misión principal es contribuir a la estabilidad del sistema financiero de la economía solidaria mediante el aseguramiento de depósitos y la ejecución de acciones preventivas o de resolución frente a organizaciones en dificultades. Por lo anterior, Fogacoop podría ser una alternativa idónea para el diseño de una línea específica de apoyo de liquidez.

Para desarrollar esta actividad, Fogacoop debería contar con una reserva separada, exclusiva para apoyos de liquidez, distinta de la reserva para el pago del seguro de depósitos. Esta reserva podría estructurarse de la siguiente forma:

- Origen de los recursos:
  - Primas adicionales de las CAC inscritas (basadas en métricas de riesgo y tamaño).
  - Apoyo presupuestal temporal del Estado.
  - Emisión de bonos respaldados por el Estado o créditos de emergencia con garantía soberana.
- Condiciones de uso:

  - Acceso sólo para entidades solventes con dificultades temporales de liquidez.
  - Aplicación de altas tasas de interés para limitar el riesgo moral.
  - Requerimientos de planes para la restitución de la liquidez.
- Gobernanza y monitoreo:
  - Separación contable y operativa respecto a la reserva del seguro de depósitos.

Las ventajas que tendría esta alternativa son:

- Conocimiento profundo del sector solidario. Fogacoop cuenta con información detallada sobre las organizaciones inscritas, lo cual le permite evaluar la pertinencia y viabilidad de otorgar apoyos de liquidez en situaciones de estrés financiero.
- Coordinación dentro de la red de seguridad. Su rol institucional le facilita una actuación conjunta con la SES, lo que permitiría prevenir o contener situaciones de contagio sistémico dentro del sector.
- Experiencia en gestión de reservas colectivas. La administración técnica y prudente del fondo de seguro de depósitos ha dotado a Fogacoop de capacidades operativas claves para diseñar y manejar una posible reserva adicional destinada a apoyos de liquidez.

Sin embargo, algunas limitaciones y riesgos son:

- Capacidad limitada. Fogacoop no tiene la escala ni la capacidad financiera de un banco central; ampliar su función requeriría nuevas fuentes de financiamiento y las primas adicionales a las CAC implicaría altos costos para la licencia.
- Contrariedad de funciones. Se corre el riesgo de que su papel de asegurador de depósitos se vea desdibujado si no hay una separación clara entre las funciones de garantía y de prestamista.
- Desafíos operativos y regulatorios. Implementar esta función requiere desarrollar protocolos técnicos, marcos normativos específicos y sistemas de alerta temprana confiables.

- Costos adicionales para las CAC. Se requeriría del pago de primas adicionales por parte de las CAC que permitan la constitución de la reserva de liquidez.

Acciones para la adopción de la alternativa

Dado lo anterior, disponer esta alternativa dentro de Fogacoop, respaldada por una reserva distinta de liquidez, fortalecería de manera significativa la estabilidad del sector solidario. No obstante, su implementación debe hacerse con un diseño técnico robusto, que minimice los riesgos y preserve los incentivos adecuados para una gestión prudente en las CAC. En sentido, en el marco la presente iniciativa, Fogacoop se encuentra adelantando una revisión de las alternativas de PUI para las CAC, incluyendo el rol que podría tener Fogacoop, ejercicio de análisis para determinar las condiciones que se requerían para que pudieran adoptar este rol.

Sin perjuicio de lo anterior, para viabilizar la opción de que Fogacoop administre una reserva especial de liquidez orientada a cubrir desfases transitorios de liquidez en cooperativas inscritas, sería pertinente considerar:

- La modificación del Decreto Ley 2206 de 1998, ampliando su objeto (artículo 2) y principios operativos (artículo 6) para incorporar la facultad de gestionar mecanismos de provisión de liquidez contingente, diferenciados del seguro de depósito.

  Esta reserva debería estar sujeta a criterios prudenciales, con condiciones estrictas de acceso, temporalidad, solvencia y colateralización, de modo que no constituya una ventanilla generalizada ni una sustitución de la función de PUI.

- También sería necesario introducir una modificación al artículo 51 de la Ley 454 de 1998 que habilite a las CAC a efectuar aportes o contribuciones a dicha reserva especial, aclarando su naturaleza distinta del seguro de depósito y su destinación exclusiva a la atención de situaciones de iliquidez transitoria bajo reglas prudenciales.

- Adicionalmente, se requeriría que el marco legal y a través de la expedición de un decreto reglamentario, se defina el marco técnico-

operativo de dicha reserva, incluyendo su finalidad, fuentes de fondeo, parámetros de elegibilidad, límites de exposición y salvaguardas institucionales.

- Complementariamente, Fogacoop debería ajustar sus reglamentos internos para desarrollar la política de administración de la reserva y establecer los procedimientos específicos para su activación, supervisión y evaluación.

3.1.8 Recomendaciones generales

Para que las CAC puedan acceder de manera efectiva y responsable a un esquema de PUI es fundamental que fortalezcan sus sistemas internos de gestión de liquidez. Esto implica la implementación y monitoreo de indicadores que midan el riesgo de liquidez a corto y a largo plazo, el incremento en la tenencia de activos líquidos de alta calidad, la realización de pruebas de estrés, y el establecimiento de mecanismos de alerta temprana y respuesta ante deterioros financieros.

Asimismo, deben garantizar que su información financiera esté actualizada, estandarizada y disponible para las autoridades. En particular, se requiere la adopción de sistemas que permitan la generación de reportes de forma permanente sobre la disponibilidad de activos líquidos y obligaciones por vencer, así como avanzar en la desmaterialización de títulos, lo que facilitaría su uso en operaciones de apoyo de liquidez.

Además, resulta clave fortalecer el gobierno corporativo y los estándares de transparencia de las CAC. Esto incluye garantizar la idoneidad de los órganos de dirección y control, adoptar prácticas contables y de gestión financiera alineadas con estándares internacionales, y publicar información que permita a los asociados y supervisores conocer la situación real de la entidad.

De igual forma, se recomienda que las CAC definan de forma explícita una política interna para el acceso al PUI – una vez esta figura esté disponible. Esta política debe establecer los criterios bajo los cuales se permitiría acudir a este mecanismo, identificar los responsables de gestionar la solicitud y el conjunto de información y documentación que debe estar disponible para activar el proceso. El acceso al PUI debe entenderse como

una medida de último recurso, utilizada exclusivamente cuando se hayan agotado todas las demás fuentes de liquidez.

Finalmente, se recomienda que las CAC establezcan una coordinación fluida y permanente con la SES y Fogacoop, que participen en los procesos de capacitación, simulacros o ejercicios técnicos sobre acceso al PUI puede facilitar la preparación institucional y reducir los tiempos de respuesta en caso de una emergencia. Asimismo, fomentar esquemas de integración y colaboración entre cooperativas contribuiría a mejorar la eficiencia del sector.

3.2. Aseguramiento de depósitos para FE y MUT

Los FE y las MUT desempeñan un papel social relevante al asociar a cerca de un millón de personas quienes además de ser copropietarios, tienen la calidad de ahorradores.

A diferencia de las CAC, los FE y las MUT no cuentan actualmente con un esquema de aseguramiento de depósitos que mitigue la pérdida total de los depósitos de sus ahorradores en escenarios de liquidación.

Si bien, para los FE, el artículo 58 del Decreto Ley 1481 de 1989, establece que *"A los ahorros de los asociados, depositados en los fondos de empleados, les serán aplicables los beneficios que las normas legales consagren en favor de los depositantes en secciones de ahorro de los bancos comerciales, en cajas de ahorro, en entidades financieras, en cooperativas u organismos cooperativos de grado superior.",* esta disposición no ha contado con un desarrollo normativo que determine la extensión del seguro de depósitos para los FE como herramienta de protección del ahorro de sus asociados.

Esto ha sido el resultado, entre otros aspectos, de la ausencia de episodios en los que se hayan registrado quiebras masivas, como sí ocurrió con eventos de crisis enfrentados por el tipo de entidades que deben estar inscritas en Fogafín y Fogacoop.

Además, los FE y las MUT presentan un menor potencial de generar contagio entre organizaciones similares, ya que, su rango de operación se encuentra circunscrito al grupo empresarial al que se encuentran vinculados los asociados y ahorradores.

Sin embargo, los FE y las MUT, como cualquier entidad financiera, están expuestos a problemas de gobernanza, delitos informáticos, o cualquier situación actualmente desconocida, con capacidad de derivar en una pérdida de ahorros. La ausencia del aseguramiento de depósitos en los FE y MUT puede derivar en las siguientes consecuencias:

a. Mayor prima de riesgo. La ausencia de un seguro de depósitos tiene el potencial de incrementar las tasas de captación de instrumentos como los CDAT, a través de la presencia de primas, con el fin de cubrir el costo del riesgo del cubrimiento del pago de aquellos.

b. Pérdida de confianza y ahorro por fallido patronal. Especialmente para los FE, es relevante considerar la alta confianza que tienen sus asociados en las organizaciones en virtud de los menores riesgos que representa el modelo de negocio de estas entidades. Sin embargo, los FE tienen la especial característica de concentrar un significativo riesgo de contraparte por el eventual fallido de la patronal, ya sea porque la empresa entra en una etapa de dificultades que la obliga a realizar ajustes de gastos o con ocasión de eventos de liquidación que afecten la continuidad del FE y su vínculo social.

   En estos eventos, es posible que la crisis de la patronal conlleve al retiro de trabajadores o la reestructuración de la planta de personal que componen la base social de los FE, o que disminuyan o retiren los aportes y beneficios patronales que otorgan las empresas a los FE, lo cual podría redundar en el incremento de gastos de los FE y de las tasas de interés. En caso de fallido de la patronal, incluso llevar al retiro del mercado del FE.

Las herramientas de protección de ahorros como el aseguramiento de depósitos buscan reducir o minimizar los efectos a los que se encuentran expuestas las entidades financieras ante la eventual pérdida parcial o total de recursos en caso de liquidación forzosa de las entidades. En ese sentido, a pesar de que no han ocurrido episodios que justifiquen la creación de este tipo de aseguramientos, es precisamente esta la razón principal para evaluar su pertinencia y viabilidad en tiempos de estabilidad. De modo que, para considerar la necesidad del aseguramiento de depósitos para los FE y las MUT es importante tener en cuenta los riesgos asociados a su modelo de negocios.

3.2.1. Modelo de negocio de los FE y MUT

Los FE captan depósitos de sus asociados y los colocan en forma de cartera e inversiones. A junio de 2023, la proporción de la cartera recaudada fue de 80%, en comparación con las CAC la cual fue de un 35% y de las MUT con un 24%. Por el lado de las inversiones, el fondo de liquidez de los FE se maneja mayoritariamente en cuentas corrientes y de ahorros y en otros títulos de deuda, mientras que en las MUT están representadas principalmente en CDT bancarios, cuentas de ahorro y cuentas corrientes (Tablas 6 y 7).

- Riesgo de crédito.

Con corte a junio de 2023, el indicador de cartera en riesgo de los FE fue del 3,1%, frente al 8,1%de las MUT y las CAC, y 8,2% en las CF. El indicador de cartera castigada de las MUT fue de 3,7%, comparado con el 4,4% de las CF, con el 3,8% de las CAC % y con el 1,2% de los FE.

Es importante tener en cuenta que la cartera de los FE está respaldada por libranza, mientras el afiliado este vinculado laboralmente a la patronal, además, de que los ahorros sirven como garantía del crédito. Esto implica que los FE cuentan con mejores indicadores de riesgo de crédito frente a otras organizaciones. Para las MUT las contribuciones de los asociados constituyen aportes de capital no retornables de conformidad con lo establecido en los numerales 2 y 6 del artículo 5 de la Ley 2143 de 2021.

- Riesgo de liquidez

Para los FE, a junio de 2023, la proporción entre el activo disponible y las inversiones de tesorería y el total de los depósitos se ubica en el 56,3%[24]. Este comportamiento se debe, en parte, a la naturaleza de los depósitos de los FE, donde aproximadamente el 70% corresponde a ahorro permanente obligatorio, cuyo retiro está condicionado a la desvinculación del asociado. Por su parte, las MUT presentaron un nivel del 46,8%, lo cual evidencia una estructura más flexible en la composición de sus pasivos.

Tabla 6. Liquidez e inversiones de FE – Junio de 2023

[24] Superando a los bancos que registraron un 34,5%, las compañías de financiamiento con 17,2%, las cooperativas financieras 10,8%, las CAC con 33,4% y las MUT 46,8%.

	Saldo en Millones [1]	Paricipación [2]
Cuentas de ahorros y corrientes	581,789	27.4%
CDT	363,207	17.1%
Titulos Deuda Pública	78,802	3.7%
Otros Titulos de deuda	467,572	22.0%
Fondos de Inversión	167,119	7.9%
Acciones o títulos participativos	45,003	2.1%
Inversiones Patrimoniales	63,409	3.0%
Subtotal [3]	**1,766,900**	**83.1%**

Nota: Fuente estados financieros publicados en la página Web de la Supersolidaria, cálculos consultoría.

1) Valores brutos sin incluir deterioro; 2) Sobre el valor bruto de las cuentas 11 y 12 sin deterioro; 3) la diferencia frente al 100% corresponde a otros recursos líquidos como caja y bancos.

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS., según estados financieros publicados en la página web de la SES.

Tabla 7. Liquidez e inversiones de MUT - Junio de 2023

	Saldo en Millones [1]	Paricipación [2]
Cuentas de ahorros y corrientes	7,615	26.1%
CDT	12,980	44.5%
Titulos Deuda Pública	115	0.4%
Otros Titulos de deuda	4,041	13.9%
Fondos de Inversión	148	0.5%
Acciones o títulos participativos	75	0.3%
Inversiones Patrimoniales	364	1.2%
Subtotal [3]	**25,338**	**87.0%**

Nota: Fuente estados financieros publicados en la página Web de la Supersolidaria, cálculos consultoría.

1) Valores brutos sin incluir deterioro; 2) Sobre el valor bruto de las cuentas 11 y 12 sin deterioro; 3) la diferencia frente al 100% corresponde a otros recursos líquidos como caja y bancos.

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS., según estados financieros publicados en la página web de la SES.

3.2.2. Percepción del sector

En el marco de este estudio, en noviembre de 2024, se realizó una encuesta dirigida a los FE y MUT que operan en el país (ver Anexo 3) con el fin de conocer la percepción del sector sobre la implementación de un seguro de depósitos. Por un lado, algunos de los FE participantes indicaron que consideran innecesario o inconveniente implementar un seguro de depósitos para sus ahorradores. Lo anterior, en gran medida, debido a la percepción de que el sector es seguro y los riesgos financieros son mínimos.

Así mismo, expresaron su preocupación sobre los costos adicionales que pueda generar la implementación del seguro, afectando la competitividad y sostenibilidad de los FE.

Por otro lado, la mayoría de las MUT señalaron una alta pertinencia, conveniencia, necesidad y viabilidad de que cuenten con un seguro de depósitos para sus ahorradores. Para ello, las entidades consideran que se debe contar con un mejor estándar de regulación prudencial, en reglas de patrimonio, buen gobierno y gestión de riesgos, seguido de mejor tecnología e infraestructura, entre otros

En las mesas de trabajo realizadas en mayo de 2025[25], se obtuvieron las siguientes conclusiones sobre la percepción de las organizaciones (ver Anexo 4):

a. Para los FE:
   - El 51% de las entidades que participaron en las mesas no consideran necesaria la implementación del seguro de depósitos debido al bajo nivel del riesgo, su adecuada estructura patrimonial, niveles holgados de liquidez y baja siniestralidad.
   - Un 21% adicional indica que es costoso y disminuye los excedentes**,** lo que afectaría el balance social o podría representar mayores tasas de colocación. Sugieren que estos recursos podrían destinarse a mejorar la liquidez o los fondos patrimoniales.

b. Para las MUT:
   - El 43% de las MUT que participaron en las mesas de trabajo no consideran pertinente la aplicación del seguro.
   - Un 29% adicional indica que no cuentan con la capacidad para adoptar la figura.

No obstante, los FE participantes reconocen una exposición al riesgo patronal derivado de la liquidación, suspensión o reestructuración de la patronal o a despidos masivos, y otros riesgos financieros como el de liquidez, crédito, descalce de plazos y tasas, posible pérdida de confianza en el sector y retiro de asociados.

Por su parte las MUT manifestaron que su modelo de negocio presenta principalmente exposición a riesgos financieros (especialmente de

[25] Las mesas de trabajo fuero realizadas de manera presencial en las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá. En las mismas se contó con la participación del equipo de la firma consultora Coyuntura &Riesgos SAS, del equipo de la URF, y representantes gremiales y directivos de los FE y MUT. Asistieron en total 61 FE y 11 MUT.

crédito, de liquidez y de tasa de interés), bajos niveles de rentabilidad y volatilidad de las tasas de interés. Además, indicaron que están expuestas a un riesgo reputacional pues un número importante de MUT no están supervisadas o no reportan información a la SES; en este sentido, señalan que existen alrededor de 2.000 MUT en funcionamiento y sólo aproximadamente 120 reportan información a la SES, generando una percepción de informalidad del sector.

3.2.3. Recomendaciones internacionales

Los Principios Básicos para Sistemas Eficaces de Seguro de Depósitos[26], presentados por la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI), han sido adoptados como referentes por diferentes jurisdicciones. Con base en estos principios, que se encuentran conformados por 16 directrices rectoras, que incorporan buenas prácticas internacionales para la constitución, administración, control y actividades del aseguramiento de depósitos, se advierten algunas necesidades a considerar para considerar la implementación de esta figura en los FE y MUT. (Ver Anexo 5).

De acuerdo con estos principios, para determinar la viabilidad de implementación del aseguramiento de depósitos es importante:

a. *Identificar la base social y de ahorros que serían objeto de protección o aseguramiento, y evaluar el aporte de estos elementos al cumplimiento de los objetivos de la red de seguridad financiera[27].*

Como se muestra en la siguiente tabla, a corte diciembre de 2023, los FE contaban con un total de 769.398 ahorradores y las MUT con 74.558. Este número de ahorradores corresponde al 22,5% de los depositantes del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria que actualmente no cuentan con un esquema de aseguramiento de depósitos.

Tabla 8. Número de ahorradores en CAC, FE y MUT

[26] ADI - Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces 2016 - HYPERLINK "https://www.iadi.org/uploads/IADI_CP_Spanish.pdf"https://www.iadi.org/uploads/IADI_CP_Spanish.pdf Pr incipios publicados en junio de 2009, luego de la crisis ubprime de 2007. La última actualización de estos principios se realizó en 2016 por el Comité Directivo interno (Steering Committee) de la IADI.
[27] Elemento analizado de acuerdo con el Principio 1. Objetivos de política pública.

	dic-18	dic-19	dic-20	dic-21	dic-22	dic-23
# de ahorradores en cooperativas	2.541.434	2.665.057	2.727.779	2.822.991	2.933.358	2.987.919
# de ahorradores en fondos de empleados	725.128	745.083	711.474	706.248	728.748	769.398
# de ahorradores en asociaciones mutuales	71.295	74.833	75.700	76.775	77.853	74.558
# total de ahorradores	3.337.857	3.484.973	3.514.953	3.606.014	3.739.959	3.831.875
% de ahorradores sin seguro de depósitos	**23,9%**	**23,5%**	**22,4%**	**21,7%**	**21,6%**	**22,0%**

Nota: Información homogénea de 172 CAC, 30 MUT que captan ahorro y 747 FE desde diciembre de 2018
Fuente: Supersolidaria y cálculos de Coyuntura & Riesgos (VCR Group)

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS, con información reportada por la SES a corte 31 de diciembre de 2023.

Los saldos captados por los FE y las MUT y que no están asegurados representan el 36,8% de los saldos de ahorro del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria.

Tabla 9. Saldos de ahorro de CAC, FE y MUT

Millones de pesos	dic-18	dic-19	dic-20	dic-21	dic-22	dic-23
Saldo de depósitos en cooperativas	7.516.049	8.455.609	9.570.344	10.584.374	10.816.054	11.730.561
Saldo de depósitos en fondos de empleados	4.605.925	4.919.312	5.487.261	5.918.262	6.037.462	6.651.784
Saldo de depósitos en asociaciones mutuales	130.973	147.511	163.747	178.809	181.586	191.356
Saldo total de los depósitos	12.252.947	13.522.432	15.221.353	16.681.445	17.035.102	18.573.702
% de ahorro sin seguro de depósitos	**38,7%**	**37,5%**	**37,1%**	**36,6%**	**36,5%**	**36,8%**

Nota: Información homogénea de 172 CAC, 30 MUT que captan ahorro y 747 FE desde diciembre de 2018
Fuente: Supersolidaria y cálculos de Coyuntura & Riesgos (VCR Group)

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS, con información reportada por la SES a corte 31 de diciembre de 2023.

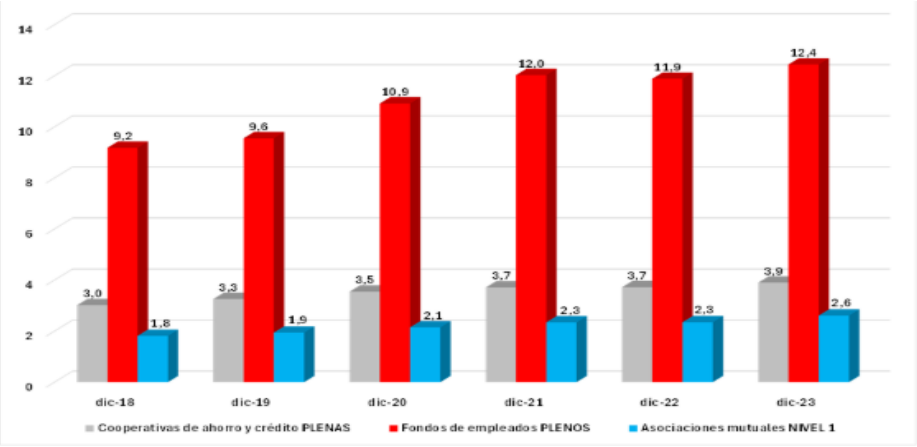
Los FE y las MUT presentan una considerable participación del ahorro dentro de su modelo de negocio; en el caso de los FE, incluso superior al de las CAC. Según la relación entre número de ahorradores y número de asociados, a diciembre de 2023, el indicador se ubicó en 98% para los FE, frente a 81% en las CAC y 61% en las MUT.

Es importante considerar que el principal instrumento de captación de los FE es el ahorro permanente, el cual, según la normatividad vigente[13], sólo puede ser objeto de devolución al momento de la desvinculación del asociado. En los FE, en cuyos estatutos no se permite el retiro parcial del ahorro permanente, se produce además una acumulación continua de saldos de ahorro[14]; esta característica no se presenta en las MUT ni en las CAC, por cuanto el ahorro permanente no es obligatorio.

También se encuentra que la concentración de los ahorros tiende a aumentar en las categorías de entidades de mayor tamaño (o nivel de supervisión como en el caso de las MUT). En las categorías que agrupan

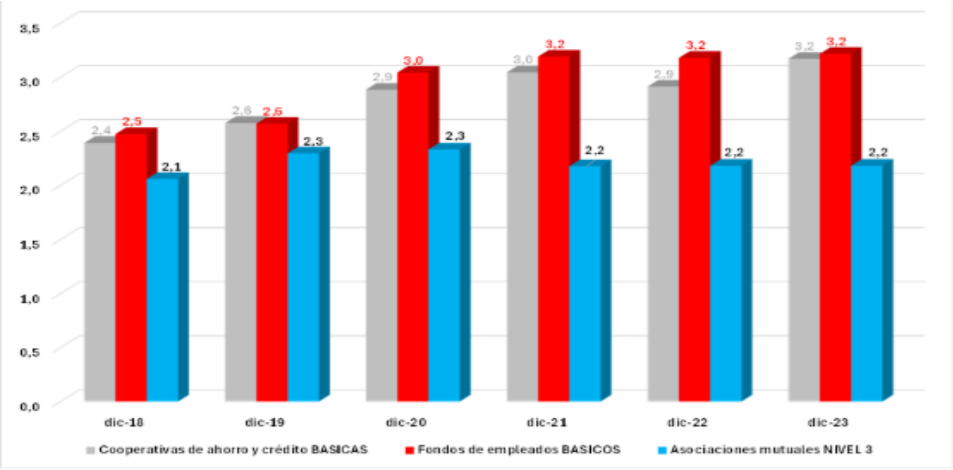
a las entidades de menor tamaño o nivel de supervisión, la dispersión del depósito por asociado es considerablemente más baja. Entre 2018 y 2023, el saldo promedio por ahorrador en los FE de categoría básica fue 4,1% superior al registrado en las CAC básicas, y un 34% mayor al observado en las MUT clasificadas en el nivel 3 de supervisión (Gráfica 3).

Gráfica 3. Depósitos por ahorrador en CAC, FE y MUT en las categorías de mayor tamaño



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS, con información reportada por la SES a corte 31 de diciembre de 2023.

Gráfica 4. Depósitos por ahorrado en las CAC, FE y MUT en las categorías de menor tamaño



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS, con información reportada por la SES a corte 31 de diciembre de 2023.De acuerdo con la anterior

información, se encuentra que la base social y el monto de los ahorros de los asociados de los FE y MUT tiene una importante representación dentro del sector, que justifica contar con alternativas de protección en caso de liquidación de las entidades.

b. *Determinar la suficiencia de un esquema operativo que permita garantizar la cobertura a los asociados*[28].

En este punto es relevante que las características de las entidades y depositantes que pertenecerían al esquema de aseguramiento cumplan criterios, tales como regímenes de supervisión y de regulación prudencial, regímenes de contabilidad y transparencia adecuados, periodicidad de reporte de estados financieros que sean confiables y oportunos, entre otros.

Para el caso de las MUT y los FE de categoría intermedia y básica, estos no cuentan con reglas de regulación prudencial, pues sólo los FE de categoría plena cuentan con el indicador de solidez (equiparable a la relación mínima de solvencia para las CAC) como medida de capital regulatorio, sin embargo, este no se encuentra alineado con los estándares del Comité de Basilea.

En cuanto a la periodicidad de reporte de información financiera al supervisor, este depende del nivel de supervisión al que pertenecen. Mientras que las entidades del primer nivel (que incluyen a todas las CAC) envían reportes mensuales, las organizaciones clasificadas en el segundo nivel lo hacen de forma trimestral, y las del tercer nivel, semestralmente. Sin embargo, por número de entidades, el 93% de las organizaciones del sector se concentran en los niveles dos y tres, según cifras reportadas por la SES con corte a diciembre de 2022.

Adicionalmente, la disciplina de reporte de información contable es muy variable, de los más de 1.400 FE que registran información ante la SES (a corte diciembre de 2023), durante la pandemia se encontraron registros de 1.189 FE en junio de 2020 y 1.296 FE en junio de 2022, caída que además se dio en los tres niveles de supervisión[29].

[28] Elemento analizado según el Principio 2. Mandato y poderes y el Principio 4. Relación con otros participantes de la red de seguridad.
[29] https://www.supersolidaria.gov.co/es/content/entidades-vigiladas-que-reportan-informacion

c. Se debe considerar que una estructura de aseguramiento de depósitos es óptima cuando es obligatoria para todas las entidades del esquema[30].

El aseguramiento de depósitos es viable cuando se hace obligatorio para todos los FE y MUT, esto con el fin de evitar la selección adversa[31]. Si solo se asegura a una parte de las organizaciones, el esquema debería operar con altas primas y asumiendo un mayor riesgo de pérdida.

Considerando las diferencias regulatorias y de supervisión entre los diferentes tipos de organizaciones del sector (CAC, FE y MUT) y al interior de cada tipo, esta sería una primera situación por considerar para determinar la viabilidad del aseguramiento de depósitos para FE y MUT.

Sólo los FE de categoría plena presentan un régimen básico de regulación prudencial. No obstante, esta característica no basta para determinar la viabilidad de la implementación de seguro de depósito, es necesario que concurran los demás elementos presentados en este capítulo, entre ellos, actualizar y fortalecer la estructura de reglas prudenciales y supervisión de este segmento y de todos los FE y MUT para considerar la obligatoriedad de aseguramiento para todas las entidades del esquema.

d. Establecer el origen de los fondos de aseguramiento[32].

La implementación del aseguramiento de depósitos también está sujeta a la disponibilidad de fondos y a contar con mecanismos de financiamiento que aseguren el pago expedito a los depositantes.

En el caso de adopción de esta figura, la fuente primaria de recursos del asegurador serán las primas que pagarían las entidades, que dependerían del nivel de riesgo que asume cada tipo de organización, dado su modelo de negocio.

En este sentido, y a manera de ejemplo, Fogacoop dispone actualmente de primas diferenciales para sus inscritas según el nivel de riesgo de las entidades, lo que sería necesario considerar a la hora de evaluar la pertinencia e implementación para los FE y MUT.

[30] Elemento analizado según el Principio 7. Membresía.
[31] Selección adversa es aquella en la que los agentes con mayores riesgos son los que tienen mayores incentivos para asegurarse.
[32] Principio 9. Origen y uso de fondos.

e. *Contar con reglas mínimas de funcionamiento del asegurador y de composición de la red de seguridad*[33].

Entre los aspectos que se recomienda se encuentren consignados en una ley:

- La protección del asegurador de depósitos, para garantizar la protección que este debería tener, en virtud las acciones y omisiones que ejecute en desarrollo de su mandato, ante reclamaciones y procesos;
- Facultades para disponer indemnizaciones legales por parte de que quienes sean responsables de la liquidación de la entidad financiera, asegurando la sancionabilidad de quienes hayan desarrollado una inadecuada gestión.
- Un régimen de resolución que permita detectar e intervenir de manera oportuna entidades en crisis, proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera.

Los FE y MUT son objeto de intervención y regulación por parte del Gobierno nacional a través del MHCP con el apoyo técnico de la URF y son objeto de supervisión por la SES, a través de la Delegatura Asociativa. Además, son destinatarias de las funciones de la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la Economía Solidaria que presta servicios de ahorro y crédito, creada mediante Decreto 1997 de 2019 con el fin de actuar como "*órgano técnico de coordinación, análisis y evaluación de situaciones relevantes para la estabilidad de las organizaciones de la economía solidaria que hacen parte del subsector de ahorro y crédito*[34]".

Sin embargo, para los dos elementos descritos en los literales a y b, los FE y MUT no cuentan con un marco legal específico que trate el aseguramiento de depósitos o herramientas de protección de ahorro en caso de liquidación. El régimen de resolución es un aspecto que puede ser desarrollado a través de decretos reglamentarios, pero para ello es indispensable priorizar el desarrollo, actualización y fortalecimiento del esquema regulatorio prudencial de los FE y MUT.

f. *Tener plenamente identificados los riesgos propios del modelo de negocio y un estándar de gestión para ellos*[35].

[33] Principio 11 Protección legal, Principio 12 Manejo de los responsables de quiebras y Principio 14 Resolución.
[34] Artículo 1 del Decreto 1997 de 2019, incorporado en el Decreto 1068 de 2015.
[35] Principio 3. Detención temprana e intervención oportuna

Es fundamental que el asegurador de depósitos haga parte de la institucionalidad de la red de seguridad financiera del sector, de manera que cuente con herramientas de monitoreo y reacción, que le permita intervenir de manera temprana y oportuna cualquier desequilibrio o problema en el balance o el gobierno de la organización.

Esta estructura debe basarse en un conocimiento completo del modelo de negocio de las entidades y del estándar con que gestionan los riesgos propios de ese modelo.

En el caso de los FE, cobra relevancia su relación con la patronal, que determina el vínculo de asociación de los asociados, pero que también conlleva una participación económica importante en términos de aportes sociales y sostenimiento de la operatividad de la organización. De este vínculo se pueden generar diversos riesgos, entre ellos: i) concentración, en los casos en los que el FE está conformado por asociados que dependen de un solo empleador, y; ii) incumplimiento, en el caso en el que empleador presente dificultades financieras o cese sus operaciones.

Adicionalmente, se deben considerar los riesgos asociados a los servicios de ahorro y crédito que enfrentan estas organizaciones, y que exigen una capacidad de reacción y conocimiento del asegurador frente al vínculo social de las entidades y sus patrocinadores o contrapartes.

Tipos de aseguramiento

En las diferentes jurisdicciones se encuentra que existen diferentes tipos de aseguradores de depósitos de naturaleza pública o privada. Los de carácter público son constituidos y respaldados por entidades gubernamentales y tienen la bondad de desarrollar una acción coordinada entre las diferentes instituciones y mecanismos de la red de seguridad financiera: la supervisión, la regulación prudencial, el PUI y el seguro de depósitos. El aseguramiento privado implica la participación de un intermediario financiero; estos esquemas suelen desarrollarse en jurisdicciones en las que el Estado delega algunas funciones de supervisión, intervención y manejo de los sistemas de protección.

En la siguiente tabla se exponen las principales diferencias entre el aseguramiento público y privado.

Tabla *10.* Principales diferencias entre el aseguramiento de depósitos público y privado

	Público	Privado
Propósito	Cumplimiento de los objetivos de la red de seguridad financiera.	Ánimo de lucro, con fines de explotación de un ramo de seguros.
Financiamiento	Capital semilla oficial que acelere el proceso de formación de reservas, y contribuciones/primas de los asegurados.	Contribuciones/primas de los asegurados.
Responsabilidad	A cargo de una entidad gubernamental, con regulación y supervisión directa. Su director es servidor público.	Independencia de gobierno. Posible supervisión y regulación como entidad financiera de orden privado.
Cobertura	Pública y estándar.	Reglas y límites según estructura privada.

Fuente: Elaboración URF con información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

De los 100 aseguradores de depósito afiliados a la IADI, 53 son regulados y administrados por el gobierno, 11 son regulados por el gobierno y administrados por el banco central, 27 son regulados por el gobierno y administrados por entes privados y sólo 8 son regulados y administrados por organizaciones privadas.

Se encuentran también antecedentes de jurisdicciones que pasaron de un esquema privado a público, como Reino Unido y Australia.

Esta información evidencia la preponderancia de los sistemas legislados y administrados por el gobierno, la elevada participación de las agencias independientes (protección explícita a través de un fondo de garantías) y el uso de los mandatos de "caja de pagos" y "caja pagadora plus".

Tabla 11. Relación de sistemas de seguros de depósitos según IADI (2022)

Tipo de sistema de seguro de depósitos	#
Legislado y administrado por el Gobierno	53
Legislado por el Gobierno y administrado por el Banco Central	11
Legislado por el Gobierno y administrado por el sector privado	27
Establecido y administrado privadamente	8
Total	**99**
Estructura jurídica de la agencia del seguro de depósitos	**#**
Como agencia independiente	75
Dentro del Ministerio de Finanzas	2
Dentro del Banco Central	7
Dentro del Supervisor Bancario	8
Establecida por una Asociación de Bancos	8
Total	**100**
Mandato de la agencia del seguro de depósitos	**#**
Caja de pagos	23
Caja pagadora plus	46
Minimizador de pérdidas	17
Minimizador de riesgos	12
Otros	2
Total	**100**

Fuente: suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS, según reporte IADI Annual Survey (cierre del ejercicio, 2022)

En cuanto a aseguradores de depósito en la región y que tienen inscritas a organizaciones de la economía solidaria con similitudes a los FE y MUT, se encuentran experiencias como la de Costa Rica, con las asociaciones solidaristas, las de Ecuador y México, con las cajas de ahorro y la de Brasil, con cooperativas de ahorro y crédito (especialmente de nuestro interés las de vínculo cerrado). A continuación, se realiza un paralelo de los estándares de estos países.

Tabla 12. Comparativo de esquemas de aseguramiento de depósitos en jurisdicciones de la región

	Brasil	México	Ecuador	Costa Rica
Nombre del fondo	*Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito* (FGcoop)	Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores – Fondo de Protección FOCOOP	Fondo del Seguro de Depósitos de los Sectores Financieros Privado y Popular y Solidario	Fondo de Garantía de Depósitos (FGD)
Naturaleza	Privado, nacional y sin ánimo de lucro	Público	Público, con autonomía administrativa y operativa	Público

Tipo de fondo	Pay-box Plus[36]	Risk Minimizer[37] Fiducia.	Pay box[38]. Fideicomiso del Seguro de Depósitos de las entidades del Sector Financiero Privado y de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario.	Pay box.
Administración	Patrimonio administrado por Bancoob y lo custodia Banco Sicredi	Fondo de Aseguramiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP)	Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados - COSEDE.	Banco Central de Costa Rica (BCCR)
Obligatorio	Sí, para organizaciones que forman parte del Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC) y que captan depósitos**.**	Sí, para (SOCAPs) que están autorizadas y supervisadas por la CNBV y que tienen niveles de operación I a IV.	Sí, para las entidades del sector financiero popular y solidario.	No, las entidades financieras pueden optar por constituir un fondo propio (OFG), siempre que cumpla con los requisitos establecidos por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF).
Inscritas	Cooperativas bases y bancos cooperativos (todas las cooperativas que desarrollan actividades de captación deben estar asociadas al FGcoop)	SOCAP con niveles de operación del I al IV.	Cooperativas de ahorro y crédito, Entidades asociativas o solidarias, Cajas y bancos comunales. Cajas de ahorro, Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda, Cajas Centrales	Entidades supervisadas por la SUGEF (cooperativas de ahorro y crédito con activos superiores a 35.000 millones de colones y de vinculo abierto).
Depósitos garantizados	Depósitos a la vista, depósitos de ahorro, depósitos de plazo, entre otros	Depósitos a la vista, cuentas de ahorro, depósitos a plazo fijo, cuentas corrientes.	Cuentas de ahorro, cuentas corrientes, depósitos a plazo fijo, otras modalidades legales de captación de dinero autorizadas por los organismos de control.	Cuentas de ahorro, cuentas corrientes, Depósitos a plazo.

[36] Paga depósitos y puede participar en resoluciones.
[37] Tiene funciones amplias de gestión de riesgos, intervención temprana y supervisión prudencial.
[38] Solo paga depósitos asegurados.

Otras operaciones	También realiza operaciones de asistencia de liquidez, directamente o a través de una central o confederación	Ejerce funciones de supervisión sobre las SOCAP, a través del Comité de Supervisión Auxiliar. operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros.	N/A	N/A
Financiamiento	Aportes de asociadas, tarifas por servicios de emisión de cheques, ingresos provenientes de aplicación de recursos del FGCoop, entre otros	Aportes del Gobierno Federal, cuotas de las SOCAP, cuotas de supervisión auxiliar, cuotas de seguros de depósitos, entre otros	Contribuciones de las entidades de los sectores financieros privado y popular y solidario, rendimientos, donaciones, préstamos, etc	Patrimonio propio separado del del Banco Central. Contribuciones y multas, aportes voluntarios, aportes y donaciones de personas o instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales, recursos de las entidades contribuyentes supervisadas trasladados por el Banco Central, entre otros.
Cobertura	Limitado, $250.000 reales por persona física o jurídica.	Limitado, hasta 25.000 UDIS, por persona física o moral[39]	Limitado: segmento 1: igual a dos veces la fracción básica exenta vigente del impuesto a la renta, pero en ningún caso inferior a USD 32.000,00. para el resto de los segmentos igual a una vez la fracción básica exenta vigente del impuesto a la renta, pero en ningún caso inferior a USD 11.000,00	Limitado: a $6.000.000 de colones (USD 11.365,97,)[78] por persona y por entidad
Excluidos	Cooperativas de producción, consumo, trabajo, salud, educación, etc., que no realizan operaciones financieras ni captan depósitos del público.	SOCAP de nivel básico y cajas de ahorro.	todas las entidades del sector financiero popular y solidario sin importar los segmentos, están obligadas a afiliarse al COSEDE.	las CAC supervisadas por INFOCOOP. ni las asociaciones mutuales de ahorro y préstamo que cuentan con un fondo de garantía de títulos valores y

[39] 25.000 UDIS en pesos mexicanos equivalen a: MXN204936,325000 en el mes de julio de 2024, lo cual en dólares (USD) sería: 10.994,50 a 29 de julio de 2024.

				de cuentas de ahorro regulado, separado e independiente.

Fuente: Elaboración URF, con información de Estudio Cobertura y Liquidez CAF, URF y Coyuntura & Riesgos SAS.

3.2.4. Pertinencia

Contar con aseguramiento de depósitos tiene amplias y reconocidas bondades para una entidad financiera y se considera pertinente su implementación para los FE y las MUT. De acuerdo con lo expuesto, las siguientes alternativas pueden ser evaluadas para determinar el desarrollo de la figura de aseguramiento de depósitos para estas organizaciones.

3.2.5. Implementación del aseguramiento de depósitos

Para implementar un asegurador de depósito es necesario que las entidades cuenten con una estructura de reglas prudenciales y de supervisión robusta que minimicen la probabilidad de que se liquide la organización por una mala gestión de los riesgos que asume. Este fortalecimiento se constituye como una condición previa, pues permite valorar adecuadamente el perfil de riesgos de las entidades financieras.

Adicionalmente, se requieren cambios legales que permitan la inscripción de los FE y MUT en el asegurador de depósitos y sus reglas marco de funcionamiento, la naturaleza del esquema a desarrollar (público, privado o mixto) y los lineamientos de protección de administrador, entre otros.

En este sentido, resulta más eficiente aprovechar la existencia de Fogacoop que establecer la creación de un nuevo fondo. Fogacoop opera como una institución de carácter público y como parte de la red de seguridad financiera del sector, lo cual facilita la acción coordinada y la unidad de propósito de dicha red. Tiene un marco legal que determina sus reglas de funcionamiento, los derechos de los depositantes, los criterios de cobertura de los ahorros y de primas a pagar, y su participación dentro de los mecanismos de resolución de las crisis, entre otros aspectos. Además, cuenta con el personal calificado y con experiencia en el análisis de las entidades, la capacidad operativa para

realizar el proceso de recaudo de primas, el conocimiento en la inversión de las reservas y el pago del seguro de depósitos, lo cual incrementaría la relación costo/beneficio del aseguramiento.

Por otra parte, la inscripción al seguro de depósitos debería ser obligatoria para todas las organizaciones del esquema, con el fin de que no se generen incentivos de aseguramiento concentrados en los FE y MUT que presentan mayores deficiencias en la gestión de riesgos (selección adversa).

No obstante, es importante que esta alternativa se lea de manera conjunta con los demás elementos que se requieren para la implementación del seguro de depósitos. El estado actual y las características de los esquemas de supervisión y de regulación prudencial de estas organizaciones, entre otros aspectos, justifican evaluar dos alternativas:

- Cubrimiento de los FE de categoría plena y MUT de primer nivel de supervisión, y,
- Desarrollar un proceso de fortalecimiento de supervisión y regulatorio en todos los segmentos potencialmente asegurados, con el fin de impulsar el cubrimiento de los asociados de todos los FE y MUT.

En uno u otro caso, es pertinente revisar si están dadas las condiciones para el aseguramiento e identificar los aspectos que requieren ajustes regulatorios o en el marco de supervisión. En particular, es necesario que las entidades cuenten como mínimo con Sistemas de Administración del Riesgo eficiente y moderno, entre los que se destaca la administración del riesgo de crédito, de liquidez, de lavado de activos y financiación del terrorismo, operacional, entre otros.

Lo anterior, tiene en cuenta que la figura del aseguramiento de depósitos exige una sólida supervisión y regulación prudencial para prevenir el riesgo moral, esto es, el incentivo de que los administradores asuman mayores riesgos al contar con el seguro y así evitar que las deficiencias en estructuras de supervisión y regulación, y las limitaciones en otros elementos de la red de seguridad, conlleven a primas más elevadas como mecanismo de protección para el fondo de seguro de depósitos.

Esta ampliación de cobertura a los FE y MUT posicionaría a Colombia como el país con mayor número de inscritos en el mundo, lo cual

significaría cerca de 1.685 entidades inscritas en Fogacoop, que incluiría las que tiene actualmente[40]. En el supuesto de inscripción de los FE de categoría plena y de primer nivel de supervisión se tendrían aproximadamente 170 nuevos inscritos.

No obstante, en las mesas de trabajo regionales realizadas con la participación de CAF, el equipo consultor Coyuntura & Riesgos SAS y la URF se identificó que existe una percepción desfavorable por parte de las entidades frente a la implementación del aseguramiento de depósitos, argumentando principalmente la ineficiencia del costo frente al modelo de negocio de las organizaciones y el bajo riesgo que históricamente han presentado.

Es este punto, es muy importante que las organizaciones identifiquen la utilidad de la figura en beneficio de sus asociados, para generar un ambiente de confianza en las organizaciones y contar con herramientas de resiliencia que pueden no verse necesarias en tiempos normales, pero que adquieren un significativo valor en escenarios de crisis – previsibles o no previsibles.

Acciones para la adopción de la alternativa

Si bien la alternativa de implementación del seguro de depósitos es el escenario deseable para el sector, las acciones a desarrollar requieren ejecutar múltiples frentes de trabajo que eventualmente lograrían su materialización en el mediano y largo plazo, incluyendo iniciativas que implican decisiones de actores diferentes a las instituciones que pertenecen a la red de seguridad de gobierno del sector, como en el caso de iniciativas de ley.
Dentro de las reformas legales necesarias para que los asociados de los FE y las MUT sean destinatarias del seguro de depósitos del Fogacoop, se encuentran:

- Modificación del artículo 51 de la Ley 454 de 1998, norma que establece el acceso al seguro de depósito exclusivamente para las cooperativas financieras, cooperativas de ahorro y crédito y

[40] Según información reportada por la IADI en diciembre de 2021 en el documento *"Ways to resolve a financial cooperative while keeping the cooperative structure"* Alemania cubre, en un primer lugar, a 875 entidades, Japón con 787 asegurados y Brasil con 694 organizaciones.

cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito.

- Consecuentemente, se requeriría la modificación del Decreto Ley Decreto 2206 de 1998, en sus artículos 1 y 2, con el fin de ampliar la cobertura de Fogacoop a los depositantes y ahorradores de los FE y MUT. En general, se debería incorporar al marco legal de Fogacoop a los FE y MUT.

- Previa y complementariamente, es necesario adaptar las reglas prudenciales aplicables a dichas organizaciones y; su esquema de reportes información y en general de supervisión, especialmente respecto de Sistemas de Administración del Riesgo eficiente, como la administración del riesgo de crédito, de liquidez, de lavado de activos y financiación del terrorismo, operacional, entre otros, con el fin de ajustar su funcionamiento a las condiciones que se requieren para que el asegurador de depósitos realice un adecuado perfilamiento de riesgos del sector, entre otros aspectos.

3.3. Herramientas de acceso de liquidez para Fogacoop

Con el fin de fortalecer la resiliencia del sector ante eventos de crisis y preservar la confianza de los asociados en las organizaciones resulta conveniente revisar fuentes adicionales de liquidez para Fogacoop. La relevancia estratégica del Fondo se fundamenta en su rol como el encargado de resolver ordenadamente a las organizaciones, de proteger los depósitos de los ahorradores y mitigar el riesgo sistémico. En particular, Fogacoop protege a segmentos poblacionales y geográficos que cotidianamente han tenido acceso limitado al sistema financiero tradicional.

3.3.1. Gestión de los riesgos de liquidez de Fogacoop

Fogacoop dispone de diversas fuentes de fondeo para asegurar su liquidez y capacidad de respuesta ante contingencias. La principal

corresponde a las primas pagadas por las CAC inscritas, seguido de la rentabilidad del portafolio de la reserva, las líneas de crédito, entre otras. Las primas se destinan a conformar la Reserva del Seguro de Depósitos, la cual debe mantenerse entre el 4.5% y el 7% del total de depósitos asegurados[41] y se calculan con base en el Indicador de Riesgo Compuesto (IRC), con un ponderador vigente del 0.35% desde el último trimestre de 2023.

Entre 2020-2024 las reservas de Fogacoop experimentaron un crecimiento promedio anual del 12,3%, alcanzando un total de aproximadamente $1,2 billones (Tabla 13). Esta cifra incluye capital semilla, reservas ocasionales y remanentes de reservas especiales, lo que representa una relación reservas a depósitos asegurados del 6,8%, manteniéndose dentro del rango objetivo establecido normativamente[42].

Tabla 13. Estados financieros de Fogacoop al 31 de diciembre de 2024

Cifras en millones de pesos

	Monto	Part / Activo		Monto	Part / Activo
Efectivo y equivalente a efectivo	5,492	0.4%	Provisiones /2	75,553	5.5%
Inversiones y operaciones con derivados /1	1,333,676	97.7%	Otros pasivos	4,148	0.3%
			Total Paivo	**79,701**	5.8%
Otros activos	26,425	1.9%			
			Capital	35,136	2.6%
			Reservas /3	1,109,945	81.3%
			Total Patrimonio	**1,285,892**	94.2%
Total Activo	**1,365,593**	**100%**	**Total Pas + Patrimonio**	**1,365,593**	**100%**

Nota: /1 Las inversiones corresponde en su totalidad a TES; /2 Valor estimado por concepto del pago del seguro de depósitos; /3 La reserva del seguro de depósitos es de $1.107.586

Fuente: Cálculos propios con información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS, con estados financieros comparativos al 31 de diciembre de 2024 y 2023 y por los años terminados en esas fechas e informe del revisor fiscal publicado por Fogacoop.

El portafolio de inversiones que respalda la reserva del seguro de depósito está valorado en $1,33 billones y se compone de TES, cumpliendo con los principios de liquidez, seguridad y rentabilidad que rigen la política de inversiones del Fondo. Además, Fogacoop dispone de líneas de crédito

[41] Informe de gestión Fogacoop https://www.fogacoop.gov.co/publicaciones/noticias/Paginas/informacion-importante-para-el-pago-de-la-prima-del-seguro-de-depositos.aspx
[42] Estados Financieros Fogacoop https://www.fogacoop.gov.co/entidad/informacion-financiera-y-contable/estados-financieros-anuales-fogacoop

contingentes teniendo en cuenta lo dispuesto por la Junta Directiva de la entidad.

En el marco de la recomendación del Programa de Evaluación del Sector Financiero 2021 - FSAP-, el Fondo Monetario Internacional[43] propuso que se autorizara a Fogacoop para realizar operaciones de expansión transitoria con títulos de deuda pública, con el fin de facilitar líneas de liquidez contingente en caso de que el Fondo no cuente con suficientes recursos en el desarrollo de su objeto social. Esta recomendación reconoció la importancia sistémica del sector cooperativo y la necesidad de dotarlo de herramientas apropiadas para la gestión de crisis.

De acuerdo con esta habilitación, a partir del año 2024 Fogacoop *"cuenta con nuevas herramientas para responder de forma expedita a la implementación de los mecanismos de resolución para las cooperativas inscritas, ya que tiene acceso a las operaciones de liquidez que ofrece el Banco de la República, siendo Agente Colocador de Operaciones de Mercado Abierto y accediendo a los demás instrumentos del Emisor para estos efectos."*[44] Esta autorización como agente colocador de OMAS (ACO), tiene el potencial de incrementar significativamente sus fuentes de fondeo y su capacidad de respuesta ante la liquidación de las organizaciones inscritas.

En este sentido, como ACO, Fogacoop puede vender de forma definitiva sus inversiones en TES hasta por $1.33 billones para atender crisis sistémicas sin recurrir a fuentes extraordinarias de liquidez. El análisis de capacidad de absorción del mercado demuestra que el BR ha realizado operaciones de expansión promedio mensual por $336 billones en los últimos 24 meses, lo que significa que el portafolio de Fogacoop representa apenas el 0.96% de este promedio, permitiendo una liquidación ordenada con un potencial bajo impacto en el mercado local de TES.

Adicionalmente, para siniestros que excedan las reservas disponibles, los estatutos de Fogacoop prevén "empréstitos o emisiones de títulos internos

[43] Proyecto de Regulación PR-DEFI-024 del Banco de la República, publicado para comentarios el 19 de noviembre de 2024, que autoriza a Fogacoop y Fogafín para realizar operaciones de expansión transitoria con títulos de deuda pública. En dicho documento se menciona explícitamente que esta autorización se da en concordancia con la recomendación del FSAP.

[44] Informe de Gestión Fogacoop 2024 Consultado en https://www.fogacoop.gov.co/nuestra-gestion/informes/informes-de-gestion

o externos"[45] obtenidos en mercados privados o mediante préstamos del MHCP[46]. Esta herramienta opera cuando los recursos ordinarios resulten insuficientes y, requiere aprobación del representante del MHCP cuando involucre garantía de la Nación, lo que lo constituye como un mecanismo de última instancia para atender crisis sistémicas que excedan la capacidad patrimonial del Fondo[7].

Metodología de Medición de Riesgos

Fogacoop realiza dos mediciones diferenciadas de su riesgo de liquidez una no sistémica y otra sistémica, ejercicios que cumplen con el Principio Básico 6 de la IADI[47], que establece que los aseguradores de depósitos deben prepararse y gestionar las crisis a través de políticas y procedimientos eficaces para el manejo de estas, así como desarrollar y probar regularmente sus planes.

Según información reportada en el Estudio Técnico de Cobertura y Liquidez 2025, el Fondo registró en sus estados financieros de 2024 una exposición de $75.553 millones para el riesgo no sistémico, lo que representa únicamente el 5.7% del portafolio de inversiones, evidenciando una exposición limitada en escenarios no sistémicos. Esta exposición se calcula mediante una metodología estructurada en tres etapas: i) pruebas de resistencia (*stress testing*) para identificar cooperativas con insuficiencia patrimonial ante choques en cartera de créditos, ii) evaluación mediante el Indicador de Riesgo Compuesto (IRC) para complementar el perfil de riesgo, y iii) cálculo del pasivo estimado.

Para los riesgos sistémicos, Fogacoop desarrolla ejercicios de estrés integrales que incluyen *shocks* de liquidez por retiro masivo de depósitos y depreciación de valores negociables, evaluación de efectos del apoyo de liquidez a cooperativas, ajustes por prociclicidad en préstamos dudosos y consideración de descapitalización por retiro de aportes sociales.

[45] Decreto 2206 de 1998 Artículo 5º. Reconstitución de fondos y reservas. En el evento en que los recursos de la reserva resulten insuficientes para el cumplimiento de su objeto, la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas adoptará un plan de reconstitución, el cual podrá incluir el aumento de las primas por encima del límite previsto en el numeral 3 del artículo 13 del presente decreto. Dicho plan deberá ser aprobado con el voto favorable del representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando quiera que se prevea que se contará para la realización del mismo, total o parcialmente, con empréstitos o emisiones de títulos internos o externos, los cuales podrán tener o no la garantía de la Nación. En este caso, el fondo adelantará los trámites necesarios ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se realicen las operaciones a que haya lugar.
[46] Artículo 5 del Decreto Ley 2206 de 1998
[47] Principio Básico 6 de la IADI: "Debe existir un esquema que permita la coordinación estrecha e intercambio de información, entre los aseguradores de depósitos y otros integrantes de la Red de Seguridad financiera."

3.3.2. Estándares locales e internacionales

El Decreto Ley 2206 de 2016 constituye el fundamento legal que define las funciones y atribuciones de Fogacoop, incluyendo la administración del seguro de depósitos, la constitución de reservas y la realización de operaciones de apoyo a cooperativas en crisis. La supervisión y vigilancia de Fogacoop está a cargo de la SFC, que verifica el cumplimiento de los requisitos de reservas y la adecuada gestión de riesgos.

Por otra parte, la coordinación interinstitucional con el BR y el MHCP es fundamental para garantizar el acceso a mecanismos de liquidez adicionales en escenarios de estrés sistémico, asegurando la estabilidad del sector financiero cooperativo, fortaleciendo la capacidad de respuesta ante crisis y protegiendo a los depositantes.[48]

Durante 2024, el BR emitió un conjunto de resoluciones que transformaron el panorama de acceso a liquidez para Fogacoop[49]. En virtud de estas normas el BR: i) incluyó a Fogacoop en la lista de entidades elegibles que pueden obtener la calidad de ACO; ii) lo habilitó como entidad autorizada para realizar operaciones de expansión transitoria con títulos de deuda pública, expansión definitiva con títulos de deuda pública, contracción transitoria mediante depósitos de dinero a plazo remunerados, contracción definitiva con títulos de deuda pública, *non delivery forwards* (NDF) de TES, y repo intradía y su conversión automática en *overnight* con títulos de deuda pública; y iii) lo autorizó para tener cuenta de depósito de recursos en pesos en el BR y acceso como depositante directo del Depósito Centralizado de Valores.

La calidad de ACO significa que Fogacoop puede participar en operaciones repo intradía, permitiendo un manejo centralizado y eficiente para administrar el riesgo de liquidez, además de generar alternativas para

[48] Fragmento literal (extracto del Decreto 1544 de 2024, Considerandos y Artículo 1):
"Que en línea con lo dispuesto en la hoja de ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, publicada por la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), el Gobierno nacional ha planteado la importancia de incorporar un esquema de regulación prudencial para las cooperativas que realizan actividad financiera, vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, que sea proporcional al tamaño, complejidad y exposición estructural a los riesgos de la intermediación, y que acoja estándares, recomendaciones y buenas prácticas en la materia, en coordinación con el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a fin de garantizar la estabilidad del sector y la protección de los depositantes."
[49] la Resolución Externa No. 4 de 2024, por la cual se modificó la Resolución Externa No. 5 de 2022; la Resolución Externa No. 5 de 2024, por la cual se modificó la Resolución Externa No. 6 de 2005; y la Resolución Interna No. 5 de 2024, por la cual se modificó la Resolución Interna No. 3 de 2015.

vender ordenadamente su portafolio de inversiones, evitando posibles efectos adversos sobre los precios del mercado de deuda pública y una posible liquidación forzosa y desordenada de los títulos.

El repo intradía constituye un mecanismo automático de disponibilidad de recursos intradía a un bajo costo (0.1% efectivo anual)[50], con conversión automática a *overnight* sin constituirse en una fuente permanente de fondeo que tiene un costo elevado (100 puntos básicos por encima de la tasa de la ventanilla de expansión). También tiene el potencial de minimizar la posibilidad de extender más allá del mismo día el suministro de liquidez y permite al BR contar en todo momento con los títulos aceptables debidamente endosados en propiedad a su favor, no tiene cupo límite, y los riesgos de mercado de Fogacoop solo se materializarían en el evento de tener que vender sus inversiones antes del vencimiento, situación que únicamente se presentaría ante la necesidad del pago del seguro de depósitos o de la realización de un apoyo a una cooperativa.

La habilitación a Fogacoop para participar en las subastas de los contratos de NDF de TES contribuye a la estabilidad de precios de dichos títulos al tiempo que le brindaría al fondo una oportunidad de cobertura de su portafolio de TES[51].

Estas habilitaciones se encuentran igualmente dispuestas para Fogafín[52], fondo frente al que Fogacoop ha venido alineando su marco de funcionamiento.

Estándares locales

En este sentido, Colombia cuenta con dos aseguradores de depósitos, reconociendo las particularidades operativas y de riesgo que diferencian al sector financiero cooperativo del sistema bancario tradicional, permitiendo esquemas de protección especializados. Estos fondos, Fogafín y Fogacoop, operan bajo la supervisión de la SFC, garantizando coherencia regulatoria que, a través de mecanismos de comunicación, se coordinan en un marco general de estabilidad del sistema financiero.

[50] Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS
[51] https://www.banrep.gov.co/es/normatividad/junta-directiva/boletin-36-2024 https://d1b4gd4m8561gs.cloudfront.net/sites/default/files/reglamentacion/archivos/proyecto-regulacion-pr-defi-024.pdf
[52] Fogafín, fue creado por la Ley 117 de 1985, opera como el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras que cubre bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento y SEDPES dedicadas a la captación de recursos a la vista y prestación de servicios de depósito y pago a través de medios electrónicos.

Las fuentes de liquidez y los mecanismos de gestión de riesgo de estos fondos presentan algunas similitudes y diferencias en lo relacionado con el alcance de la cobertura, los mecanismos de financiamiento y las herramientas de gestión de liquidez.

En materia de fuentes y mecanismos de financiamiento se evidencia una arquitectura común fundamentada en los principios establecidos por la IADI, con diferencias específicas que reflejan las particularidades de cada sector. Ambos fondos operan bajo el modelo de financiamiento *ex ante*, constituyendo reservas previas mediante primas ajustadas al riesgo que garantizan pagos y desembolsos en caso de crisis y protegen los depósitos de los ahorradores de sus respectivos sectores. Además, cuentan con la facultad de implementar primas extraordinarias reguladas en caso de insuficiencia de recursos, siguiendo las recomendaciones internacionales que establecen límites del 0.5% anual como práctica prudencial[53].

Las diferencias se manifiestan en la metodología de cálculo de las primas ordinarias y en los modelos de evaluación de riesgo. Fogacoop aplica un sistema basado en el IRC, mientras que Fogafín utiliza primas diferenciadas según el perfil de riesgo específico de cada entidad mediante modelos internos individualizados.

En cuanto a los mecanismos de respaldo extraordinario, tanto Fogacoop como Fogafín disponen de acceso a empréstitos de la Nación, emisión de bonos internos o externos, y respaldo del Presupuesto General de la Nación en situaciones de insuficiencia crítica, lo que permite que mantengan estructuras de financiamiento sólidas. A su vez, se observa que los marcos de gestión de liquidez que reflejan las particularidades de sus sectores respectivos y la evolución histórica de cada institución (Tabla 14).

53 FOGACOOP. (2020). Boletín Financiero y Jurídico No. 68. Recuperado de https://www.fogacoop.gov.co/publicaciones/boletin-financiero-y-juridico/Pdf%20Boletines/Boletin%2068.pdf FOGACOOP. (2024). Prima por concepto del Seguro de Depósitos. Recuperado de https://www.fogacoop.gov.co/para-cooperativas/prima-por-concepto-del-seguro-de-depositos Revista ODEÓN. (2020). El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y la evolución del seguro de depósitos en Colombia. Recuperado de https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/odeon/article/view/8918/14905

Tabla 14. Comparativo entre Fogacoop y Fogafín

Aspecto	Fogacoop	Fogafín
Fondo *ex ante* (reserva previa que las entidades constituyen para garantizar pagos rápidos en caso de crisis, protegiendo los depósitos de los ahorradores).	Sí, con primas ajustadas al riesgo (basado en el Indicador de Riesgo Compuesto - IRC)	Sí, con primas ajustadas al riesgo y modelos internos individualizados
Prima ordinaria	IRC con ponderador fijo del 0,35% sobre depósitos asegurados	Prima diferenciada según perfil de riesgo de cada entidad
Primas extraordinarias	Reguladas, pueden cobrarse a las aseguradas en caso de insuficiencia (con límites recomendados por la UE: 0,5% anual)	Reguladas, pueden cobrarse a las aseguradas en caso de insuficiencia
Empréstitos y bonos	Puede acudir a empréstitos de la Nación y emisión de bonos internos o externos	Puede acudir a empréstitos, emisión de bonos y líneas de crédito
Préstamos entre fondos	No está permitido actualmente, pero se recomienda habilitar esta opción (como en la UE)	No está permitido, pero podría ser prestamista si la ley lo permite
Respaldo público	Puede solicitar respaldo del Presupuesto General de la Nación en caso de insuficiencia	Puede solicitar respaldo del Presupuesto General de la Nación

Fuente: Elaboración URF

La habilitación de Fogacoop como ACO, combinado con sus ejercicios de estrés de corto y largo plazo, le permite fortalecer la disponibilidad de reservas y medir adecuadamente la suficiencia patrimonial para atender escenarios de crisis. Por su parte, Fogafín cuenta con una mayor tradición en la implementación de estos mecanismos de resiliencia, disponiendo de acceso consolidado a instrumentos de liquidez, respaldo estatal, líneas de crédito y

acuerdos formales robustos con las autoridades del sistema financiero (Tabla 15).

Tabla 15. Comparativo de liquidez y resiliencia de Fogacoop y Fogafín

Aspecto	Fogacoop	Fogafín
Ejercicios de estrés	Realiza ejercicios de estrés de corto y largo plazo para medir suficiencia de reservas	Realiza ejercicios de estrés corto y largo plazo y planeación de crisis
Acceso a liquidez de corto plazo	Puede garantizar disponibilidad de reservas acceso a mecanismos de liquidez y respaldo estatal; acceso a OMAS como agente colocador	Acceso a mecanismos de liquidez, respaldo estatal, líneas de crédito y OMAS como agente colocador
Formalización de acuerdos	No aplica.	Ya existen acuerdos formales y mecanismos de coordinación robustos

Fuente: Elaboración URF, con información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

El análisis evidencia una evolución positiva en las capacidades de Fogacoop, que ha logrado cerrar significativamente la brecha con Fogafín, en términos de acceso a liquidez, mediante su integración al sistema de operaciones del mercado abierto. Sin embargo, persiste una oportunidad de mejora en la formalización de acuerdos interinstitucionales que potencie la coordinación entre ambos fondos y con las autoridades financieras. La complementariedad entre ambos sistemas - con Fogacoop fortaleciendo su acceso a liquidez y Fogafín aportando su experiencia en coordinación institucional - configura una base sólida para la resiliencia integral del sistema de protección de depósitos colombiano.

Estándares y recomendaciones internacionales

De acuerdo con el Principio 9 de la IADI, el financiamiento de los fondos de garantía de seguros de depósitos debe ser *ex ante*, constituyendo reservas mediante primas ajustadas al riesgo y pagadas por las entidades del sistema. Este enfoque es adoptado por el 96% de las jurisdicciones mundiales, reconociendo que "una financiación insuficiente puede influir

negativamente en la credibilidad del seguro de depósitos y, por ende, en la estabilidad financiera"[54]

La IADI diferencia dos tipos de crisis que requieren estrategias de financiamiento distintas. Para crisis ordinarias, que pueden atenderse con las reservas constituidas, se requiere alta disponibilidad de estas reservas y ejercicios adecuados de medición de riesgos. Para crisis sistémicas, caracterizadas por "quiebras bancarias múltiples que puedan agotar los recursos del asegurador de depósitos y amenazar la estabilidad financiera"[55], se necesitan fuentes públicas de respaldo previamente acordadas y garantizadas.

Complementariamente, el Principio 8 de IADI[56] establece que la cobertura del seguro de depósitos debe estar claramente definida en cuanto a su nivel y alcance, siendo limitada pero creíble, de modo que cubra a la gran mayoría de los depositantes sin eliminar la disciplina de mercado. Esta cobertura debe ser consistente con los objetivos de política pública del sistema y sus características de diseño, garantizando que los depósitos asegurados estén especificados en la legislación aplicable.

Los estándares y recomendaciones internacionales indican la importancia de que el asegurador disponga de diferentes fuentes de financiación de la reserva que incluyan:

- Fuentes públicas (banco central y tesoro)
- Fuentes privadas (primas extraordinarias y financiación a través del mercado) y,
- De organizaciones internacionales.

Esta diversificación de fuentes responde a la necesidad de contar con alternativas que trasciendan los recursos ordinarios del fondo, especialmente en escenarios donde las crisis sistémicas puedan comprometer la suficiencia de las reservas *ex ante*. La experiencia

54 IADI International Association of Deposit Insurers. (2014). Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. Basel: IADI. https://www.iadi.org/uploads/IADI_CP_Spanish.pdf
El Principio 9, titulado "Fuentes y usos de los fondos", se encuentra específicamente en la página 29 del documento.

55 Ibidem

56 Principio 8. Cobertura Las autoridades encargadas de elaborar las políticas sobre el seguro de depósitos deben definir claramente el nivel y alcance de la cobertura del mismo. La cobertura debe ser limitada, creíble y amparar a la gran mayoría de depositantes, dejando, sin embargo, una cantidad sustancial de depósitos expuesta a la disciplina de mercado. La cobertura del seguro de depósitos debe ser consistente con los objetivos de políticas públicas referentes al sistema de seguros de depósitos y con las características del diseño del mismo (...)

internacional demuestra que los fondos más resilientes son aquellos que han establecido previamente mecanismos de acceso a múltiples fuentes de liquidez.

Además, se encuentra en las recomendaciones de la IADI que es crucial que estas fuentes cuenten con "autorización previa y la formalización del acceso del asegurador de depósitos" como una " condición necesaria para garantizar un acceso rápido a dichos fondos, mantener la confianza del mercado, la previsibilidad en la toma de decisiones de resolución y minimizar la interferencia política"[57].

Fogacoop cumple con estos estándares mediante una arquitectura de dos niveles. Para el primer nivel de crisis, el Fondo realiza ejercicios de estrés de corto y largo plazo y garantiza la alta disponibilidad de sus reservas, particularmente después de su habilitación como agente colocador de OMAS, que permite la liquidación ordenada de su portafolio de inversiones. Para el segundo nivel de crisis sistémicas, los estatutos de Fogacoop establecen mecanismos de "empréstitos o emisiones de títulos internos o externos"[58], proporcionando acceso tanto a empréstitos de la Nación (respaldo fiscal similar al disponible para Fogafín) como la emisión de bonos para acceder al mercado de capitales.

Con esta estructura se busca asegurar que Fogacoop mantenga la credibilidad del sistema de protección de depósitos del sector cooperativo y contribuya a la estabilidad financiera, cumpliendo con las mejores prácticas internacionales establecidas por IADI para fondos de garantía especializados.

En un análisis comparativo con otras jurisdicciones se encuentra que Fogacoop ha desarrollado un marco de fuentes alternas que supera el promedio regional y se equipara con sistemas desarrollados. La combinación de acceso directo a facilidades del banco central, mecanismos de respaldo fiscal y potencial acceso a mercados de capitales configura un conjunto de herramientas que permiten generar un ambiente de credibilidad del sistema de protección de depósitos del sector financiero cooperativo.

[57] Ibídem

[58] Artículo 5 Decreto 2206 de 1998: Reconstitución de fondos y reservas. ... En este caso, el fondo adelantará los trámites necesarios ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ...

3.3.4. Pertinencia

La experiencia internacional evidencia que Fogacoop cuenta con características distintivas que lo posicionan favorablemente frente a fondos similares. El acceso directo a facilidades del BR constituye una herramienta disponible únicamente en jurisdicciones selectas, otorgando una ventaja operativa significativa. La diversificación de fuentes supera el promedio regional, donde la mayoría de los fondos dependen exclusivamente de primas ordinarias y respaldo fiscal directo.

3.3.5. Alternativas

De acuerdo con las experiencias y prácticas internacionales se encuentran diferentes alternativas a evaluar para el caso colombiano.

3.3.5.1. Préstamos mutuos entre fondos

La Unión Europea ha desarrollado un sistema sofisticado de cooperación entre esquemas de garantía de depósitos (DGS) que incluye modalidades específicas para préstamos mutuos entre fondos[59]. De acuerdo con la Autoridad Bancaria Europea (EBA) señala que los DGS pueden prestar fondos voluntariamente a otros esquemas europeos hasta un límite del 0,5%[60] de sus depósitos cubiertos, sujeto a tasas de interés equivalentes a la facilidad marginal del Banco Central Europeo (BCE) y supervisión directa de la EBA.

La habilitación de préstamos entre fondos, mecanismo no permitido actualmente en el marco colombiano, seguiría la experiencia de la Unión Europea, e implicaría que Fogafín pudiera actuar como prestamista para Fogacoop en escenarios específicos de estrés, aprovechando las economías de escala y la complementariedad entre ambos sistemas.

Para la implementación de esta práctica de préstamos entre fondos de garantía en Colombia, se requeriría la modificación de la Ley 117 de 1985, e incluir en las funciones de Fogafín la facultad de realizar préstamos a Fogacoop en determinados escenarios de estrés.

[59] European Banking Authority "¿De dónde obtienen dinero los Sistemas de Garantía de Depósitos (SGD) para llevar a cabo su función?"
Recuperado de: https://www.eba.europa.eu/activities/single-rulebook/regulatory-activities/depositor-protection/additional-information-dgs

[60] Artículo 12 DIRECTIVA 2014/49/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de abril de 2014 relativa a los sistemas de garantía de depósitos

3.3.5.2. Pago Anticipado de Primas

Conforme al marco regulatorio brasileño establecido en los estatutos del FGCoop[61], cuando las circunstancias determinen que el patrimonio del fondo requiere recursos adicionales para el cumplimiento de sus obligaciones, se establece como mecanismo prioritario el anticipo de las contribuciones mensuales ordinarias por parte de las instituciones asociadas. Esta condición constituye un escenario de financiamiento complementario que fortalece la capacidad operativa del sistema de garantía de depósitos cooperativo en Brasil.

Cabe destacar que este mecanismo no se encuentra contemplado en la normatividad vigente que rige al Fogacoop en Colombia, circunstancia que podría ser evaluada como una alternativa regulatoria viable para fortalecer los instrumentos de liquidez de dicha entidad. La implementación de esta figura permitiría una respuesta ágil y eficiente ante contingencias que demanden recursos adicionales, sin que ello implique la imposición de cargas extraordinarias o el requerimiento de cuotas especiales sobre las cooperativas de ahorro y crédito, manteniendo así la estabilidad financiera del sector cooperativo.

3.3.5.3 Otras alternativas

Por último el sistema brasilero contempla fuentes de liquidez complementarias que fortalecen la capacidad del fondo, en donde se incluyen comisiones por servicios derivados de la emisión de cheques sin fondos cobrados directa o indirectamente por instituciones asociadas[62]. La ventaja de esta fuente de liquidez es que genera recursos de manera automática a partir de la actividad operativa normal de las cooperativas, sin requerir contribuciones adicionales de las entidades, ni afectar directamente a los asociados, creando un flujo de ingresos complementario que fortalece la capacidad financiera del Fondo.

Para el caso colombiano, si bien las operaciones y transacciones difieren del escenario brasilero, es posible que elementos conceptuales puedan ser adoptados de esta práctica internacional. La implementación de un mecanismo similar podría fijar una tasa específica en relación con las penalidades pecuniarias derivadas de operaciones fraudulentas o respecto de obligaciones incumplidas, donde un porcentaje de las sanciones se

[61] Inciso I, Numeral 2, Art 9, Capítulo III, Das Receitas e do Patrimonio, Estatuto (FGCoop)
[62] Inciso I, numeral II, Art 9, Capítulo III, Das Receitas e do Patrimonio, Estatuto (FGCoop)

destine a fortalecer el patrimonio de Fogacoop para enfrentar situaciones adversas a las que se presenten las CAC. Esta alternativa permitirá generar recursos complementarios derivados, diversificando fuentes de financiamiento sin que se incremente las cargas o contribuciones a las organizaciones.

Acciones para la adopción de las alternativas

La implementación las alternativas adicionales de fuente de liquidez analizadas en este capítulo, requiere modificaciones normativas que incluyen reformas legislativas y decretos reglamentarios.

- La habilitación de préstamos mutuos entre Fogafín y Fogacoop, donde Fogafín actuaría como prestamista y Fogacoop como beneficiario, implica la modificación de la Ley 117 de 1985 "*Por la cual se crea el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, se determina su estructura y se dictan otras disposiciones*", incorporando facultades específicas para el otorgamiento de préstamos intrasistema; esta modificación debe contener, junto con su desarrollo a nivel de reglamentación, los criterios de activación, límites cuantitativos, tasas de interés aplicables y mecanismos de supervisión.

  Adicionalmente, se requeriría la modificación del artículo 4 del Decreto Ley 2206 de 1998 "*Por el cual se ejercen las facultades extraordinarias establecidas en el artículo 51 de la Ley 454 de 1998*" para habilitar a Fogacoop para recibir estos recursos como fuente de financiamiento complementario, estableciendo las condiciones y garantías aplicables para tales operaciones.

- La implementación del pago anticipado de primas como mecanismo de liquidez complementario requiere modificaciones al Decreto Ley 2206 de 1998, estableciendo procedimientos para la declaratoria de situaciones que ameriten contribuciones anticipadas, plazos para su materialización y criterios de activación.

- Por su parte, la diversificación de fuentes de financiamiento mediante la destinación de un porcentaje de las sanciones pecuniarias al patrimonio de Fogacoop implica, además de

modificaciones al Decreto Ley mencionado, reformas al régimen sancionatorio contenido en la Ley 454 de 1998 y la expedición de resoluciones específicas que determinen los porcentajes aplicables y los mecanismos de transferencia de recursos.

La viabilidad de estas reformas normativas requerirá una coordinación interinstitucional, así como un proceso de socialización adecuado con el sector para garantizar su aceptación y cumplimiento.

3.3.6. Recomendaciones generales

El análisis comparativo internacional revela que Fogacoop dispone de un marco técnicamente adecuado, operativamente eficiente y estratégicamente alineado con las mejores prácticas internacionales. La diversificación de fuentes de liquidez supera el promedio regional, donde la mayoría de los fondos dependen exclusivamente de primas ordinarias y respaldo fiscal directo.

Sin perjuicio de lo anterior, se identificaron algunas oportunidades específicas para complementar las fuentes de financiación de Fogacoop que podrían optimizar el funcionamiento del sistema, como los préstamos entre fondos, anticipos de primas ordinarias, entre otras.

También es importante impulsar mejoras en la formalización de acuerdos interinstitucionales con el Estado, el BR y Fogafín, así como de "planes de contingencia de liquidez" siguiendo las recomendaciones de la IADI. Asimismo, se propone analizar la viabilidad de emisión de bonos especializados, que apoyen el fortalecimiento la resiliencia del sector financiero cooperativo.

4.Conclusiones

Es importante seguir trabajando en dotar al sector de ahorro y crédito de la economía solidaria de marcos regulatorios modernos y actualizados que le permitan realizar una gestión acorde con las necesidades de las organizaciones, sus asociados y con la evolución de los mercados.

En este sentido, con el fortalecimiento de la red de seguridad del sector se busca robustecer la capacidad de respuesta de las organizaciones frente a escenarios de tensión, mediante la adopción de prácticas alineadas con los estándares internacionales.

Es indispensable generar conciencia en el sector sobre la necesidad de adoptar un enfoque más técnico, preventivo y sistemático en la gestión de los riesgos financieros, y de que este esfuerzo normativo requiere ser complementado y actualizado permanentemente. La experiencia demuestra que muchas de las situaciones de amenaza en entidades de la economía solidaria tienen su origen en una gestión inadecuada o tardía de sus riesgos, lo que impacta al final en su liquidez. La gestión del riesgo de liquidez constituye uno de los pilares fundamentales de la resiliencia financiera del sector. Su adecuada administración permite reducir vulnerabilidades, evitar descalces críticos y prevenir situaciones de crisis.

De allí la importancia de seguir avanzando en el desarrollo de marcos más exigentes y adaptables a la realidad, y que permitan a las entidades anticiparse a eventos de tensión y responder de manera oportuna y efectiva. Gestionar adecuadamente los riesgos, no solo preserva la operatividad diaria, sino que también mitiga los posibles impactos internos y al sector, y protege la confianza de los asociados y del público en general.

5. Bibliografía

Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos. (2014). Principios Básicos para Sistemas Eficaces de Seguro de Depósitos. Basilea: IADI. Disponible en https://www.iadi.org/uploads/IADI_CP_Spanish.pdf

Autoridad Bancaria Europea (2025). Datos de los Sistemas de Garantía de Depósitos. Disponible en https://www.eba.europa.eu/activities/single-rulebook/regulatory-activities/depositor-protection/deposit-guarantee-schemes-data

Banco Central de Brasil. (2015). FGC and FGCoop. Disponible en https://www.bcb.gov.br/en/financialstability/FGC_and_FGCoop

Banco de la República de Colombia. (2005). Resolución Externa No. 6 de 2005. Disponible en https://www.banrep.gov.co

Banco de la República de Colombia. (2015). Resolución Interna No. 3 de 2015. Disponible en https://www.banrep.gov.co

Banco de la República de Colombia. (2022). Resolución Externa No. 5 de 2022. Disponible en https://www.banrep.gov.co

Banco de la República de Colombia. (2024a). Resolución Externa No. 4 de 2024, por la cual se modifica la Resolución Externa No. 5 de 2022. Disponible en https://www.banrep.gov.co

Banco de la República de Colombia. (2024b). Resolución Externa No. 5 de 2024, por la cual se modifica la Resolución Externa No. 6 de 2005. Disponible en https://www.banrep.gov.co

Banco de la República de Colombia. (2024c). Resolución Interna No. 5 de 2024, por la cual se modifica la Resolución Interna No. 3 de 2015. Disponible en https://www.banrep.gov.co

Bertsch, C. y Molin, J., (2016). Revisiting the role of central banks as liquidity provider – old and new challenges. Sveriges Riksbank Economic Review. Disponible en: https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/pov/filer-fore-2017/artiklar/rap_pov_artikel_3_160922_eng.pdf

BIS, (2000). Sound practices for managing liquidity in banking organisations. Bank for International Settlements. Disponible en: https://www.bis.org/publ/bcbsc135.pdf

Brooks, S. (2024). Central Bank Liquidity Policy in Modern Times. Staff Discussion Paper. Bank of Canada. Disponible en: https://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2024/06/sdp2024-6.pdf

CAF, URF y Coyuntura & Riesgos SAS (2025). Estudio Técnico de Cobertura y liquidez para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria.

Consejo Monetario Nacional. (2013). Resolución del CMN n.º 4.284, de 5 de noviembre de 2013. Establece las normas para el Fondo de Garantía de Cooperativas de Crédito (FGCoop). Diario Oficial de la Unión. Disponible en https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/35469/Res_4284_v1_O.pdf

Constitución Política de Colombia 1991.

Coops4Dev. (2020). Informe de marcos legales – Brasil. Disponible en de https://coops4dev.coop/sites/default/files/2020-05/Informe%20de%20Marcos%20Legales%20-%20Brasil.pdf

Deutsche Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V. (DGRV). (s.f.). Protección de depósitos para bancos y cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe. Recuperado de https://www.dgrv.coop/es/publication/proteccion-de-depositos-para-bancos-y-cacs-en-america-latina-y-el-caribe/

Decreto Ley 1481 de 1989. Diario Oficial de la República de Colombia. Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co

Decreto 2206 de 1998. Diario Oficial de la República de Colombia. Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co

Fogacoop. (2024). Estados financieros y reporte de gestión 2024. Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas. Recuperado de https://www.fogacoop.gov.co

Fondo Monetario Internacional. (2021). Colombia: Programa de Evaluación del Sector Financiero — Nota Técnica sobre Seguro de Depósitos y Resolución Bancaria. Informe de País del FMI n.° 21/XX. Recuperado de https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/XX/Colombia-FSAP-Technical-Note

Hicks J.R., (1946). Value and Capital: An Inquiry Into Some Fundamental Principles of Economic Theory. 2nd Edition, Oxford University Press, Oxford.

IADI (2016). Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces https://www.iadi.org/uploads/IADI_CP_Spanish.pdf

Kahn, C. y Santos, J. Allocating bank regulatory powers: lender of last resort, deposit insurance and supervision. BIS Working Papers No. 102.

Ley 117 de 1985. Por la cual se crea el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín). Diario Oficial de la República de Colombia. Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co

Ley 454 de 1998. Diario Oficial de la República de Colombia. Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co

República de Colombia. (1998). Decreto 2206 de 1998 por el cual se crea el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas y se dictan otras

disposiciones. Diario Oficial No. 43.419. Disponible en de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66935

Superintendencia de la Economía Solidaria. (2023). Circular Básica Contable y Financiera, Capítulo XVII. Disponible en https://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/normativa/capitulo_xvii_de_la_circular_basica_contable_y_financiera_0.pdf

Superintendencia Financiera de Colombia. (2024). Supervisión y regulación de Fogacoop y Fogafín. Disponible en https://www.superfinanciera.gov.co

URF (2022). Hoja de Ruta del Subsector Solidario de Ahorro y Crédito.

Anexos / Reflexiones y conclusiones sobre la percepción del sector

Estudio de Diagnóstico Cobertura y liquidez para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera

Junio de 2025

Contenido y agradecimientos

El presente documento contiene, entre otros, los resultados de las encuestas y mesas de trabajo realizadas durante el desarrollo del Estudio Técnico de Cobertura y Liquidez 2025, que sirvieron de insumo para evaluar y determinar la pertinencia del prestamista de última para las cooperativas de ahorro, y el aseguramiento de depósitos para los fondos de empleados y las asociaciones mutuales con ahorro crédito; así como para conocer la percepción del sector sobre su posible implementación.

Del desarrollo de estos ejercicios se obtuvieron valiosas reflexiones e información que tienen el potencial de ser la base de discusiones y acciones de las organizaciones del sector y de la red de seguridad que permitan atender las problemáticas y propuestas obtenidas en las encuestas y mesas.

La URF agradece a la CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, y al equipo consultor Coyuntura & Riesgos SAS por su apoyo en la gestión y liderazgo de estas actividades.

Unidad de Regulación Financiera
Equipo Subdirección de Regulación Prudencial

Contenido

Índice de gráficos 4
Índice de tablas 6
ANEXO 1 – Resultados encuestas Liquidez CAC 8
ANEXO 2 – Resultados de las mesas de trabajo Liquidez CAC 30
ANEXO 3 – Resultados encuestas Cobertura FE y MUT 39
ANEXO 4 – Resultados mesas de trabajo Cobertura FE y MUT 59
ANEXO 5 – Principios Básicos para Sistemas Eficaces de Seguro de Depósitos - Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI). 65

Índice de gráficos

Gráfica 1. Conocimiento del objetivo, alcance y operaciones del PUI 8
Gráfica 2. Conocimiento sobre las condiciones de acceso al PUI 9
Gráfica 3. Conocimiento sobre el concepto, alcance y topes del apoyo de liquidez de Fogacoop 10
Gráfica 4. Conceptos, alcance y topes del apoyo de liquidez de Fogacoop 10
Gráfica 5. Conocimiento sobre las diferencias existentes entre las operaciones de liquidez de Fogacoop y las que ofrece el Banco de la República como PUI 11
Gráfica 6. Apoyo sobre la posibilidad de que la ausencia del PUI genere desventajas a las CAC frente a otros actores que acceden a este mecanismo 12
Gráfica 7. Existencia de otros mecanismos, diferentes al IRL y al fondo de liquidez, para identificar y gestionar sus posibles desfases temporales de liquidez 13
Gráfica 8. Mecanismos identificados con lo que cuentan las CAC para identificar y gestionar posibles desfases temporales de liquidez 14
Gráfica 9. Calificación de pertinencia, conveniencia y necesidad de que las CAC cuenten con un PUI 14
Gráfica 10. Uso de fuentes de financiamiento externas en cuantías superiores ante necesidades de liquidez 15
Gráfica 11. Principal razón para solicitar financiamiento 15
Gráfica 12. Instituciones utilizadas para obtener financiamiento en eventos de necesidades de liquidez 16
Gráfica 13. Grupos de entidades que redujeron los cupos de crédito dado el contexto económico de los últimos 5 años 16
Gráfica 14. Otras medidas tomadas por las CAC para solventar sus necesidades de liquidez 17
Gráfica 15. Posibilidad de que durante el próximo año la entidad pueda enfrentar desfases temporales de liquidez 18
Gráfica 16. Razones por las que considera que, en el próximo año, la entidad podría enfrentar desfases temporales de liquidez 18
Gráfica 17. Apoyo sobre si contar con el PUI mejora la gestión del riesgo de liquidez de las CAC 19
Gráfica 18. Razones por las que el PUI puede mejorar la gestión del riesgo de liquidez en las CAC 20
Gráfica 19. Existencia de eventos de riesgos no previstos en el SARL que hayan generado problemas de liquidez en las CAC 20
Gráfica 20. Existencia en los últimos 5 años de presiones de liquidez derivadas de la concentración de depósitos 21
Gráfica 21. Existencia de sistemas de monitoreo unificados y automáticos de liquidez ... 22
Gráfica 22. Mecanismos no contemplados en el PCL que podrían diseñarse para financiar desequilibrios temporales de liquidez 22
Gráfica 23. Características de mecanismos no contemplados en el PCL 23
Gráfica 24. Porcentaje de la cartera de la CAC representada en pagarés desmaterializados 24
Gráfica 25. Inclusión de la venta de cartera dentro de los estatutos sociales 24
Gráfica 26. Inclusión de la venta de cartera dentro de los PCL 25
Gráfica 27. Calificación de la pertinencia de las alternativas para facilitar el acceso de las CAC al PUI 26
Gráfica 28. Apoyo a que las CAC accedan a ATL por parte del BR 27

Gráfica 29. Razones por las cuales las CAC estarían de acuerdo en acceder a los ATL del BR 27
Gráfica 30. Costos que la CAC tiene la capacidad de asumir para acceder a los ATL del BR 28
Gráfica 31. Conocimiento sobre la figura del seguro de depósitos - FE 40
Gráfica 32. Seguros de depósitos conocidos en Colombia - FE 41
Gráfica 33. Apoyo a que los FE accedan a un seguro de depósitos 41
Gráfica 34. Apoyo sobre la posibilidad de que la ausencia del seguro de depósitos genere desventajas a los FE frente a otras entidades financieras 43
Gráfica 35. Apreciaciones acerca del seguro de depósitos como un instrumento comercial - FE 44
Gráfica 36. Percepción sobre el riesgo de que la empresa patronal enfrente dificultades que afecten la devolución de los ahorros – FE 45
Gráfica 37. Valoración de los FE sobre la implementación de un seguro de depósitos 46
Gráfica 38. Valoración de las MUT sobre la implementación de un seguro de depósitos 46
Gráfica 39. Condiciones identificadas por los FE para viabilizar la implementación del seguro de depósitos 47
Gráfica 40. Condiciones identificadas por las MUT para viabilizar la implementación del seguro de depósitos 47
Gráfica 41. Percepción de vulnerabilidad ante una coyuntura económica por parte de los FE 48
Gráfica 42. Percepción de vulnerabilidad ante una coyuntura económica por parte de las MUT 48
Gráfica 43. Estrategias de monitoreo del riesgo patronal por parte de los FE 49
Gráfica 44. Conocimiento de los FE sobre planes patronales de reestructuración con impacto potencial en su base social 49
Gráfica 45. Cumplimiento de metas de rentabilidad por parte de la empresa patronal según percepción de los FE 50
Gráfica 46. Número de empresas patronales que determinan el vínculo asociativo del fondo de empleados 50
Gráfica 47. Identificación de eventos de riesgo asociados a una posible liquidación en los últimos 10 años - FE 51
Gráfica 48. Momentos en los que se ha registrado mayor nivel de cartera riesgosa – FE 52
Gráfica 49. Momentos en los que se ha registrado mayor nivel de cartera riesgosa – MUT 52
Gráfica 50. Momentos con mayor caída en la tasa de renovación de CDAT reportados por los FE 53
Gráfica 51. Momentos con mayor caída en la tasa de renovación de CDAT reportados por las MUT 53
Gráfica 52. Opinión de los FE sobre la necesidad de un marco normativo para el aseguramiento de depósitos 54
Gráfica 53. Opinión de las MUT sobre la necesidad de un marco normativo para el aseguramiento de depósitos 54
Gráfica 54. Razones para contar o no con un marco normativo para el aseguramiento de depósitos – FE 55
Gráfica 55. Pertinencia de incluir otras herramientas de protección del ahorro – FE 55
Gráfica 56. Pertinencia de incluir otras herramientas de protección del ahorro – MUT 56
Gráfica 57. Propuestas de herramientas alternativas de protección del ahorro reportadas por los FE 56

Gráfica 58. Propuestas de herramientas alternativas de protección del ahorro reportadas por las MUT 57
Gráfica 59. Preferencia de mandatos del seguro de depósitos - FE 57
Gráfica 60. Preferencia de mandatos del seguro de depósitos - MUT 58

Índice de tablas

Tabla 1. Participación de las CAC en la encuesta sobre liquidez 8
Tabla 2. Principal diferencia identificada entre el PUI y el apoyo de liquidez de Fogacoop por las CAC 12
Tabla 3. Participación de las CAC en las mesas de trabajo regionales 30
Tabla 4. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, el desfase fue severo y permanente 30
Tabla 5. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas empleadas para atenderlos 30
Tabla 6. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas con las que no contó y hubiera utilizado 31
Tabla 7. En caso de no haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas pertinentes para atender los desfases 31
Tabla 8. Evaluación de la suficiencia del PCL de las CAC 32
Tabla 9. Fortalezas y debilidades del PCL 32
Tabla 10. Entidades a las que ha recurrido para cubrir desfases temporales de liquidez . 33
Tabla 11. Entidades a las que considera pertinente recurrir para cubrir desfases temporales de liquidez 33
Tabla 12. Disposición de las CAC para realizar modificaciones internas con el fin de acceder a PUI 34
Tabla 13. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, el desfase fue severo y permanente 34
Tabla 14. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas empleadas para atenderlos 35
Tabla 15. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas con las que no contó y hubiera utilizado 35
Tabla 16. En caso de no haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas pertinentes para atender los desfases 35
Tabla 17. Evaluación de la suficiencia del PCL de las CAC 36
Tabla 18. Fortalezas y debilidades del PCL 36
Tabla 19. Entidades a las que ha recurrido para cubrir desfases temporales de liquidez . 36
Tabla 20. Entidades a las que considera pertinente recurrir para cubrir desfases temporales de liquidez 37
Tabla 21. Disposición de las CAC para realizar modificaciones internas con el fin de acceder a PUI 37
Tabla 22. Participación de los FE en la encuesta sobre cobertura 39
Tabla 23. Participación de los FE en la encuesta sobre cobertura 39
Tabla 24. Conocimiento sobre la figura del seguro de depósitos - MUT 40
Tabla 25. Seguros de depósitos conocidos en Colombia - MUT 41
Tabla 26. Apoyo a que las MUT acceden a un seguro de depósitos 42
Tabla 27. Apoyo sobre la posibilidad de que la ausencia del seguro de depósitos genere desventajas a los MUT frente a otras entidades financieras 43

Tabla 28. Apreciaciones acerca del seguro de depósitos como un instrumento comercial - MUT 44
Tabla 29. Identificación de eventos de riesgo asociados a una posible liquidación en los últimos 10 años - MUT 51
Tabla 30. Participación de los FE en las mesas de trabajo regionales 59
Tabla 31. Participación de las MUT en las mesas de trabajo regionales 59
Tabla 32. Riesgos de desestabilización o liquidación reportados por los FE 59
Tabla 33. Riesgos de desestabilización o liquidación reportados por las MUT 60
Tabla 34. Mecanismos para responder por depósitos reportados por los FE 60
Tabla 35. Mecanismos para responder por depósitos reportados por las MUT 60
Tabla 36. Percepción sobre la suficiencia de los mecanismos - FE 61
Tabla 37. Percepción sobre la suficiencia de los mecanismos - MUT 61
Tabla 38. Potenciales mecanismos alternativos reportados para proteger el ahorro - FE. 61
Tabla 39. Potenciales mecanismos alternativos reportados para proteger el ahorro - FE. 61
Tabla 40. Percepción sobre la aplicación del SdeD - FE 62
Tabla 41. Barreras identificadas para aplicación del SdeD - FE 62
Tabla 42. Barreras identificadas para aplicación del SdeD - MUT 62
Tabla 43. Pertinencia de diseño flexible o segmendato para el SdeD - FE 63
Tabla 44. Pertinencia de diseño flexible o segmendato para el SdeD - MUT 63
Tabla 45. Percepción de aplicabilidad por categoría - FE 63
Tabla 46. Percepción de aplicabilidad por nivel de supervisión - MUT 63

ANEXO 1 – Resultados encuestas Prestamista de Última instancia para las Cooperativas de Ahorro y Crédito

En noviembre de 2024, se llevó a cabo una encuesta dirigida a las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito (CAC) que operan en Colombia, con el propósito de obtener información acerca de su percepción respecto a la posible incorporación de la figura del prestamista de última instancia (PUI).

La encuesta fue enviada a un total de 170 CAC, distribuidas en tres categorías: 120 básicas, 42 intermedias y 8 plenas. De estas, 64 encuestas fueron diligenciadas, es decir, el 37,6% de las CAC encuestadas respondieron (Tabla 1).

Tabla 11. Participación de las CAC en la encuesta sobre PUI

	COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO (Número)			
	BASICAS	INTERMEDIAS	PLENAS	TOTAL CAC
Número de encuestas enviadas	120	42	8	170
Número de encuestas diligenciadas	44	16	4	64
% de respuesta	**36,7%**	**38,1%**	**50,0%**	**37,6%**

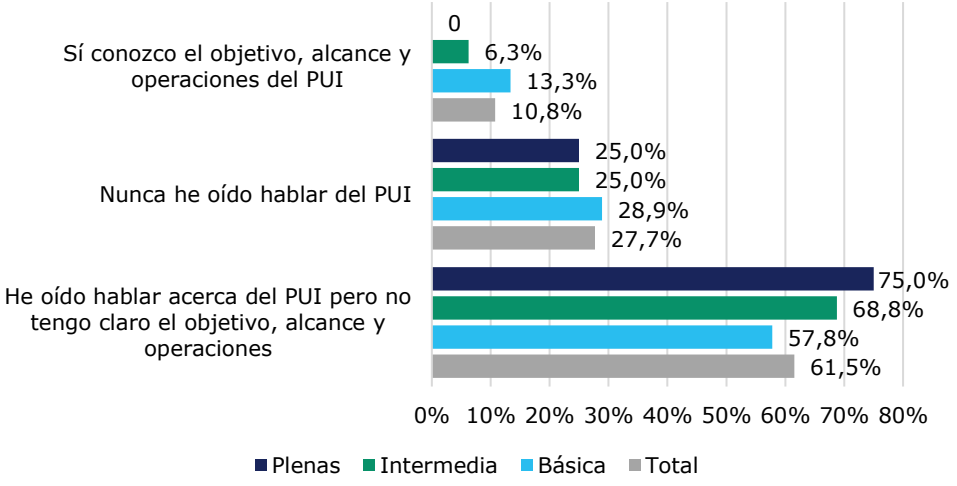
Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Al desagregar por tipo de cooperativa, se observa que las CAC plenas tuvieron la mayor tasa de respuesta (50,0%), seguidas por las intermedias (38,1%) y las básicas (36,7%). Aunque las CAC básicas representan la mayoría del universo encuestado, su tasa de participación fue ligeramente inferior a la de las intermedias.

Encuesta:

1. *Para comenzar ¿podría decirnos si usted conoce el objetivo, alcance y operaciones del PUI?*

Gráfica 1. Conocimiento del objetivo, alcance y operaciones del PUI



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gráfica 1 muestra el nivel de conocimiento que tienen las CAC sobre el PUI. En general, la mayoría de las CAC encuestadas (alrededor del 70%) indican que han escuchado el término PUI pero no tienen claridad sobre su objetivo, alcance y operaciones. Esta falta de claridad es consistente para los tres tipos de CAC (plenas, intermedias y básicas). Cerca del 20% de las entidades afirma no haber oído hablar nunca del PUI, y solo un pequeño porcentaje, menor al 10%, declara conocer plenamente su funcionamiento. Estos resultados evidencian la necesidad de mayor difusión y pedagogía sobre el papel del PUI dentro de las redes de seguridad financiera.

2. *¿Tiene conocimiento sobre las siguientes condiciones de acceso al PUI?*

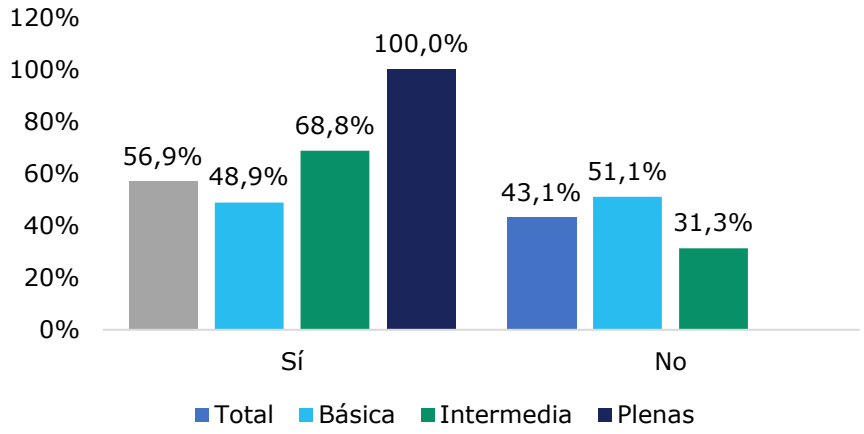
Gráfica 2. Conocimiento sobre las condiciones de acceso al PUI

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gráfica 2 evidencia un bajo nivel de conocimiento entre las CAC respecto a las condiciones específicas de acceso al PUI. En todas las categorías evaluadas —incluyendo requisitos de garantías, plazos, costos, trámites y requerimientos tecnológicos— más del 83% de las entidades encuestadas respondió no tener conocimiento. El aspecto menos conocido fue el relacionado con la tecnología e infraestructura de comunicaciones (89,2% de desconocimiento), mientras que el nivel más alto de conocimiento (aunque igualmente bajo) se registró frente a los costos asociados a la operación, con apenas un 16,9% de respuestas afirmativas. Estos resultados reflejan una brecha informativa significativa sobre los requisitos operativos para acceder a esta herramienta de liquidez.

3. *¿Conoce el concepto, alcance y topes de la operación de apoyo de liquidez de Fogacoop?*

Gráfica 3. Conocimiento sobre el concepto, alcance y topes del apoyo de liquidez de Fogacoop

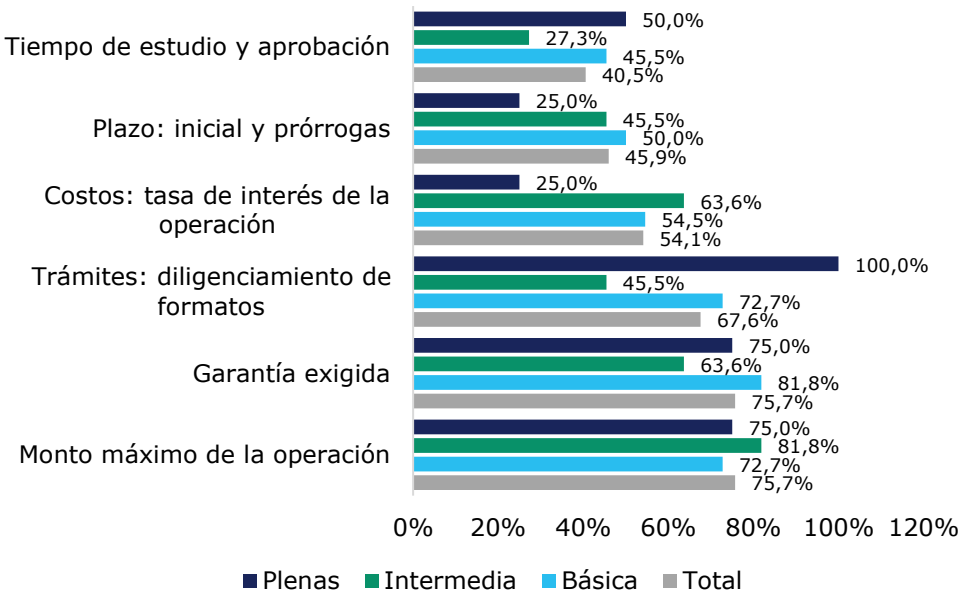


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

El 100% de las CAC plenas afirma conocer el concepto, alcance y topes del apoyo de liquidez de Fogacoop, mientras que este conocimiento es menor en las CAC intermedias (68%) y básicas (48%). En total, el 57% de las entidades encuestadas manifiesta conocer esta herramienta, frente a un 43% que indica no tener conocimiento sobre ella.

4. *Señale los conceptos, alcance y topes de la operación de apoyo de liquidez de Fogacoop que conoce:*

Gráfica 4. Conceptos, alcance y topes del apoyo de liquidez de Fogacoop

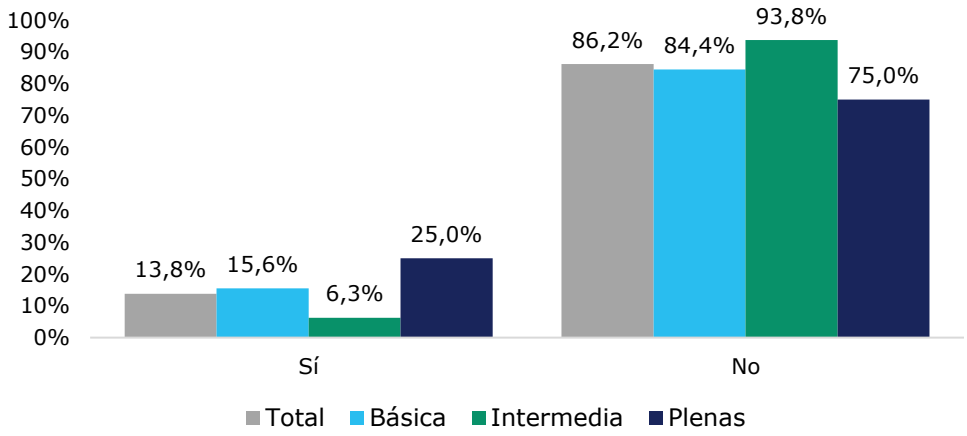


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gráfica 4 presenta el nivel de conocimiento de las CAC sobre los distintos componentes del apoyo de liquidez de Fogacoop. Se observa que las entidades básicas e intermedias tienden a tener un mayor conocimiento sobre el monto máximo de la operación y la garantía exigida, mientras que las CAC plenas concentran su conocimiento en los trámites de diligenciamiento de formatos y el tiempo de estudio y aprobación. En términos generales, el nivel de conocimiento total sobre cada componente es mayor al 60 % en la mayoría de los ítems, con excepción del tiempo de estudio y aprobación.

5. *¿Tiene identificadas y conoce las diferencias que existen entre las operaciones de apoyo de liquidez de Fogacoop y las que ofrece el Banco de la República como PUI?*

Gráfica 5. Conocimiento sobre las diferencias existentes entre las operaciones de liquidez de Fogacoop y las que ofrece el Banco de la República como PUI



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gran mayoría de las CAC encuestadas no tiene identificadas las diferencias entre las operaciones de apoyo de liquidez ofrecidas por Fogacoop y las del Banco de la República (BR) como PUI. Este desconocimiento es particularmente pronunciado en las entidades de nivel intermedio (93,8 %) y básico (84,4 %). Aunque las CAC plenas muestran un mayor nivel de conocimiento relativo, con un 25 % que afirma conocer estas diferencias, la cifra sigue siendo baja. En conjunto, apenas el 13,8 % de las entidades encuestadas reporta tener claridad sobre estas distinciones, lo que evidencia una necesidad significativa de fortalecimiento en la comprensión comparativa de estos mecanismos.

6. *¿Cuál considera es la principal diferencia entre el PUI y el apoyo de liquidez de Fogacoop?*

Tabla 22. Principal diferencia identificada entre el PUI y el apoyo de liquidez de Fogacoop por las CAC

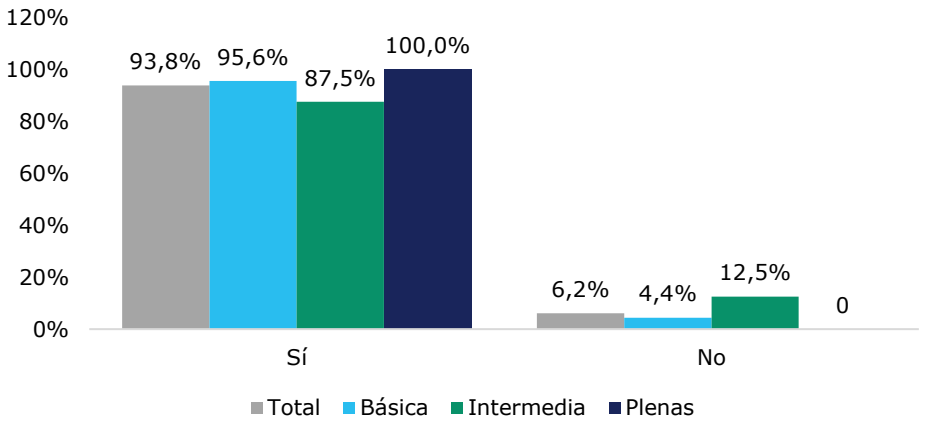
	Diferencia expresada	%
PUI	PUI responde a la necesidad de liquidez en crisis	44,4%
	PUI brinda operaciones de liquidez a cualquier entidad financiera sin necesidad de inscripción	33,3%
	PUI brinda apoyo temporal y preventivo para enfrentar problemas de liquidez momentáneos	22,2%
	PUI tiene monto máximo de 15% de los pasivos	11,1%
	PUI tiene condiciones más estrictas y de mayor impacto, incluyendo posibles cambios estructurales en la organización	11,1%
Fogacoop	Fogacoop responde a la necesidad de ahorros	44,4%
	Fogacoop tiene un carácter más ágil y flexible, enfocado en la estabilidad operativa a corto plazo	11,1%
	CAC solo tenemos acceso a Fogacoop	11,1%
	Fogacoop monto depende del plan de acción presentado para adquirir la solicitud de crédito	11,1%
	Fogaccop cubre las necesidades temporales de liquidez de las CAC inscritas	11,1%
Diferencias generales	Plazo del préstamo	11,1%
	Tasa de interés	11,1%

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Entre las nueve CAC que identifican las diferencias entre el PUI del BR y los apoyos de corto plazo de Fogacoop, al PUI lo asociaron con atención de crisis, condiciones más estrictas, un enfoque preventivo y disponibilidad para todas las entidades financieras sin necesidad de inscripción. En cambio, las nueve CAC percibieron los apoyos de Fogacoop como una herramienta más ágil y operativa, enfocada en necesidades temporales de ahorro, con acceso limitado a cooperativas inscritas y condicionado a planes de acción. También se mencionan diferencias sobre el plazo del préstamo y la tasa de interés.

7. En un escenario en que la cooperativa enfrenta necesidades de liquidez y ha agotado todas las herramientas de que dispone en su plan de contingencia de liquidez, ¿considera que la ausencia de un PUI pone en desventaja a su entidad frente a otros actores que acceden a este mecanismo?

Gráfica 6. Apoyo sobre la posibilidad de que la ausencia del PUI genere desventajas a las CAC frente a otros actores que acceden a este mecanismo

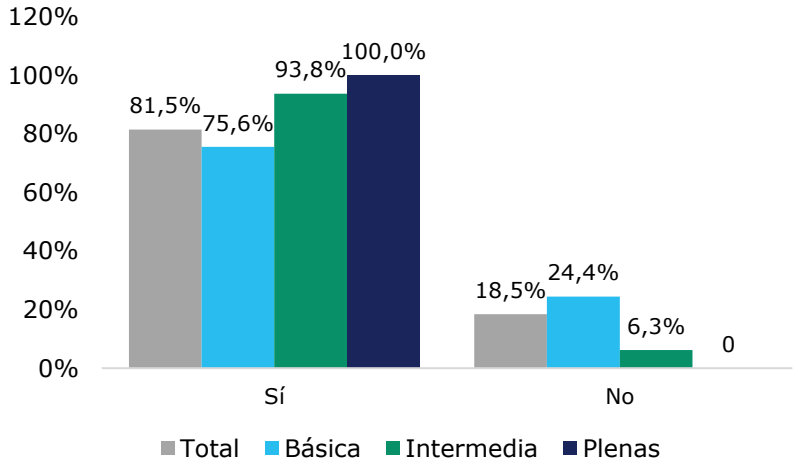


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gran mayoría de las CAC encuestadas considera que la ausencia de un mecanismo de PUI las pone en desventaja frente a otros actores del sector financiero. Esta percepción es transversal por categorías, siendo especialmente fuerte entre las CAC plenas, donde el 100% respondió afirmativamente. Esto refleja una alta valoración de este tipo de herramientas como respaldo en escenarios de agotamiento de la liquidez.

7. *Además del indicador del riesgo de liquidez (IRL) y el cumplimiento del fondo de liquidez, ¿la cooperativa cuenta con otros mecanismos para identificar y gestionar sus posibles desfases temporales de liquidez?*

Gráfica 7. Existencia de otros mecanismos, diferentes al IRL y al fondo de liquidez, para identificar y gestionar sus posibles desfases temporales de liquidez

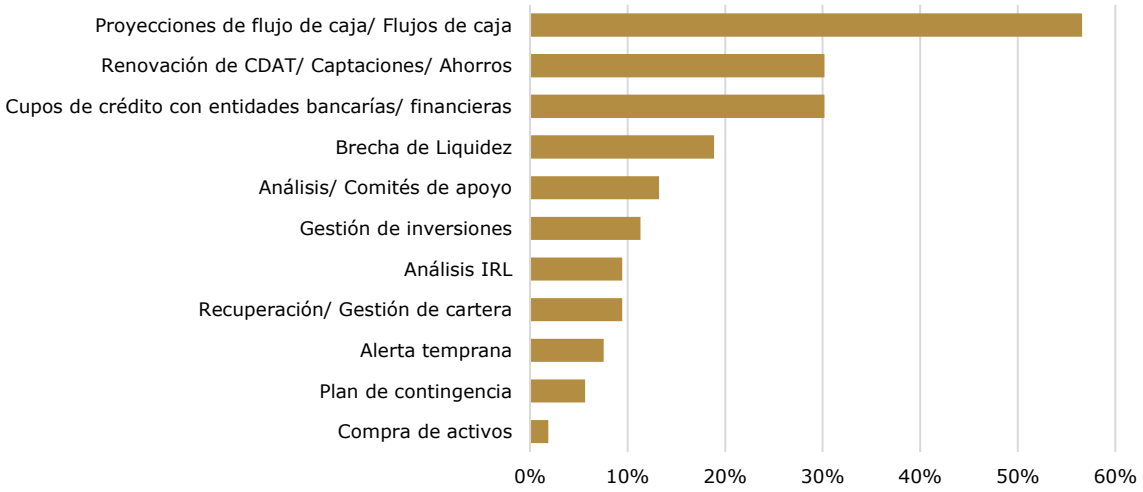


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

A nivel general, el 81,5% de las entidades afirma tener herramientas complementarias, con una cobertura total en las CAC plenas (100%) y niveles también elevados en las CAC intermedias (93,8%). En contraste, el 24,4% de las CAC básicas indica no contar con estos mecanismos, lo que sugiere diferencias en la capacidad de gestión de liquidez según la categoría de clasificación.

8. *¿Con cuáles otros mecanismos cuentan la cooperativa para identificar y gestionar sus posibles desfases temporales de liquidez?*

Gráfica 8. Mecanismos identificados con lo que cuentan las CAC para identificar y gestionar posibles desfases temporales de liquidez

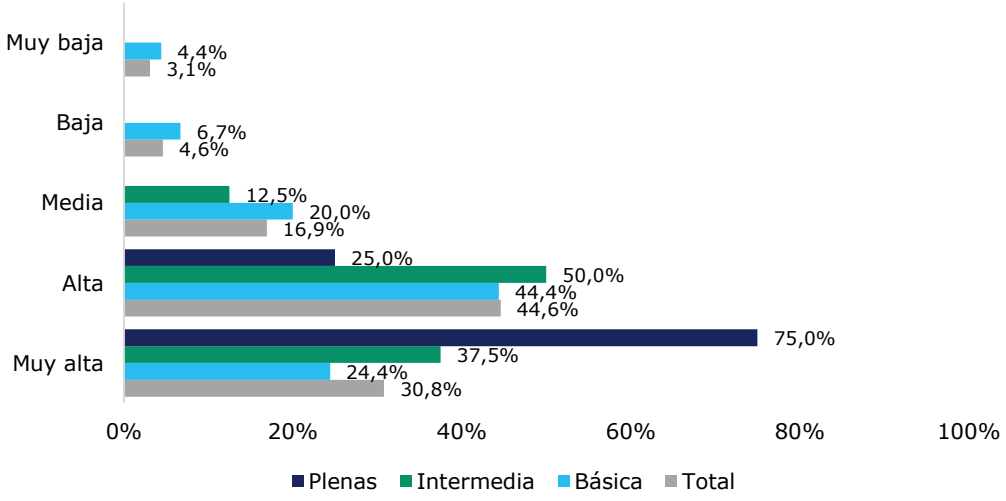


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gráfica 8 evidencia que las cooperativas recurren mayoritariamente a mecanismos operativos y de corto plazo como los flujos de caja, la renovación de captaciones y el acceso a cupos de crédito para gestionar desfases de liquidez. Aunque existen herramientas más estratégicas como los planes de contingencia de liquidez (PCL) o el análisis del IRL, su uso es mucho más limitado, lo que sugiere una gestión de liquidez centrada en instrumentos inmediatos y menos en esquemas preventivos o estructurales.

9. Califique la pertinencia, conveniencia y necesidad de que las CAC cuenten con un PUI, como herramienta adicional para gestionar sus desfases temporales de liquidez:

Gráfica 9. Calificación de pertinencia, conveniencia y necesidad de que las CAC cuenten con un PUI

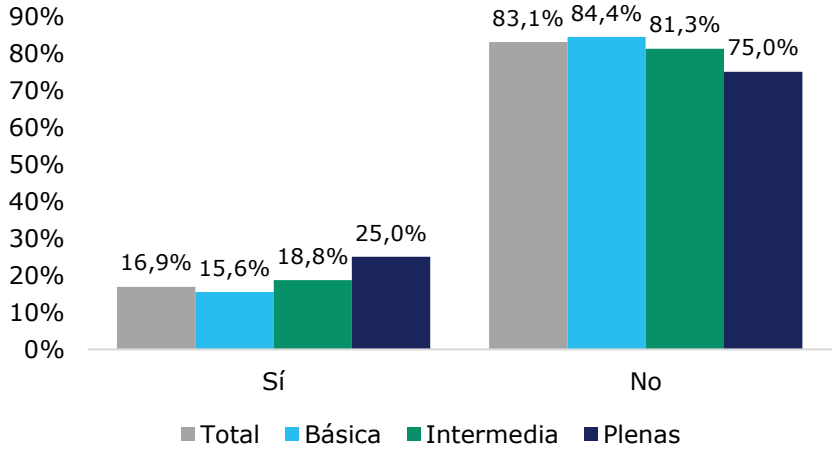


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La mayoría de las CAC considera pertinente y necesaria la existencia de un PUI. Aproximadamente tres de cada cuatro CAC se inclina por una valoración alta o muy alta. Esto incluye al 100% de las CAC plenas.

10. ¿La entidad se ha visto obligada a acudir a fuentes de financiamiento externas (obligaciones financieras) en cuantías superiores a las que se solicitan en tiempos normales (en tiempos fuera de la coyuntura) para atender sus necesidades de liquidez?

Gráfica 10. Uso de fuentes de financiamiento externas en cuantías superiores ante necesidades de liquidez

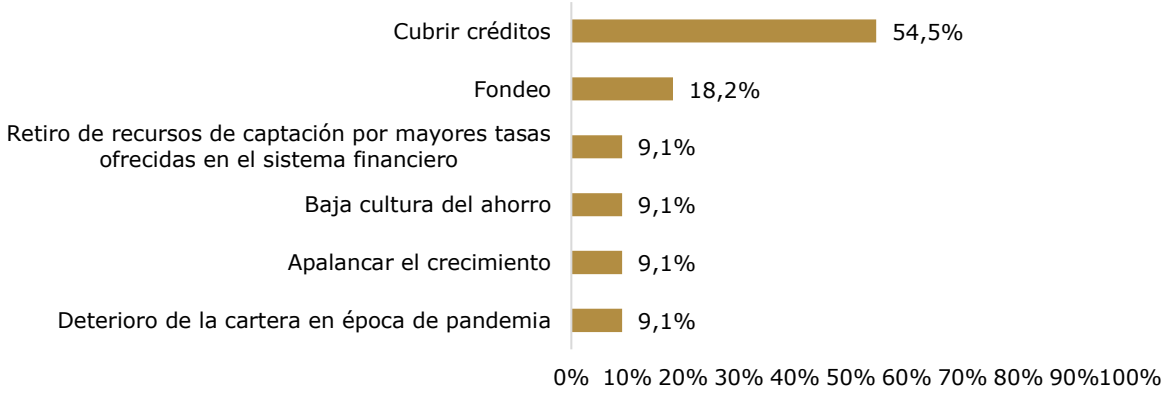


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Una porción de las CAC (alrededor del 17%) sí tuvo que acudir a fuentes externas de financiamiento en montos superiores a los habituales para atender sus necesidades de liquidez, lo que indica que existen en el sector vulnerabilidades que pueden surgir ante situaciones de estrés.

11. ¿Cuál fue la principal razón para solicitar el financiamiento?

Gráfica 11. Principal razón para solicitar financiamiento

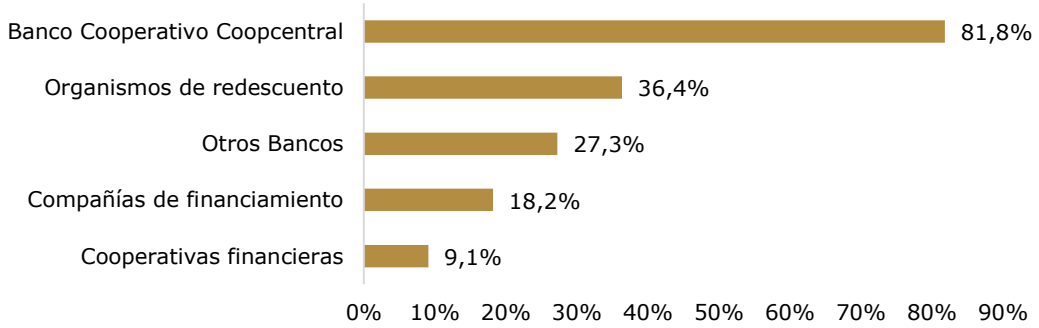


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Entre las 11 cooperativas que reportaron haber solicitado financiamiento, la mayoría lo hizo para cubrir créditos (6 entidades), mientras que el resto señaló razones diversas como necesidades de fondeo (2), retiro de recursos por mejores tasas del sistema financiero, baja cultura del ahorro, apalancamiento del crecimiento y deterioro de la cartera en pandemia (cada una con 1 mención). Esto indica que el uso del financiamiento estuvo mayoritariamente orientado a cubrir obligaciones previas, más que a expansión o manejo estratégico.

12. ¿Cuáles de las siguientes instituciones fueron utilizadas para obtener financiamiento en los eventos de coyuntura económica y financiera relacionados en las anteriores preguntas?

Gráfica 12. Instituciones utilizadas para obtener financiamiento en eventos de necesidades de liquidez

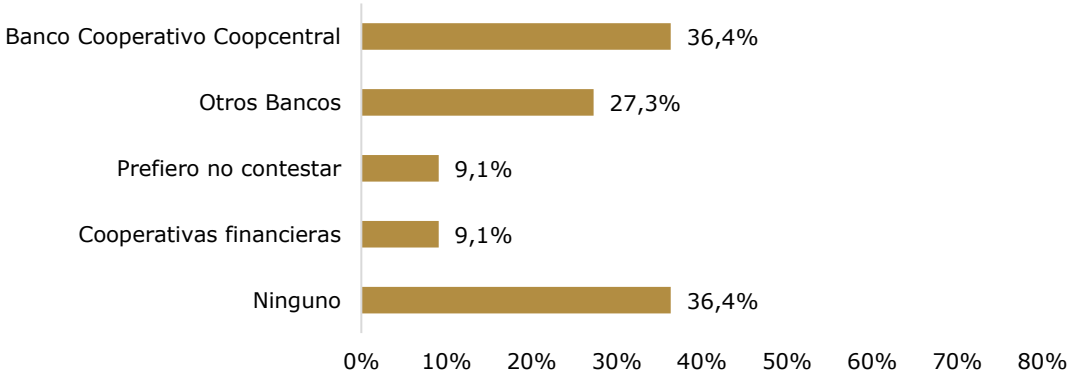


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Las CAC que accedieron a fondeo durante coyunturas económicas (11 en total) recurrieron principalmente al Banco Cooperativo Coopcentral (9 entidades), seguido por organismos de redescuento (4), otros bancos (3), compañías de financiamiento (2) y cooperativas financieras (1). Esto evidencia una fuerte dependencia del Banco Coopcentral como principal proveedor de liquidez entre quienes contestaron esta pregunta.

13. En el contexto de coyunturas económicas y financieras presentadas en los últimos 5 años, ante alzas en las tasas de fondeo, marque el grupo (o grupos) de entidades que le redujeron el monto de los cupos de crédito.

Gráfica 13. Grupos de entidades que redujeron los cupos de crédito dado el contexto económico de los últimos 5 años

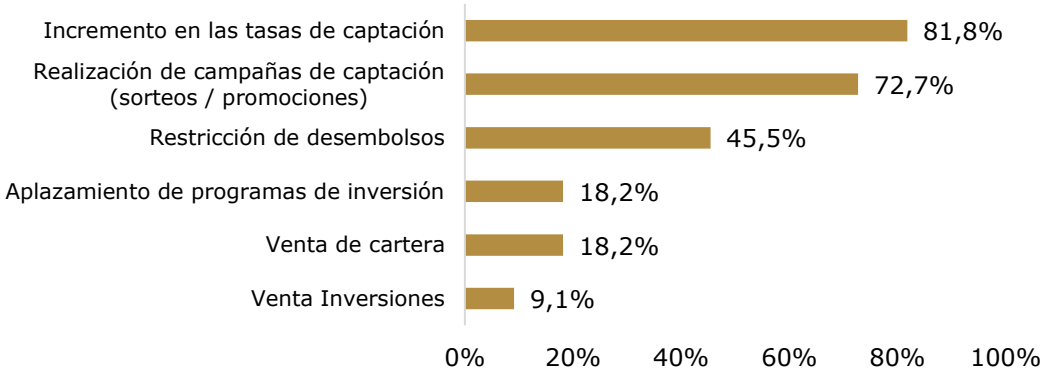


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Entre las 11 cooperativas que respondieron, 4 reportaron reducciones del cupo de crédito por parte del Banco Coopcentral, 3 por parte de otros bancos y 4 no identificaron restricciones por parte de ninguna institución. Solo una entidad mencionó a las cooperativas financieras, y una prefirió no responder. Esto sugiere experiencias diversas ante las restricciones de crédito, sin un patrón homogéneo.

14. ¿Qué otro tipo de medidas se vio obligada a tomar la entidad para solventar sus necesidades de liquidez?

Gráfica 14. Otras medidas tomadas por las CAC para solventar sus necesidades de liquidez

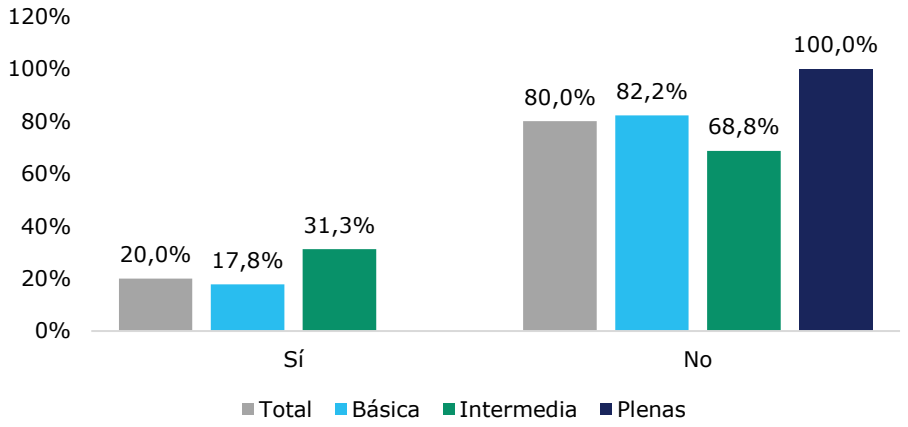


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

De las 11 cooperativas que recurrieron a fuentes de financiación externa, la mayoría implementó incrementos en las tasas de captación (9 entidades) y campañas promocionales para atraer depósitos (8). También recurrieron a restricciones de desembolsos (5), aplazamiento de programas de inversión (2), venta de cartera (2) y liquidación de inversiones (1). Esto evidencia una combinación de estrategias defensivas orientadas a fortalecer el fondeo y restringir el uso de recursos, con medidas menos frecuentes de ajuste patrimonial.

15. ¿Considera que, en el corto plazo, es decir, durante el próximo año, la entidad podría enfrentar desfases temporales de liquidez?

Gráfica 15. Posibilidad de que durante el próximo año la entidad pueda enfrentar desfases temporales de liquidez

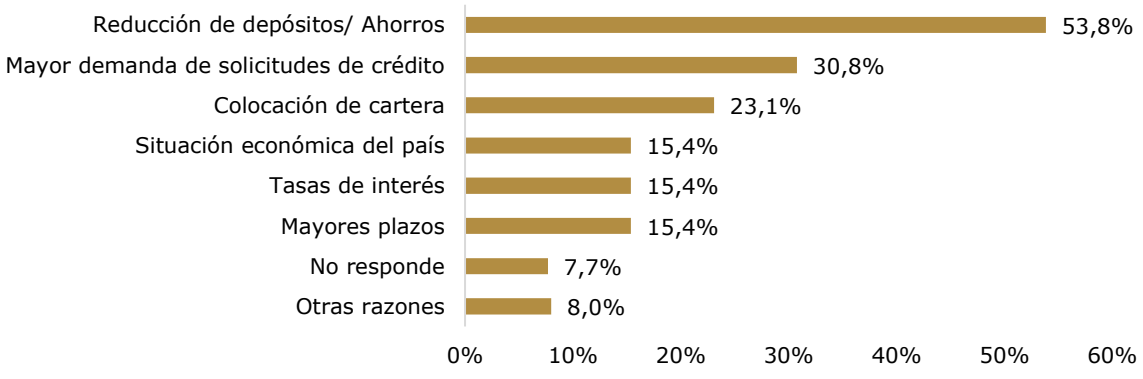


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

El gráfico 15 evidencia que, aunque la mayoría de las CAC no anticipa enfrentar desfases temporales de liquidez en el corto plazo, esta percepción no es uniforme entre las distintas categorías. Mientras que el 100 % de las CAC plenas considera que no enfrentará descalces de liquidez, en las intermedias y básicas se observa una mayor proporción de entidades que sí prevén posibles tensiones. En particular, el 31,3 % de las CAC intermedias y el 17,8 % de las básicas respondieron afirmativamente a la posibilidad de enfrentar descalces. Lo anterior sugiere una mayor vulnerabilidad percibida entre estas categorías frente a eventos que afecten su liquidez operativa en el próximo año.

15a. ¿Cuáles pueden ser las razones por las que considera que, en el corto plazo, es decir, durante el próximo año, la entidad podría enfrentar desfases temporales de liquidez?

Gráfica 16. Razones por las que considera que, en el próximo año, la entidad podría enfrentar desfases temporales de liquidez

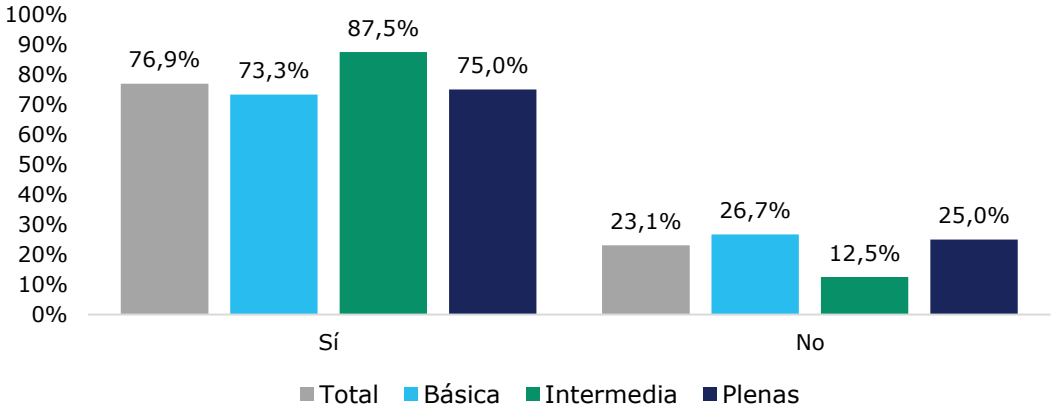


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Entre las 13 cooperativas que manifestaron posibles desfases de liquidez en el corto plazo, la principal causa identificada fue la reducción de depósitos o ahorros (53,8 %), lo que indica preocupaciones sobre la estabilidad de las fuentes de fondeo. Le siguen la mayor demanda de solicitudes de crédito (30,8 %) y la colocación de cartera (23,1 %), que reflejan una presión sobre el uso de los recursos disponibles. Otros factores mencionados con menor frecuencia incluyen el contexto macroeconómico (15,4 %), el incremento en las tasas de interés (15,4 %) y la extensión de los plazos de los créditos (15,4 %), todos los cuales inciden sobre la liquidez proyectada de las entidades.

16. ¿Cree que, ante nuevas alzas en la tasa de intervención del Banco de la República, el hecho de contar con el PUI puede mejorar la gestión del riesgo de liquidez de la entidad?

Gráfica 17. Apoyo sobre si contar con el PUI mejora la gestión del riesgo de liquidez de las CAC

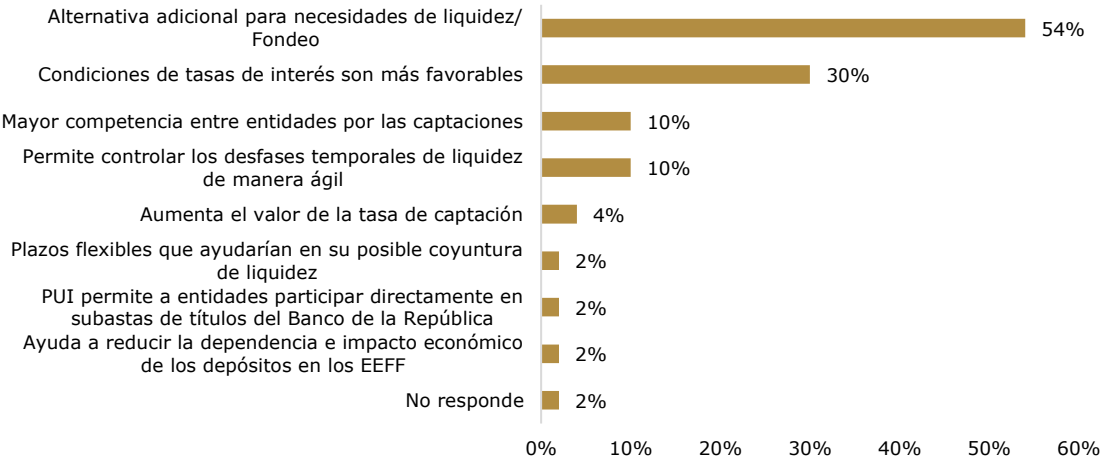


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Una amplia mayoría de las cooperativas encuestadas considera que contar con un PUI contribuiría a mejorar la gestión del riesgo de liquidez ante eventuales incrementos en la tasa de intervención del BR. Esta percepción es compartida de forma generalizada entre las distintas categorías regulatorias, con especial énfasis en las CAC intermedias (87,5 %). Aunque minoritaria, también existe una proporción de entidades (23,1 % del total) que no considera que la presencia de un PUI represente una mejora relevante frente a este tipo de choques de tasa.

16a. ¿Por qué?

Gráfica 18. Razones por las que el PUI puede mejorar la gestión del riesgo de liquidez en las CAC



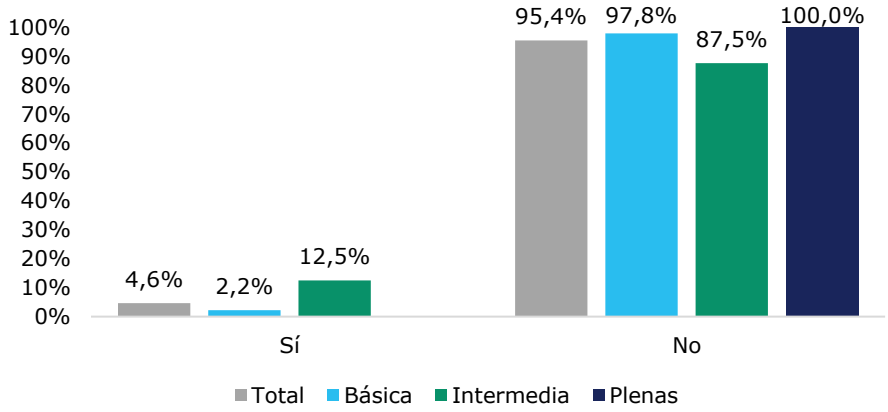
Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Entre las 50 CAC que respondieron, el principal motivo para considerar que contar con un PUI mejoraría la gestión del riesgo de liquidez es que representaría una alternativa adicional para atender necesidades de liquidez o de fondeo (54 %). Esto denota un desconocimiento por parte de las CAC respecto de la función del PUI dado que este es un proveedor de liquidez de último resorte, no una fuente de fondeo.

Entre los demás motivos, con menor frecuencia, están las mejores condiciones de tasa de interés (30 %) y el potencial para aumentar la competencia entre entidades por las captaciones o para gestionar de forma ágil los desfases de liquidez (10 % cada uno). Las demás razones aparecen marginalmente, destacando beneficios operativos y de acceso al mercado.

17. ¿La CAC ha tenido, en los últimos 5 años, eventos de riesgos no previstos en el Sistema de Administración de Riesgo de Liquidez (SARL) que hayan generado problemas de liquidez?

Gráfica 19. Existencia de eventos de riesgos no previstos en el SARL que hayan generado problemas de liquidez en las CAC



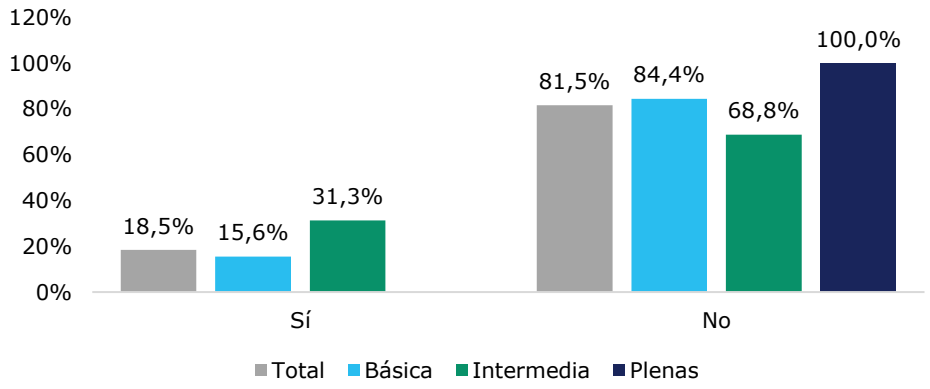
Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gran mayoría de las cooperativas encuestadas (95,4 %) no han enfrentado, en los últimos cinco años, eventos de riesgo no previstos en su SARL que hayan generado problemas de liquidez. Solo un 4,6 % (tres entidades) reporta haber atravesado este tipo de situaciones. Entre los eventos mencionados se encuentran la reducción en la capacidad de ahorro de los asociados, concentración de inversiones, desvinculaciones, captación a todo costo e incremento elevado de créditos, lo que indica vulnerabilidades tanto por el lado del fondeo como del crecimiento del activo.

[Se omiten las preguntas 18 a 19 por su reducida tasa de respuesta: 3 respuestas.]

20. Durante los últimos 5 años, ¿ha presentado la entidad presiones de liquidez derivadas de la concentración de sus depósitos, que hayan implicado subir las tasas de captación o comprometer recursos de liquidez para enfrentar eventuales retiros?

Gráfica 20. Existencia en los últimos 5 años de presiones de liquidez derivadas de la concentración de depósitos

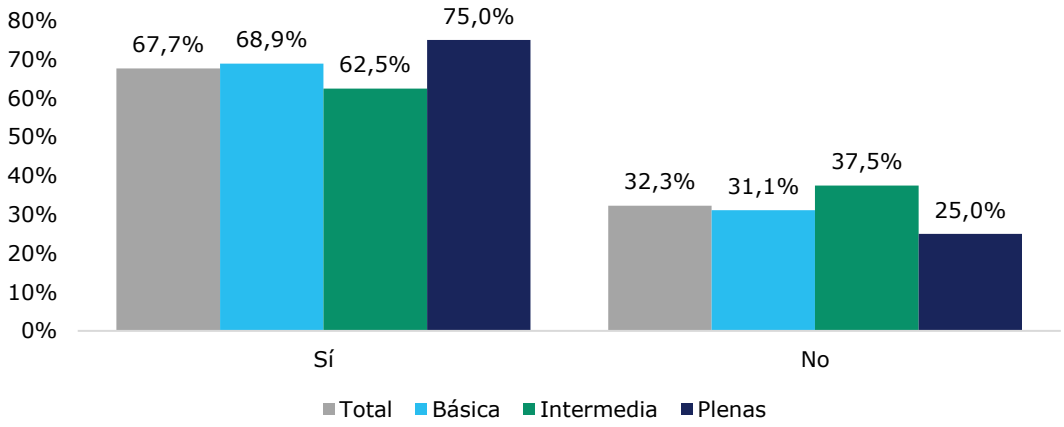


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Durante los últimos cinco años, el 18,5 % de las cooperativas reportó haber enfrentado presiones de liquidez derivadas de la concentración de sus depósitos, lo que implicó tomar medidas como aumentar las tasas de captación o comprometer recursos para atender posibles retiros. Este tipo de situaciones fue reportado únicamente por algunas entidades básicas e intermedias, mientras que ninguna CAC plena manifestó haberlas experimentado.

21. ¿Cuenta la entidad con sistemas de monitoreo unificados y automáticos de liquidez que le permitan generar alertas y tomar decisiones oportunas?

Gráfica 21. Existencia de sistemas de monitoreo unificados y automáticos de liquidez

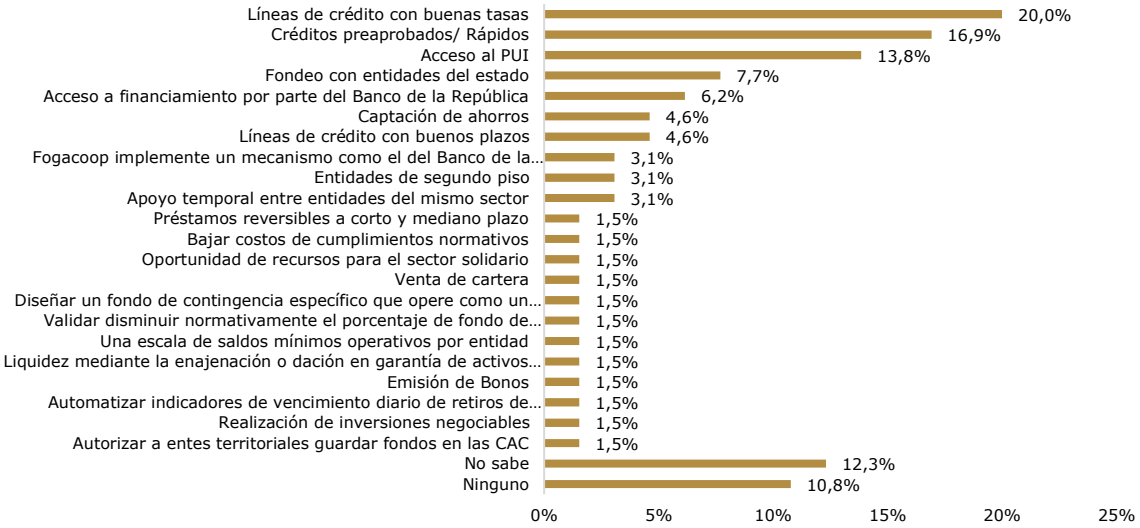


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

El 67,7 % de las CAC encuestadas afirmó contar con sistemas de monitoreo unificados y automáticos de liquidez que permiten generar alertas y tomar decisiones oportunas. Esta proporción es ligeramente superior en las entidades clasificadas como básicas (68,9 %) y más marcada en las plenas (75 %). Por el contrario, en las CAC intermedias la proporción es menor (62,5 %), lo que sugiere una menor disponibilidad de herramientas tecnológicas integradas para la gestión de la liquidez.

22a. Según su opinión, ¿Qué tipo de mecanismo no contemplado en el Plan de PCL cree que se podría diseñar como medida de política para ayudarlo a financiar desequilibrios temporales de liquidez?

Gráfica 22. Mecanismos no contemplados en el PCL que podrían diseñarse para financiar desequilibrios temporales de liquidez

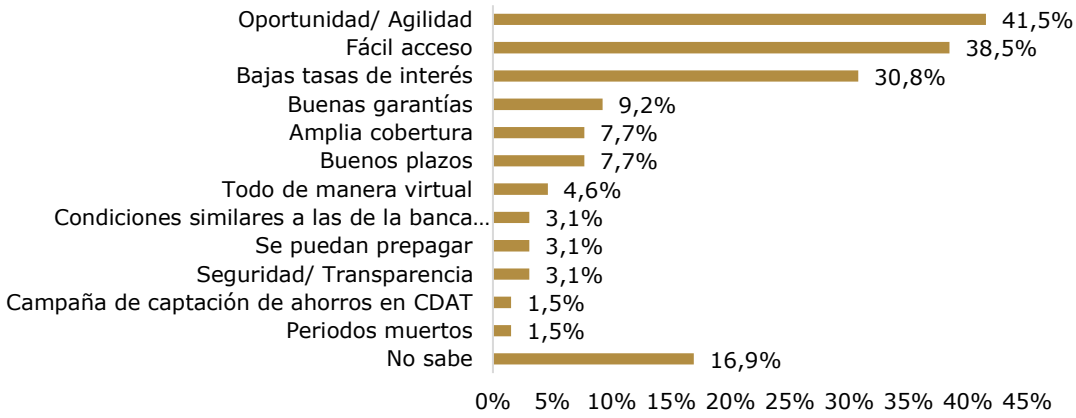


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

De acuerdo con la gráfica 22, las propuestas que fueron más mencionadas incluyen líneas de crédito con buenas tasas (20 %) y créditos preaprobados o rápidos (16,9 %). También se destacó el acceso al PUI (13,8 %) y el fondeo con entidades del sector solidario (7,7 %). Otras opciones menos frecuentes abarcan desde mecanismos de capital de ahorros y herramientas normativas hasta nuevas fuentes de fondeo, automatización de indicadores y coordinación con entes territoriales o entidades del mismo sector. El 12,3% señaló que no sabe y 10,8 % señaló que no considera necesario un mecanismo adicional.

22b. Según su opinión, ¿Qué tipo de características deberían tener estos mecanismos?

Gráfica 23. Características de mecanismos no contemplados en el PCL

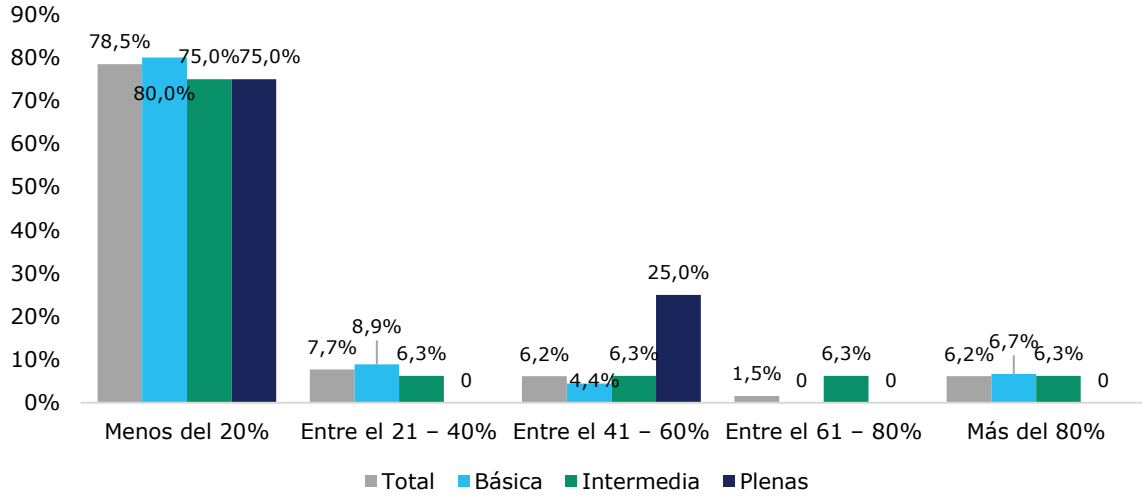


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Los resultados muestran que las características más valoradas para nuevos mecanismos de apoyo a la liquidez son la oportunidad y agilidad (41,5%), seguidas del fácil acceso (38,5%) y bajas tasas de interés (30,8%). En menor medida, se mencionan atributos como buenas garantías (9,2%), amplia cobertura (7,7%) y plazos favorables (7,7%). Otras características destacadas incluyen virtualidad, condiciones similares a la banca tradicional, posibilidad de prepago y transparencia. Un 16,9% de las respuestas corresponden a personas que no saben o no contestaron.

23. ¿Qué porcentaje de la cartera de la cooperativa está representada en pagarés desmaterializados?

Gráfica 24. Porcentaje de la cartera de la CAC representada en pagarés desmaterializados

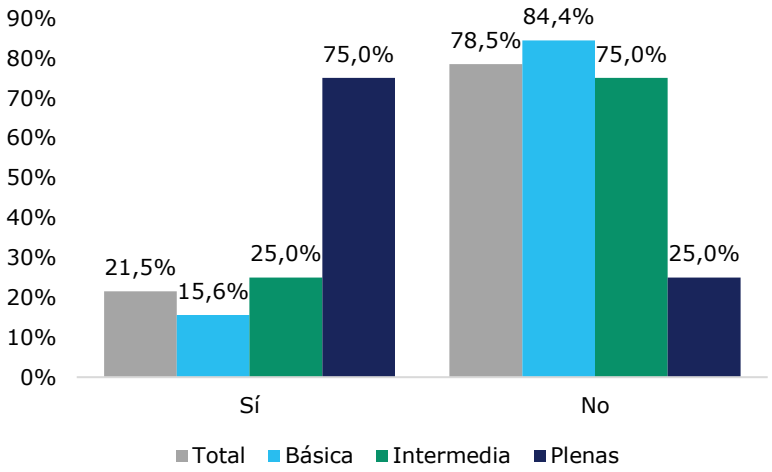


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Los resultados muestran que cerca del 80% de las CAC encuestadas tiene menos del 20% de su cartera en pagarés desmaterializados. Si bien actualmente las CAC no pueden acceder a los Apoyos Transitorios de Liquidez (ATL) del BR por una limitación de orden constitucional y legal, en caso de superarse dicho obstáculo, la baja digitalización de estos instrumentos constituiría una barrera operativa adicional, dado que los ATL exigen contar con pagarés desmaterializados inscritos en un sistema de depósito de valores autorizado.

24. ¿Tiene contemplado la cooperativa dentro de sus estatutos sociales la venta de cartera?

Gráfica 25. Inclusión de la venta de cartera dentro de los estatutos sociales

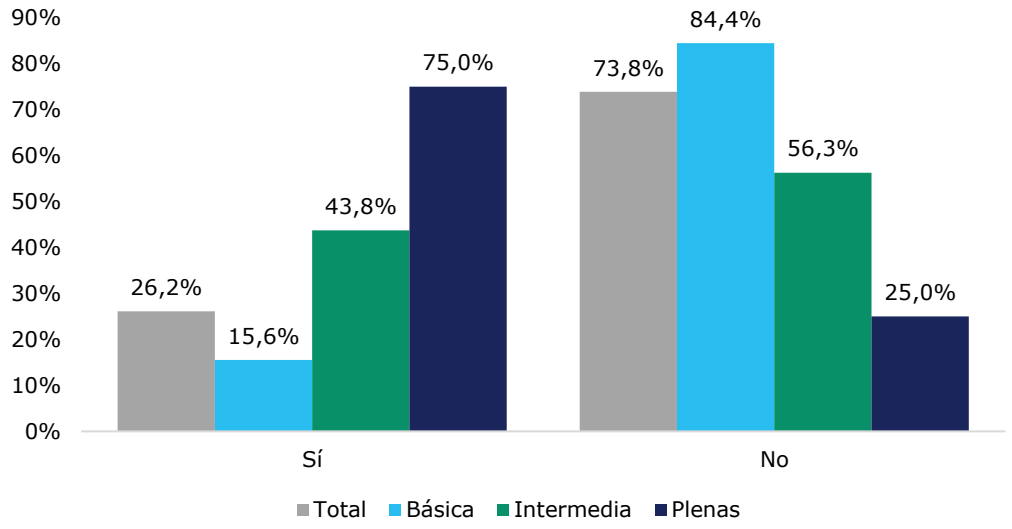


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gráfica 25 muestra que el 21,5% de las CAC encuestadas tiene contemplada la venta de cartera en sus estatutos sociales, mientras que el 78,5% no la incluye. Esta habilitación es más frecuente entre las CAC plenas, de las cuales el 75% reporta contar con esta disposición. En contraste, entre las CAC básicas solo el 15,6% tiene autorizada esta práctica, y en las intermedias el 25%. Esta diferencia sugiere que la posibilidad de recurrir a la venta de cartera como mecanismo de gestión de liquidez está más desarrollada en las entidades de mayor escala.

25. ¿Tiene contemplado la cooperativa dentro de su PCL la venta de cartera?

Gráfica 26. Inclusión de la venta de cartera dentro de los PCL

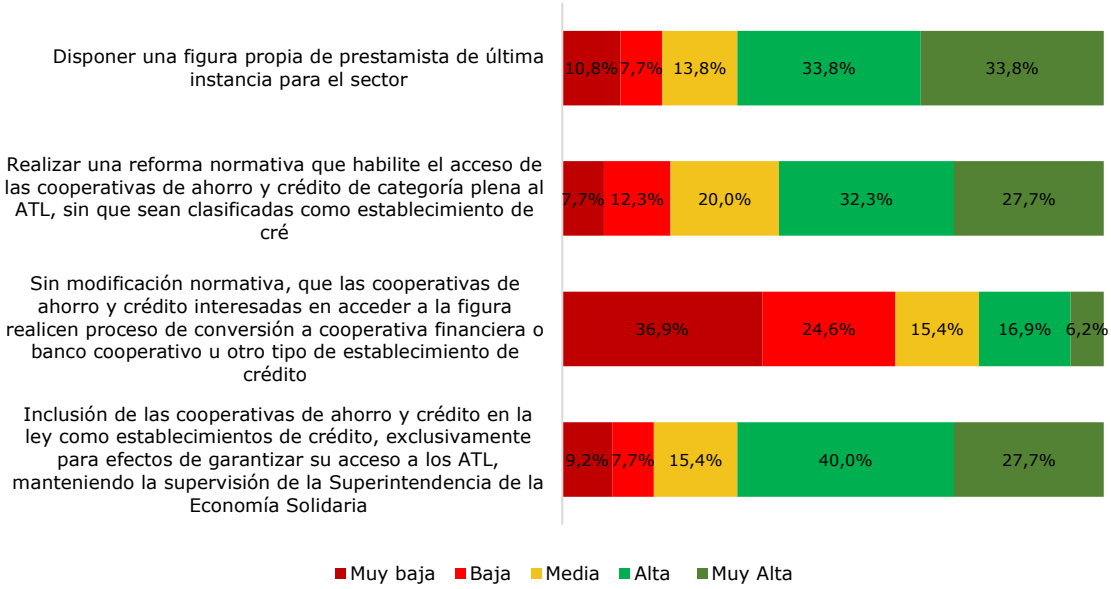


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gráfica indica que el 26,2% de las CAC encuestadas contempla la venta de cartera dentro de su PCL, mientras que el 73,8% no lo hace. Las CAC plenas la incluyen en mayor medida (75%), seguidas por las intermedias (43,8%). Por su parte, las CAC básicas presentan el menor nivel de inclusión, con solo un 15,6%.

26. De acuerdo con la siguiente escala califique la pertinencia de las siguientes alternativas para facilitar el acceso de las cooperativas de ahorro y crédito al PUI

Gráfica 27. Calificación de la pertinencia de las alternativas para facilitar el acceso de las CAC al PUI



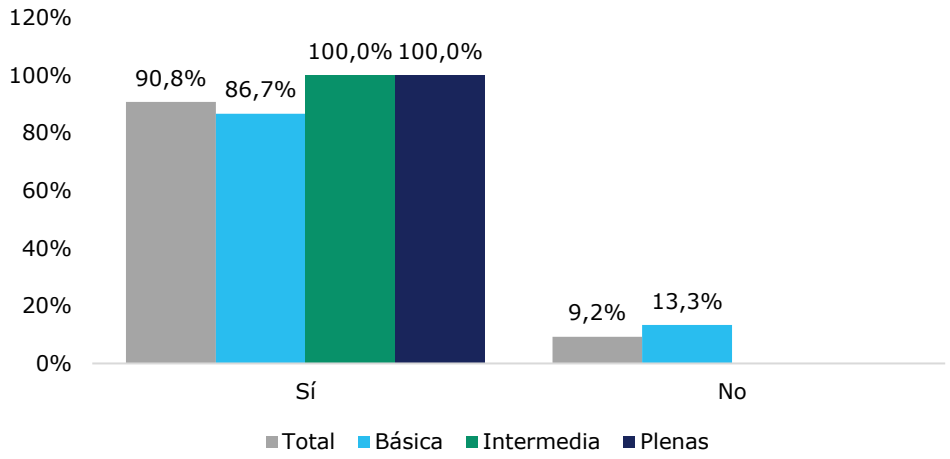
Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La mayoría de las CAC considera pertinente crear una figura propia de PUI para el sector (67,6 % la calificó como "alta" o "muy alta") o permitir el acceso a los ATL sin modificar su esquema de supervisión (67,7 %). También existe respaldo para una reforma normativa que permita el acceso de las CAC al BR sin exigir la clasificación de establecimiento de crédito (60,5 %). En cambio, la alternativa de acceder mediante conversión en cooperativas financieras o bancos cooperativos es la menos apoyada: el 61,5 % la considera de pertinencia "baja" o "muy baja".

El respaldo mayoritario a soluciones que preservan el carácter cooperativo de las entidades sugiere que cualquier reforma que busque facilitar el acceso al PUI debe considerar no solo criterios técnicos, sino también el arraigo institucional y cultural del modelo solidario. La baja aceptación de la conversión en entidades financieras tradicionales indica que una estrategia regulatoria viable debería explorar esquemas alternativos de acceso a liquidez, como figuras sectoriales específicas o ajustes normativos puntuales que mantengan su identidad cooperativa.

27. ¿Estaría de acuerdo con que las cooperativas de ahorro y crédito tuvieran acceso a los ATL que otorgaría el Banco de la República en su calidad de Prestamista de Última Instancia?

Gráfica 28. Apoyo a que las CAC accedan a ATL por parte del BR

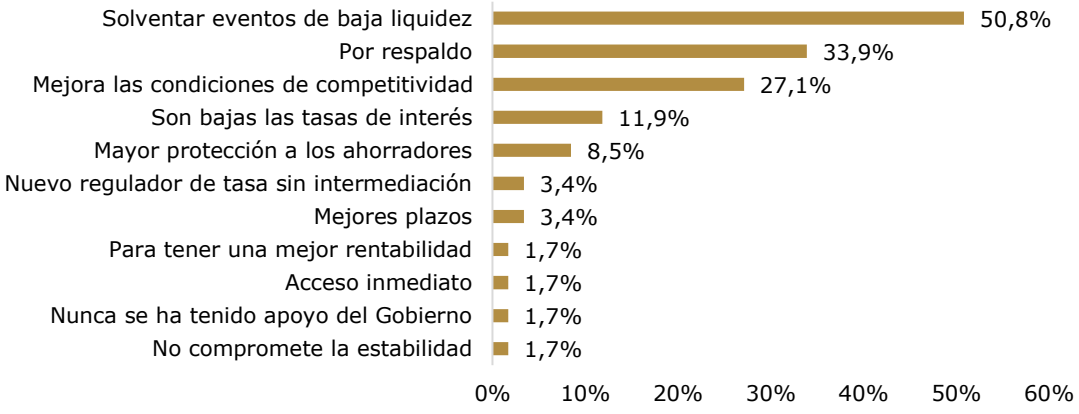


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gran mayoría de las CAC encuestadas (90,8%) manifestó estar de acuerdo con que las CAC pudieran acceder a los ATL del BR, lo que sugiere una amplia aceptación de esta herramienta como mecanismo complementario de respaldo. Esta opinión es unánime entre las CAC intermedias y plenas, y aunque menor, también mayoritaria entre las básicas (86,7%). Solo una minoría (9,2%) expresó su desacuerdo, argumentando principalmente la dificultad para cumplir con los requisitos exigidos, los altos costos asociados a dicho cumplimiento, y consideraciones estructurales del modelo cooperativo, como la propiedad de los recursos por parte de los asociados. También se mencionó la posibilidad de que la función de respaldo fuera asumida por otras entidades como Fogacoop. Estos hallazgos evidencian un amplio interés del sector en fortalecer su red de seguridad, aunque persisten preocupaciones en torno a la viabilidad operativa e institucional de dicho acceso.

27a. ¿Por qué razón sí?

Gráfica 29. Razones por las cuales las CAC estarían de acuerdo en acceder a los ATL del BR

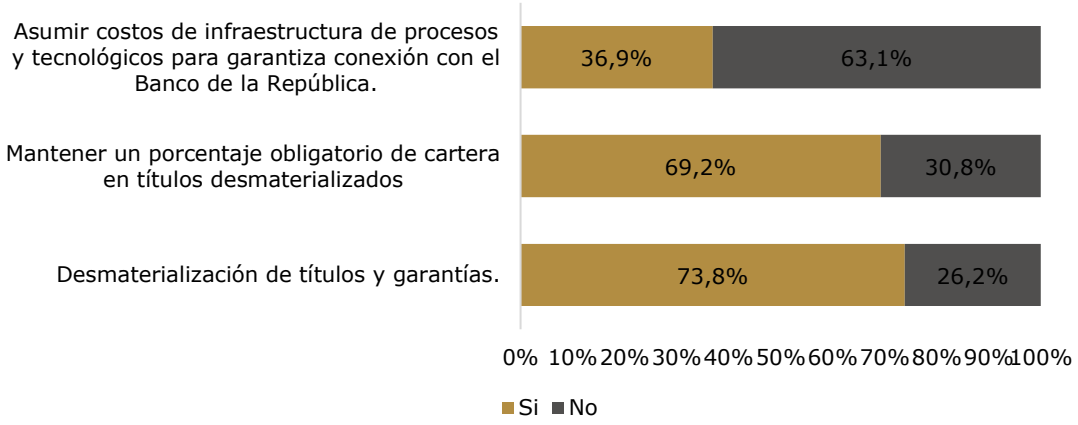


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La mayoría de CAC que apoyan el acceso a los ATL consideran que esta herramienta puede solventar eventos de baja liquidez (50,8%) y representa un respaldo ante contextos de estrés financiero (33,9%), dos razones que, si bien aparecen por separado, remiten a una misma preocupación por contar con mecanismos efectivos de contingencia. Sin embargo, también destaca una tercera razón relacionada con la competitividad del sector: el 27,1% de las cooperativas considera que la existencia de esta figura fortalecería su posición en el sistema financiero. Esto sugiere que la figura no solo es valorada por su efecto directo en la gestión de liquidez en tiempos de crisis, sino también por el respaldo reputacional y la confianza que puede generar ante el público.

28. ¿Cuáles de los siguientes costos considera que la cooperativa estaría en la capacidad de asumir para acceder a los ATL del Banco de la República en su calidad de PUI?

Gráfica 30. Costos que la CAC tiene la capacidad de asumir para acceder a los ATL del BR



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La mayoría de las CAC (73,8%) consideran viable asumir los costos asociados a la desmaterialización de títulos y garantías, requisito fundamental para la movilización de activos ante el Banco. De forma similar, el 69,2% se considera capaz de mantener un porcentaje obligatorio de cartera en títulos desmaterializados.

En contraste, solo el 36,9% considera que podría asumir los costos relacionados con la infraestructura tecnológica y de procesos necesaria para conectarse con el BR, lo cual revela que este tipo de inversiones representa la principal barrera operativa para el acceso a estos mecanismos.

CONCLUSIONES:

- **Bajo conocimiento de la figura de PUI :** Solo uno de cada 10 encuestados está familiarizado con el objetivo, alcance y operaciones del PUI, y dos de cada

10 nunca ha oído hablar de este mecanismo. Este desconocimiento puede limitar la capacidad de las CAC para acceder a herramientas clave en momentos de necesidad de liquidez.

- **Falta de claridad en el acceso al PUI:** Ocho de cada 10 encuestados no conoce las condiciones de acceso al PUI, evidenciando al parecer una brecha significativa en la comunicación y formación sobre este tema.
- **Conocimiento intermedio sobre Fogacoop:** Aunque 5 de cada 10 de los encuestados comprende el alcance y las condiciones del apoyo de liquidez de Fogacoop, se identifica la necesidad de reforzar el entendimiento sobre sus operaciones y beneficios.
- **Percepción de desventaja sin un PUI:** Nueve de cada 10 encuestados considera que la ausencia de un PUI pone a las CAC en desventaja frente a otras entidades que cuentan con este mecanismo.
- **Gestión de riesgos de liquidez:** La mayoría de las CAC entrevistadas manifiestan tener mecanismos para identificar y gestionar desfases temporales de liquidez, aunque las herramientas disponibles podrían ser insuficientes en escenarios críticos. Las principales acciones para identificar posibles desfases es la proyección de flujo de caja seguidos de la renovación o captaciones de ahorro y cupos de crédito.
- **Impacto de la coyuntura económica:** El 16% de las CAC entrevistadas recurrió a financiamiento externo en cuantías mayores a las habituales debido a necesidades de liquidez, lo que refleja la presión generada por las condiciones económicas recientes.
- **Alta valoración del PUI como herramienta adicional:** Siete de cada 10 cooperativas encuestadas considera pertinente, conveniente y necesario que las CAC cuenten con un PUI para gestionar desfases de liquidez, lo que refuerza la importancia de desarrollar este mecanismo.
- **Necesidad de monitoreo:** Se identificó la falta de sistemas o planes de monitoreo de liquidez integrados en algunas cooperativas, lo que podría dificultar la toma de decisiones oportunas ante eventos inesperados.
- **Fortalecimiento de mecanismos de manejo de liquidez:** Los participantes sugieren diseñar mecanismos de apoyo no contemplados actualmente en los PCL, con características que faciliten el acceso rápido y flexible a recursos.

ANEXO 2 – Resultados de las mesas de trabajo Liquidez CAC

En el marco del análisis sobre la viabilidad y conveniencia de implementar un esquema de PUI para CAC, se realizaron mesas de trabajo en varias ciudades del país (Cali, Bucaramanga, Medellín y Bogotá). En estos espacios se contó con la participación de 65 representantes de 53 CAC. La mayor asistencia de CAC se registró en Medellín (17), seguida por Bogotá (14). Estos datos reflejan una amplia cobertura territorial y una representación del 31% del total de CAC del país y de 87,5% de las CAC plenas (Tabla 3).

Tabla 33. Participación de las CAC en las mesas de trabajo regionales

Datos Mesas		Miembros Asistentes				CAC Asistentes			
Ciudad	Fecha	Plena	Intermedia	Básica	Total	Plena	Intermedia	Básica	Total
Cali	3/04/2025	1	2	9	12	1	2	7	10
Bucaramanga	7/08/2025	3	2	11	16	3	1	8	12
Medellín	8/04/2025	0	10	11	21	0	9	8	17
Bogotá	9/01/2025	4	9	3	16	3	8	3	14
Total		**8**	**23**	**34**	**65**	**7**	**20**	**26**	**53**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Preguntas:

1. ¿En su CAC, se ha presentado alguna vez un desfase temporal de liquidez?

En caso afirmativo: ¿Ha percibido que alguno de estos casos se haya escalado en severidad y permanencia hasta el punto de desestabilizar a la entidad y/o poner en riesgo la integridad del ahorro?

Tabla 44. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, el desfase fue severo y permanente

	# Respuestas	% Part
Si	27	48%
No	22	39%
N/R	7	13%
Total	**56**	**100%**
Severidad	5	

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

En caso afirmativo: ¿Qué herramientas empleó para atenderlo?

Tabla 55. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas empleadas para atenderlos

	# Respuestas	% Part
Cupos de crédito	25	54%
Gestión de riesgos	10	22%
Control de desembolsos	4	9%
Ventas de activos improductivos	3	7%
Uso del fondo de liquidez o inversione	2	4%
Campañas de ahorro	1	2%
Disminuir gastos	1	2%
Total	**46**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

En caso afirmativo: ¿Con qué herramientas no contó que hubiera preferido utilizar?

Tabla 66. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas con las que no contó y hubiera utilizado

	# Respuestas	% Part
Banco de la República (PUI)	7	24%
Líneas de crédito flexibles	6	21%
Fogacoop	4	14%
Fondo de liquidez	4	14%
Colchón adicional de liquidez	3	10%
Banca de segundo piso	2	7%
Intercooperativos	1	3%
Venta de cartera	1	3%
Apalancamiento propio	1	3%
Total	**29**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

En caso negativo: ¿Qué herramientas consideraría pertinentes para atender una de estas emergencias de liquidez?

Tabla 77. En caso de no haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas pertinentes para atender los desfases

	# Respuestas	% Part
Cupos de crédito	25	51%
Uso fondo de liquidez o inversiones	9	18%
Gestión de riesgos	5	10%
Plan de contingencia de liquidez	2	4%
Suspensión de desembolsos	2	4%
Campañas de ahorro	2	4%
Titularización de cartera	2	4%
Banca de segundo piso	1	2%
Venta de cartera	1	2%
Total	**49**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Las tablas muestran que el 48% de las CAC encuestadas han enfrentado desfases temporales de liquidez, y aunque solo en 5 casos estos episodios escalaron en severidad, la experiencia es significativa. Ante estas situaciones, la herramienta más utilizada ha sido el uso de cupos de crédito (54%), seguida por la gestión de riesgos (22%) y en menor medida el control de desembolsos, venta de activos y uso de fondos de liquidez. Sin embargo, muchas entidades reportaron no haber contado con herramientas que consideran valiosas, como acceso al BR (24%), líneas de crédito flexibles (21%) o apoyo de Fogacoop (14%). Incluso quienes no han enfrentado emergencias manifiestan que preferirían responder a ellas con cupos de crédito (51%), fondos de liquidez (18%) o estrategias de gestión de riesgos (10%). En conjunto, estos resultados evidencian la centralidad del crédito bilateral como mecanismo principal, pero también una demanda por esquemas más estructurados, diversos y confiables para enfrentar episodios de tensión.

2. ¿Cómo evalúa la suficiencia del plan de contingencia de liquidez de su CAC ante situaciones posibles de estrechez temporal de flujo de caja?

Tabla 88. Evaluación de la suficiencia del PCL de las CAC

	# Respuestas	% Part
Adecuado	32	62%
Suficiente	14	27%
Optimo	3	6%
Limitado	3	6%
Total	**52**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

¿Qué fortalezas y/o posibles debilidades identifica en su plan?

Tabla 99. Fortalezas y debilidades del PCL

2. ¿Cómo evalúa la suficiencia… - Fortalezas del plan de contingencia de liquidez	#	%
Seguimiento permanente	11	22%
Cupos de crédito preaprobados	11	22%
Gestión adecuada de la liquidez / Riesgos controlados	11	22%
Estructurado un portafolio de corto plazo	5	10%
Niveles adecuados de liquidez	3	6%
Confianza de los ahorradores	2	4%
Documentado y socializado	2	4%
Gestión oportuna	1	2%
Revisión permanente	1	2%
Varios de los planes dependen de la entidad	1	2%
Fondo de liquidez adicional al normativo	1	2%
No se han experimentado eventos de riesgo	1	2%

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

2.¿Cómo evalúa la suficiencia… - Debilidades del plan	39	39
Se requieren nuevas fuentes de fondeo	9	23%
No se han realizado pruebas	5	13%
Suspensión unilateral de los cupos de crédito	3	8%
No es suficiente para eventos catastróficos	3	8%
No se contemplan ejercicios de riesgo sistémico	2	5%
Aumentar la cobertura de los cupos de crédito	2	5%
No se cuenta con el PUI	2	5%
Las soluciones no son inmediatas	2	5%
Fortalecer la gestión de riesgos	1	3%
Facilitar la ventas de activos improductivos	1	3%
Exposición al riesgo de tasa de interés	1	3%
No se tiene acceso inmediato a Fogacoop	1	3%
Concentrado en cupos de crédito	1	3%
Estrategias de difícil adopción	1	3%
No se toman decisiones con base en el PCL	1	3%
Dificultad en liquidar inversiones	1	3%
Alto costo de financiación	1	3%
Tienen descalce de plazos	1	3%
Aprobación de cupos en lenta	1	3%

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La mayoría de las CAC encuestadas evalúa su PCL como adecuado (62%) o suficiente (27%), lo que indica una percepción positiva general sobre su

funcionalidad. Entre las fortalezas más citadas se encuentran el seguimiento permanente, los cupos de crédito preaprobados y la gestión controlada de la liquidez, cada una con un 22% de las respuestas, junto con aspectos como la estructuración de portafolios de corto plazo y niveles adecuados de liquidez. No obstante, también se identifican múltiples debilidades: la necesidad de nuevas fuentes de fondeo (23%), la falta de pruebas de estrés (13%) y limitaciones frente a eventos extremos. Se mencionan además restricciones operativas como la suspensión unilateral de cupos, falta de acceso inmediato a respaldo institucional y dificultades para liquidez de activos, lo que sugiere que, pese a la existencia de planes formales, aún hay retos importantes en términos de robustez y preparación ante crisis sistémicas.

3. ¿Ante qué entidades ha recurrido o considera pertinente recurrir cubrir desfases temporales de liquidez?

Tabla 1010. Entidades a las que ha recurrido para cubrir desfases temporales de liquidez

	# Respuestas	% Part
Bancos	33	52%
Banco Coopcentral	12	19%
Banca de segundo piso	9	14%
Cooperativas financieras	8	13%
Fogacoop	1	2%
Total	**63**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Tabla 1111. Entidades a las que considera pertinente recurrir para cubrir desfases temporales de liquidez

	# Respuestas	% Part
Fogacoop	26	31%
Bancos	22	27%
Banco de la República	16	19%
Banca de segundo piso	11	13%
Intercooperativos	5	6%
Cooperativas financieras	2	2%
Fondo sectorial	1	1%
Total	**83**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Se muestra que la mayoría de las CAC han recurrido a bancos comerciales (52%) para cubrir desfases temporales de liquidez, seguidos por Banco Coopcentral (19%) y banca de segundo piso (14%). Sin embargo, al consultar por las entidades qué alternativas consideran pertinentes para este propósito, se observa un giro en las preferencias: Fogacoop (31%) y el BR (19%) aparecen como actores relevantes, junto con bancos (27%) y banca de segundo piso (13%). Esto sugiere que, aunque

las soluciones utilizadas han sido mayoritariamente privadas, existe un interés creciente por explorar mecanismos institucionales públicos y cooperativos como opciones viables de respaldo.

4. Acceder a un Prestamista de Última Instancia implica cumplir con una serie de requisitos definidos. ¿Estaría su entidad dispuesta a realizar modificaciones internas con el fin de acceder a una herramienta que le otorgue liquidez en situaciones de emergencia?

Tabla 1212. Disposición de las CAC para realizar modificaciones internas con el fin de acceder a PUI

	# Respuestas	% Part
Si	49	88%
No	1	2%
N/R	6	11%

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Existe una disposición mayoritaria del sector a realizar adecuaciones internas con tal de acceder a mecanismos más robustos de respaldo de liquidez. Tal apertura es un hallazgo relevante que sugiere una oportunidad para el diseño de un mecanismo institucionalizado de PUI adaptado al sector cooperativo, siempre que se consideren los principios de proporcionalidad y gradualidad en su implementación.

Análisis para las CAC Plenas

1. ¿En su CAC, se ha presentado alguna vez un desfase temporal de liquidez?

En caso afirmativo: ¿Ha percibido que alguno de estos casos se haya escalado en severidad y permanencia hasta el punto de desestabilizar a la entidad y/o poner en riesgo la integridad del ahorro?

Tabla 1313. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, el desfase fue severo y permanente

	# Respuestas	% Part
Si	5	71%
No	2	29%
N/R	0	0%
Total	**7**	**100%**
Severidad	0	

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

En caso afirmativo: ¿Qué herramientas empleó para atenderlo?

Tabla 1414. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas empleadas para atenderlos

	# Respuestas	% Part
Gestión de riesgos	5	42%
Cupos de crédito	3	25%
Uso del fondo de liquidez o inversiones	2	17%
Control de desembolsos	1	8%
Ventas de activos improductivos	1	8%
Total	**12**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

En caso afirmativo: ¿Con qué herramientas no contó que hubiera preferido utilizar?

Tabla 1515. En caso de haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas con las que no contó y hubiera utilizado

	# Respuestas	% Part
Banco de la República (PUI)	2	33%
Líneas de crédito flexibles	2	33%
Fogacoop	1	17%
Venta de cartera	1	17%
Total	**6**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

En caso negativo: ¿Qué herramientas consideraría pertinentes para atender una de estas emergencias de liquidez?

Tabla 1616. En caso de no haber presentado desfases temporales de liquidez, herramientas pertinentes para atender los desfases

	# Respuestas	% Part
Cupos de crédito	2	100%
Total	**2**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Las tablas muestran que el 71% de las CAC plenas encuestadas ha experimentado desfases temporales de liquidez, aunque ninguno de estos episodios escaló hasta comprometer la estabilidad de la entidad o la integridad del ahorro. Para atender estas situaciones, las herramientas más utilizadas han sido la gestión de riesgos (42%) y los cupos de crédito (25%), seguidas por el uso del fondo de liquidez, control de desembolsos y venta de activos improductivos. Al preguntar por las herramientas no disponibles que hubieran preferido utilizar, se destacan el acceso al BR como PUI (33%) y líneas de crédito flexibles (33%), lo que evidencia una demanda por mecanismos más estructurados de respaldo. Incluso entre quienes no han enfrentado emergencias de liquidez, se considera que los cupos de crédito serían la herramienta más pertinente en caso de que estas llegaran a presentarse.

2. ¿Cómo evalúa la suficiencia del plan de contingencia de liquidez de su CAC ante situaciones posibles de estrechez temporal de flujo de caja?

Tabla 1717. Evaluación de la suficiencia del PCL de las CAC

	# Respuestas	% Part
Adecuado	5	71%
Suficiente	2	29%
Total	**7**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

¿Qué fortalezas y/o posibles debilidades identifica en su plan?

Tabla 1818. Fortalezas y debilidades del PCL

2.¿Cómo evalúa la suficiencia... - Fortalezas del plan de contingencia de liquidéz	
Total	**6**
Seguimiento permanente	2
Cupos de crédito preaprobados	2
Confianza de los ahorradores	1
Gestión oportuna	1

2.¿Cómo evalúa la suficiencia... - Debilidades del plan de contingencia de liquide:	
Total	**5**
Se requieren nuevas fuentes de fondeo	1
No es suficiente para eventos catastróficos	1
Fortalecer la gestión de riesgos	1
Concentrado en cupos de crédito	1
Estrategias de difícil adopción	1

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Todas las CAC plenas encuestadas cuentan con un plan de contingencia de liquidez, considerado adecuado o suficiente por la totalidad de las entidades. Se destacan como fortalezas el seguimiento permanente y la existencia de cupos preaprobados, aunque también se mencionan limitaciones como la falta de nuevas fuentes de fondeo y la concentración en herramientas tradicionales, lo que sugiere oportunidades de mejora ante escenarios de mayor tensión.

3. ¿Ante qué entidades ha recurrido o considera pertinente recurrir cubrir desfases temporales de liquidez?

Tabla 1919. Entidades a las que ha recurrido para cubrir desfases temporales de liquidez

	# Respuestas	% Part
Bancos	7	70%
Banca de segundo piso	2	20%
Banco Coopcentral	1	10%
Total	**10**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Tabla 2020. Entidades a las que considera pertinente recurrir para cubrir desfases temporales de liquidez

	# Respuestas	% Part
Banco de la República	4	44%
Fogacoop	2	22%
Banca de segundo piso	2	22%
Intercooperativos	1	11%
Total	**9**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Se muestra que las CAC plenas han recurrido principalmente a bancos comerciales (70%) para cubrir desfases temporales de liquidez, seguidos en menor medida por la banca de segundo piso (20%) y Banco Coopcentral (10%). Sin embargo, al indagar sobre qué entidades consideran pertinentes para este propósito, se observa una mayor diversidad en las respuestas, destacándose el BR (44%) y Fogacoop (22%), junto con la banca de segundo piso e intercooperativas. Sobre esto último es relevante señalar que los préstamos entre cooperativas no están permitidos por el marco legal vigente.

4. Acceder a un Prestamista de Última Instancia implica cumplir con una serie de requisitos definidos. ¿Estaría su entidad dispuesta a realizar modificaciones internas con el fin de acceder a una herramienta que le otorgue liquidez en situaciones de emergencia?

Tabla 2121. Disposición de las CAC para realizar modificaciones internas con el fin de acceder a PUI

Si/No

	# Respuestas	% Part
Si	7	100%
Total	**7**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La tabla muestra que el 100% de las CAC plenas encuestadas manifestó estar dispuesta a realizar modificaciones internas con el fin de acceder a un mecanismo de PUI. Este resultado evidencia una alta apertura del sector a fortalecer sus capacidades institucionales si eso les permite contar con una herramienta confiable para enfrentar situaciones de emergencia de liquidez.

CONCLUSIONES:

- En las mesas de trabajo, las CAC perciben que los eventos de riesgo de liquidez severos tienen una baja probabilidad de ocurrencia y en su gran mayoría se pueden calificar como de bajo impacto. Solo se mencionó un evento que generó una corrida de depósitos y que pudo llevar a una cooperativa plena a una situación real de iliquidez.
- El instrumento más utilizado para corregir estos desfases son los cupos de crédito. Sin embargo, los identifican como inciertos dada la necesidad que tiene el intermediario de medir la capacidad de pago y de que estén siempre vigentes, circunstancias que podrían comprometer la disponibilidad del cupo en un escenario de reducción de la liquidez por razones de ciclo económico o estrés financiero.
- Las CAC destacan a Fogacoop y al uso de fondo de liquidez como herramientas útiles para gestionar su riesgo de liquidez. Sin embargo, el uso parcial del fondo de liquidez no se ve como una opción por razones reputacionales y además existe un conocimiento insuficiente sobre el procedimiento para el uso del apoyo de corto plazo de Fogacoop.
- El sector (en especial en las cooperativas plenas) ve pertinente la figura del ATL del BR como última instancia de su plan de contingencia de liquidez y manifiestan estar dispuestos a implementar los ajustes que sean necesarios. Sin embargo, sugieren que se evalúe la capacidad operativa y financiera de las CAC, junto con el impacto en los excedentes de las inversiones requeridas, así como, la posibilidad de utilizar también los títulos que hacen parte del fondo de liquidez como garantía de la operación.
- En términos generales se percibe que el PUI es una herramienta que el sector considera útil, no obstante, se requeriría un estudio específico del monto de las inversiones requeridas y del impacto financiero que tendría de forma individual. Esto permitiría definir un tamaño óptimo a partir del cual la herramienta podría generar más beneficios que costos.
- Sería muy útil flexibilizar el uso del fondo de liquidez, de manera que el informe y diseño del plan de recomposición solo sea requerido a partir de un grado de uso específico. Este requerimiento aplica incluso cuando se usan los excesos del fondo de liquidez que están por encima del mínimo requerido.

ANEXO 3 – Resultados encuestas Cobertura FE y MUT

En el mes de noviembre de 2024, se llevó a cabo una encuesta dirigida a los FE y MUT que operan en el país, con el propósito de obtener información acerca de su percepción respecto a la posible incorporación de dicha figura para proteger los depósitos de sus ahorradores actuales, nuevos y potenciales.

Participación:

La encuesta fue enviada a un total de 1.443 fondos de empleados (FE) y 64 asociaciones mutuales (MUT) que captan ahorro. En el caso de los FE, se distribuyeron 1.094 encuestas a fondos básicos, 184 a intermedios y 165 a plenos. De estas, se diligenciaron 46 encuestas, lo que representa una tasa de respuesta general del 3,2%.

Tabla 2222. Participación de los FE en la encuesta sobre cobertura

	FONDOS DE EMPLEADOS (Número)			
	BASICOS	INTERMEDIOS	PLENOS	TOTAL FE
Número de encuestas enviadas	1.094	184	165	1.443
Número de encuestas diligenciadas	14	8	24	46
% de respuesta	1,3%	4,3%	14,5%	3,2%

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Al desagregar por tipo de fondo, se observa que los FE plenos registraron la mayor participación con una tasa de respuesta del 14,5%, seguidos por los intermedios (4,3%) y los básicos (1,3%) que, a pesar de representar la mayor parte del universo encuestado, tuvieron una participación significativamente baja.

Tabla 2323. Participación de los FE en la encuesta sobre cobertura

	ASOCIACIONES MUTUALES QUE CAPTAN AHORRO (#)			
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	TOTAL MUT
Número de encuestas enviadas	11	3	50	64
Número de encuestas diligenciadas	3	0	5	8
% de respuesta	27,3%	0,0%	10,0%	12,5%

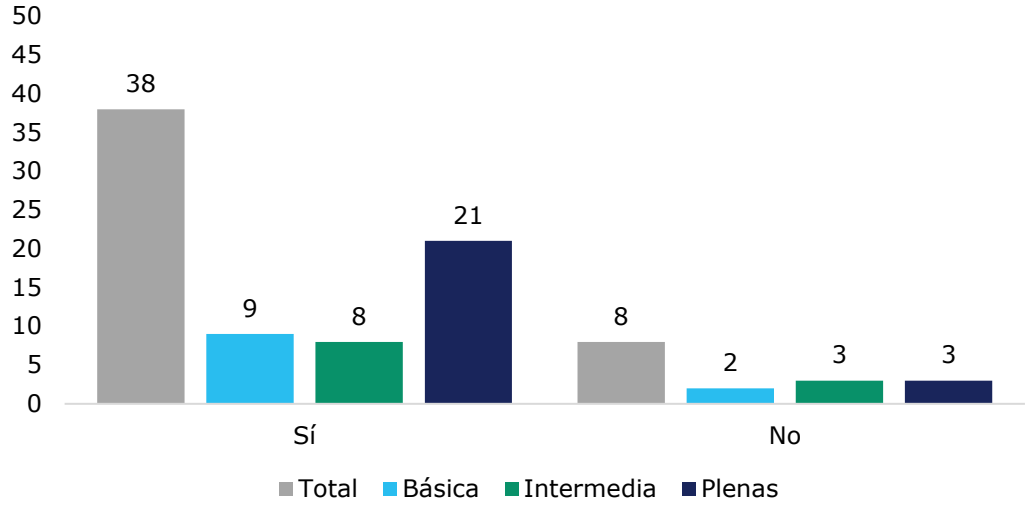
Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

En cuanto a las MUT, se enviaron 64 encuestas distribuidas entre tres niveles: 11 a entidades de nivel 1, 3 a nivel 2 y 50 a nivel 3. Se recibieron 8 respuestas en total, para una tasa de participación del 12,5%. La mayor participación se registró en las MUT de nivel 1, con una tasa del 27,3%, mientras que el nivel 3 alcanzó el 10% y el nivel 2 no presentó respuestas.

Encuesta:

1. Para comenzar ¿podría decirnos si usted conoce el concepto, objetivo y alcance de la figura del seguro de depósitos?

Gráfica 31. Conocimiento sobre la figura del seguro de depósitos - FE



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Ante la pregunta sobre el conocimiento del concepto, objetivo y alcance del seguro de depósitos, 38 de los 46 fondos de empleados (FE) que respondieron a la encuesta manifestaron conocer esta figura. Al desagregar por tipo de fondo, se observa que esta afirmación fue mayoritaria entre los FE plenos (21 respuestas afirmativas), seguidos por los FE básicos (9) e intermedios (8). Solo 8 fondos declararon no conocer el seguro de depósitos, siendo esta respuesta más frecuente entre los FE básicos e intermedios.

Tabla 2424. Conocimiento sobre la figura del seguro de depósitos - MUT

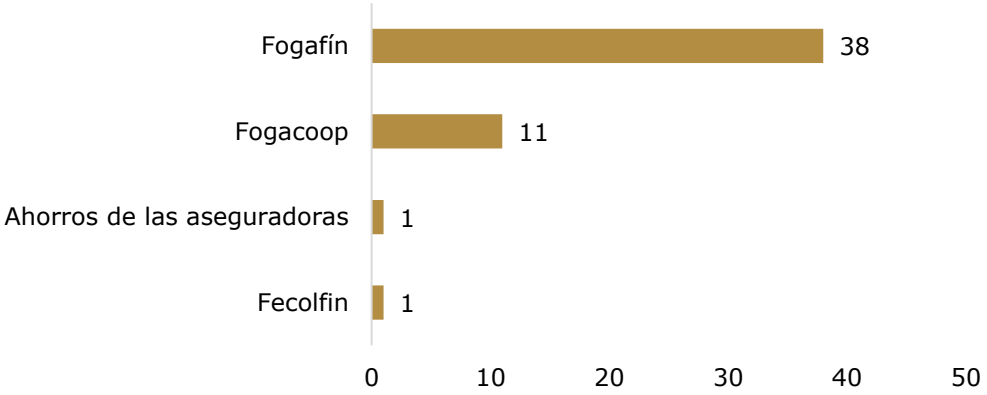
Respuesta	N
Sí	8
No	0
Base: 8	

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

En el caso de los MUT, la totalidad de las entidades que respondieron (8 en total) indicaron conocer el seguro de depósitos, lo que evidencia una familiaridad completa con el concepto entre los encuestados de este tipo de organización.

1a. *¿Qué seguros de depósitos conoce en Colombia?*

Gráfica 32. Seguros de depósitos conocidos en Colombia - FE



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Tabla 2525. Seguros de depósitos conocidos en Colombia - MUT

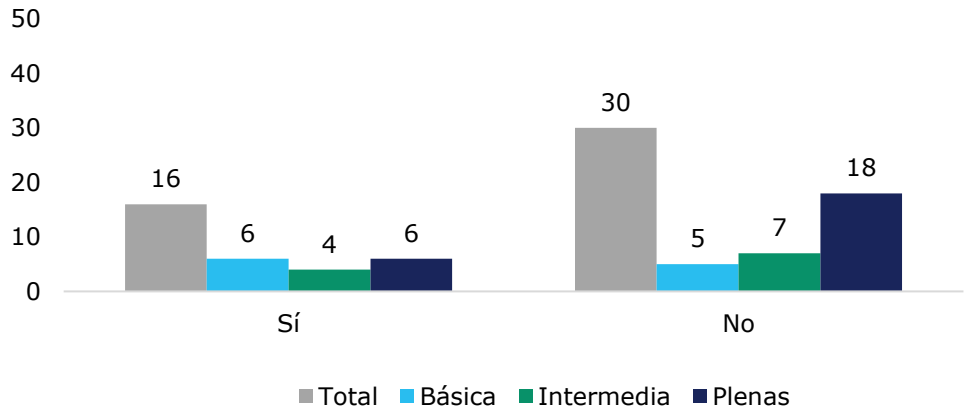
Respuesta	N
Fogafín	7
Fogacoop	6
Base: 8, Respuestas: 13	

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Fogafín es el seguro de depósitos más reconocido entre los entrevistados, con 38 de 46 mencionándolo. Esto evidencia un conocimiento limitado sobre otros seguros disponibles en Colombia para los fondos de empleados. Por su parte, las MUT encuestadas identifican también más a Fogafín que a Fogacoop, aunque de forma marginal.

2. ¿Cree que el ofrecimiento de un seguro de depósitos para los fondos de empleados/asociaciones mutuales potencia la oferta de valor de la entidad hacia su base social?

Gráfica 3334353637. Apoyo a que los FE accedan a un seguro de depósitos



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Ante la pregunta sobre si consideran conveniente que los fondos de empleados (FE) cuenten con un esquema de seguro de depósitos, la mayoría de los encuestados respondió negativamente. En total, 30 de los 46 FE manifestaron no considerar conveniente la implementación de este mecanismo, frente a solo 16 que sí lo consideran apropiado.

Al desagregar por tipo de fondo, se observa que el rechazo es especialmente alto entre los FE plenos, donde 18 de 24 respondieron negativamente. En contraste, los FE básicos e intermedios se muestran más divididos, con 6 y 4 respuestas afirmativas, respectivamente, frente a 5 y 7 negativas.

Entre los argumentos a favor de la figura se encuentran su capacidad para brindar mayor seguridad y confianza a los asociados, el respaldo institucional que representa, la garantía de responsabilidad, el potencial para incrementar la base social, y la ventaja competitiva frente a entidades que no cuenten con este mecanismo.

Por el contrario, quienes se oponen destacan preocupaciones como el incremento de los costos, la baja siniestralidad del sector, la percepción de que no genera valor agregado para los asociados, una posible mayor carga operativa, y la confusión que podría generar en los afiliados. También se mencionan razones como la falta de manejo de figuras de captación formal, la idea de que los asociados ya respaldan los fondos, y el riesgo de incertidumbre frente a un instrumento poco habitual en el contexto de los FE.

Tabla 2626. Apoyo a que las MUT acceden a un seguro de depósitos

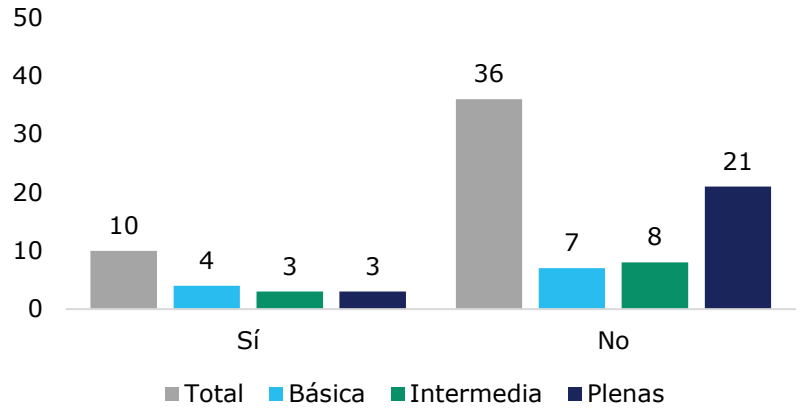
Respuesta	N
Sí	5
No	3
Base: 8	

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Cinco de las ocho MUT encuestadas consideraron conveniente implementar un seguro de depósitos, principalmente por la mayor seguridad y confianza que brinda a los asociados. Las tres MUT que no lo consideran necesario mencionaron como razones el respaldo ya existente, el buen manejo institucional y la falta de claridad sobre la figura.

3. ¿Considera que al no contar su entidad con un seguro de depósitos se encuentra en desventaja frente a otras entidades financieras que otorgan esta cobertura para sus ahorradores?

Gráfica 38. Apoyo sobre la posibilidad de que la ausencia del seguro de depósitos genere desventajas a los FE frente a otras entidades financieras



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Ante la pregunta sobre si la ausencia de un seguro de depósitos representa una desventaja frente a otras entidades financieras, la mayoría de los fondos de empleados encuestados respondió negativamente. De los 46 FE que participaron, 36 indicaron no considerar que esta ausencia los ubique en desventaja. Sus argumentos incluyen la baja siniestralidad del sector, la solidez de su modelo, la existencia de mecanismos como las libranzas, y el hecho de que el asociado es también propietario. Solo 10 FE consideraron que sí representa una desventaja, señalando la menor percepción de seguridad frente al público y el mal manejo de algunas cooperativas como factores que podrían afectar la confianza.

Tabla 2727. Apoyo sobre la posibilidad de que la ausencia del seguro de depósitos genere desventajas a los MUT frente a otras entidades financieras

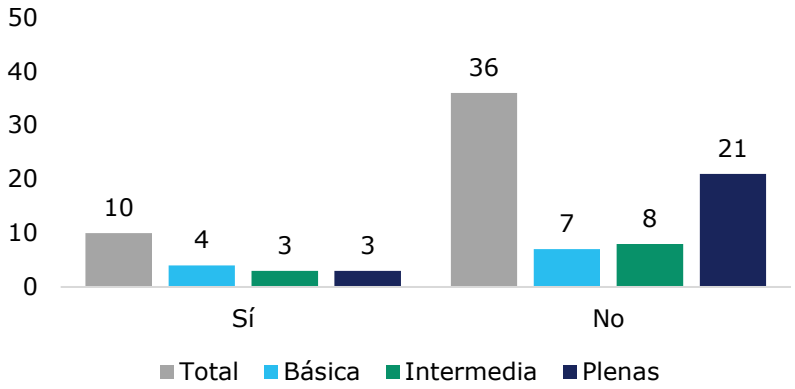
Respuesta	N
Sí	6
No	2
Base: 8	

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

En el caso de las asociaciones mutuales encuestadas, la mayoría (6 de 8) considera que la ausencia de un seguro de depósitos sí representa una desventaja frente a otras entidades financieras. Los principales argumentos apuntan a la imposibilidad de ofrecer un elemento adicional de seguridad o confiabilidad, el hecho de que otras entidades sí cuentan con este respaldo, y el riesgo de quedar excluidas de convocatorias estatales o de acceso a recursos de segundo piso. Por otro lado, las dos MUT que no perciben desventaja resaltan el conocimiento directo de sus asociados y la confianza que estos tienen en la entidad como factores compensatorios.

4. ¿Cree que el seguro de depósitos puede convertirse en un instrumento comercial que promueva la vinculación de asociados a los FE y MUT, la captación de un mayor volumen de ahorro y la expansión de la entidad?

Gráfica 39. Apreciaciones acerca del seguro de depósitos como un instrumento comercial - FE



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

La mayoría de los fondos de empleados encuestados no considera que el seguro de depósitos tenga potencial como instrumento comercial para atraer nuevos asociados o ampliar la captación de ahorro: 36 de los 46 participantes respondieron negativamente. Entre las razones mencionadas se encuentran el posible costo adicional para los asociados, la baja siniestralidad del sector, la existencia de garantías como el fondo de liquidez y la percepción de que no genera un valor agregado claro. Solo 10 fondos respondieron afirmativamente, resaltando que el seguro podría brindar mayor confianza a los asociados y evitar la exigencia de garantías adicionales.

Tabla 2828. Apreciaciones acerca del seguro de depósitos como un instrumento comercial - MUT

Respuesta	N
Sí	5
No	3
Base: 8	

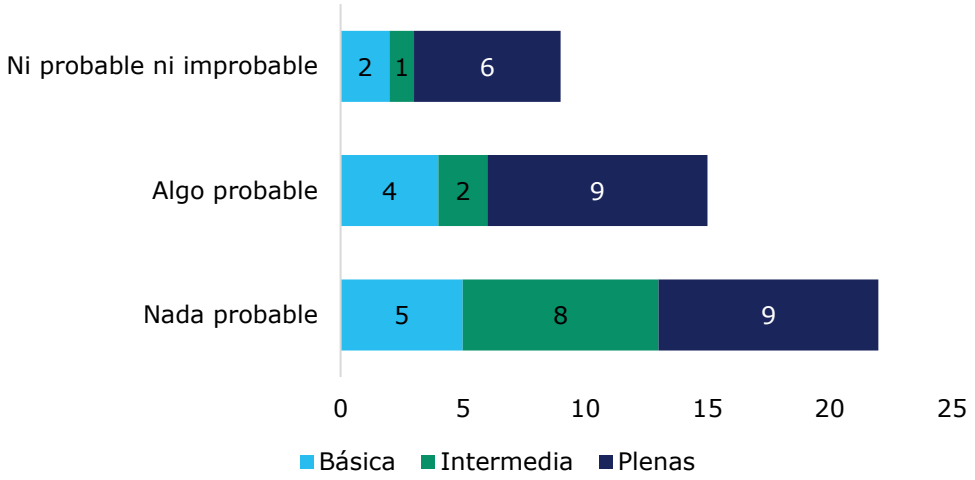
Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Entre las MUT es considerado como una herramienta con potencial comercial, capaz de fortalecer la propuesta de valor de las asociaciones mutuales. De acuerdo con sus apreciaciones, este seguro genera confianza, atrae el ahorro y mejora la competitividad, lo que lo posiciona como un instrumento estratégico en la expansión

institucional. Sin embargo, una minoría no percibe beneficios comerciales, lo considera irrelevante y sin valor agregado.

4a. ¿Qué percepción tiene sobre la probabilidad de que, en un futuro, cercano o lejano, su empresa patronal o su grupo empresarial puedan enfrentar dificultades que pongan en duda la capacidad de la entidad para devolver los ahorros de los asociados? Pregunta aplicada solo a FE.

Gráfica 404142. Percepción sobre el riesgo de que la empresa patronal enfrente dificultades que afecten la devolución de los ahorros – FE

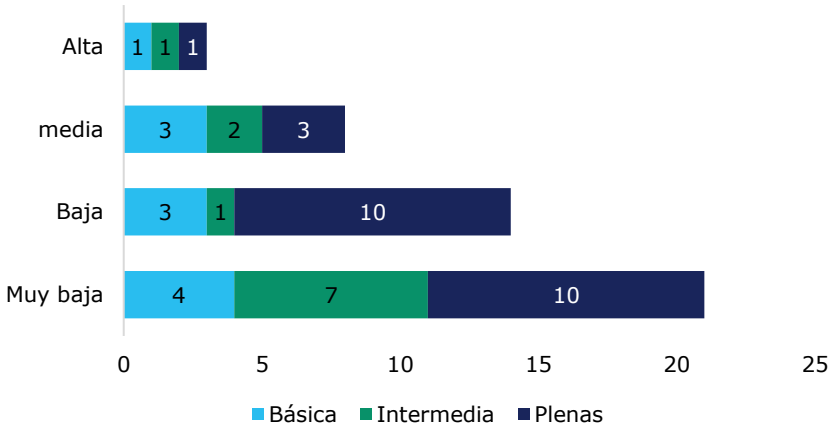


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Casi la mitad de los FE encuestados (48%) cree que es poco probable que su empresa patronal enfrente problemas que afecten la devolución de ahorros. Esta confianza es total en los FE intermedios (100%) y alta en los básicos (63%). En cambio, alrededor de un tercio del total de los FE encuestados (32,6%) considera este riesgo "algo probable", con mayor peso relativo en los FE plenos. Solo el 17,4% del total encuestado respondió que no lo ve ni probable ni improbable. En general, los resultados sugieren que la exposición percibida a este riesgo es baja entre los FE.

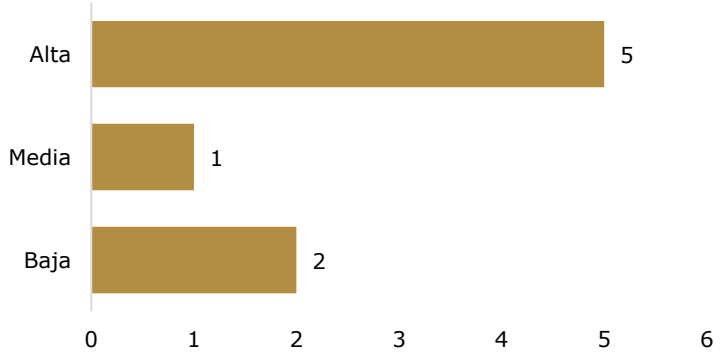
5. De acuerdo con la siguiente escala, ¿cómo califica la pertinencia, conveniencia, necesidad y viabilidad de que los fondos de empleados cuenten con un seguro de depósitos para sus ahorradores?

Gráfica 43. Valoración de los FE sobre la implementación de un seguro de depósitos



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Gráfica 44. Valoración de las MUT sobre la implementación de un seguro de depósitos



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La mayoría de los FE califican negativamente la implementación de un seguro de depósitos: el 77% la considera baja o muy baja, mientras solo el 6% le da una valoración alta. En contraste, el 62% de las MUT la califica como alta, lo que refleja una mayor receptividad frente a una opinión predominantemente escéptica entre los FE.

6. ¿Qué condiciones cree que su fondo de empleados/asociación mutual necesita para viabilizar la implementación del seguro de depósitos?

Gráfica 45. Condiciones identificadas por los FE para viabilizar la implementación del seguro de depósitos

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

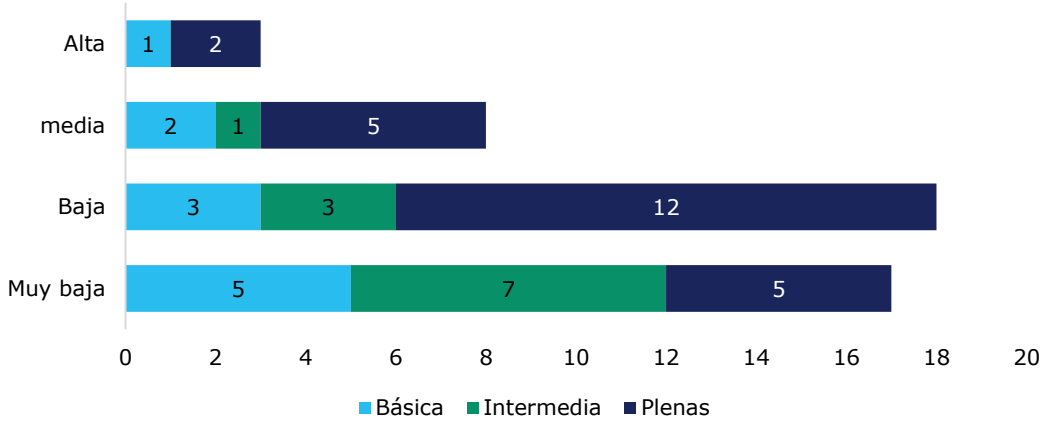
Gráfica 46. Condiciones identificadas por las MUT para viabilizar la implementación del seguro de depósitos

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Las respuestas de los FE y las MUT muestran coincidencias en cuanto a las condiciones necesarias para implementar un seguro de depósitos. En ambos casos se destaca la necesidad de fortalecer la tecnología e infraestructura y avanzar hacia estándares más exigentes de regulación prudencial. Para los FE también es importante contar con más personal calificado. Aunque una minoría considera que podría hacerlo bajo las condiciones actuales, la mayoría identifica brechas operativas o regulatorias por resolver antes de avanzar.

7. Califique su percepción sobre la vulnerabilidad que podría generar una coyuntura de desaceleración económica y financiera en los próximos meses sobre el FE/MUT, la empresa patronal o el grupo empresarial, de acuerdo con sector económico en que operan.

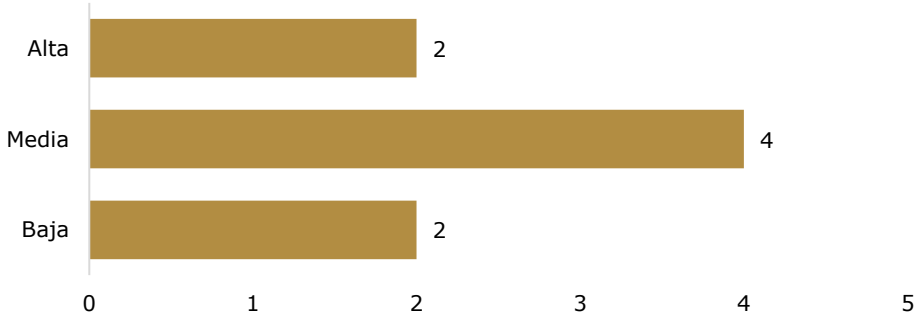
Gráfica 47. Percepción de vulnerabilidad ante una coyuntura económica por parte de los FE



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La mayoría de los FE considera que la vulnerabilidad de la empresa patronal ante una desaceleración económica es baja (18%) o muy baja (42%). Solo el 14% percibe una vulnerabilidad alta o media. Las respuestas se concentran especialmente en los FE plenos.

Gráfica 48. Percepción de vulnerabilidad ante una coyuntura económica por parte de las MUT

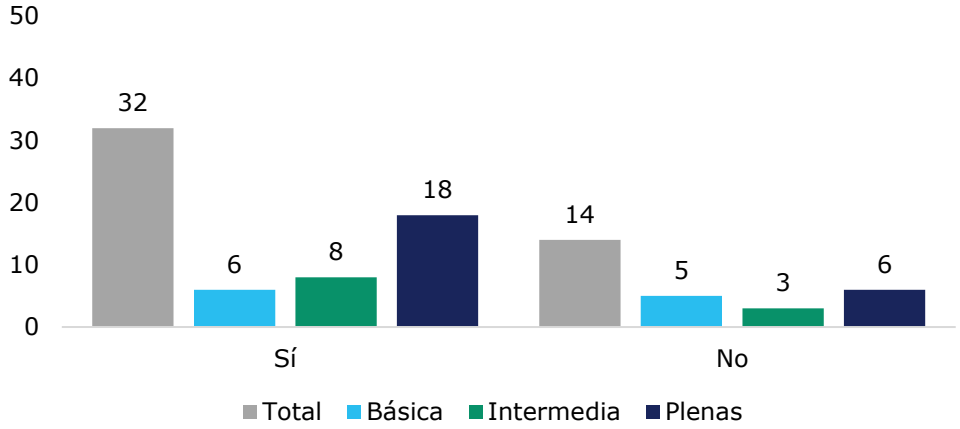


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Las MUT presentan una percepción más repartida: el 50% considera que la vulnerabilidad es media, mientras que el 25% la considera alta y el otro 25% baja. Esto refleja una mayor incertidumbre frente a posibles riesgos coyunturales.

7a. ¿Cuenta su entidad con estrategias o herramientas que permitan monitorear e identificar posibles decisiones de restructuración de personal o decisiones de la patronal o su grupo empresarial que tengan el potencial de afectar la base social del FE? Pregunta aplicada solo a FE.

Gráfica 49. Estrategias de monitoreo del riesgo patronal por parte de los FE

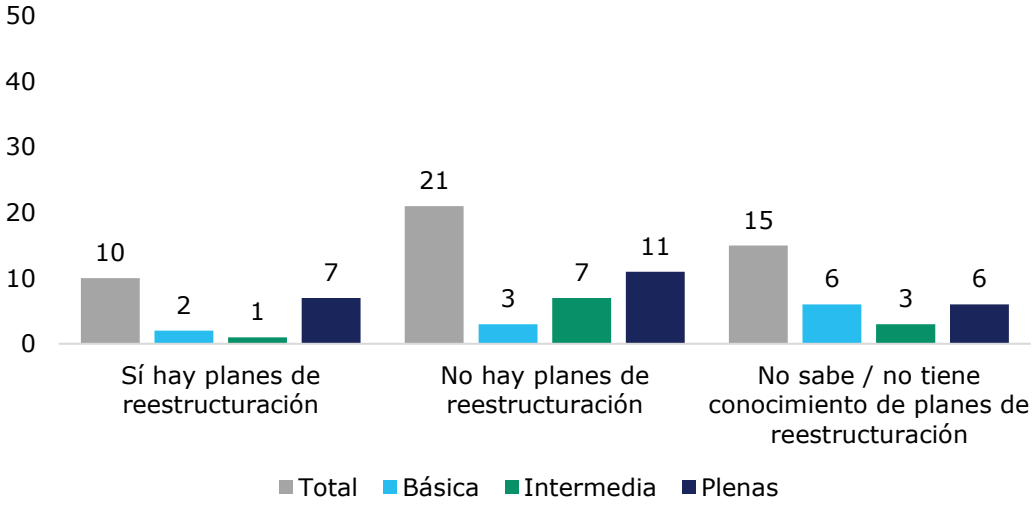


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Los FE afirman contar con herramientas para hacer seguimiento a decisiones patronales que puedan afectar su base social, destacando mecanismos como monitoreo permanente, comunicación directa con la empresa y la participación en decisiones de gestión humana. También se reportaron prácticas como el seguimiento de flujo de caja, revisión de proyecciones y planeación estratégica. Sin embargo, un 30% de los encuestados reporta carecer de estrategias de monitoreo.

7b. ¿Tiene conocimiento sobre planes de reestructuración de personal o sobre decisiones, presentes o futuras, de la patronal o su grupo empresarial que tengan el potencial de afectar la base social del fondo de empleados? <u>Pregunta aplicada solo a FE.</u>

Gráfica 50. Conocimiento de los FE sobre planes patronales de reestructuración con impacto potencial en su base social



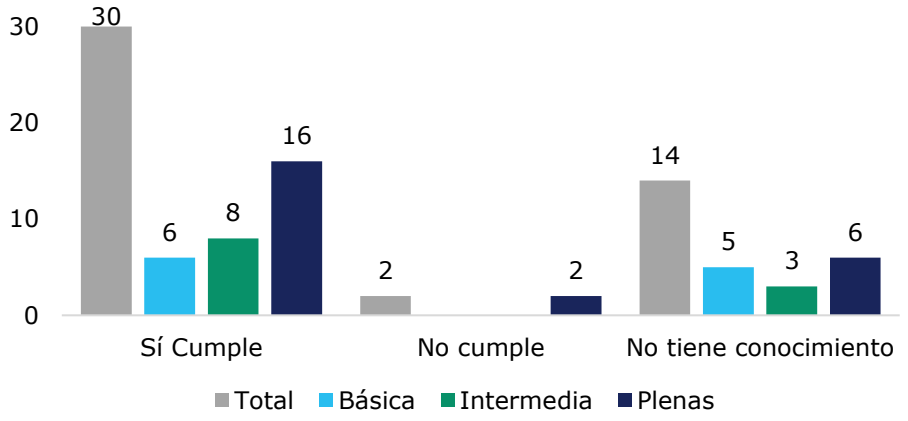
Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

El 22% de los fondos de empleados encuestados (10 de 46) manifiestan conocer planes de reestructuración en sus organizaciones patronales, principalmente entre

los fondos plenos (7 de 24). Entre estos planes destacan cambios de roles, reducción de planta, fusiones de sucursales y programas de renovación de talento. Por otro lado, el 46% indica que no existen tales planes (21 de 46), con participación de todos los tipos de fondos. El 33% restante declara no saber o no tener conocimiento sobre estos procesos, siendo esta respuesta también común en todos los niveles.

7c. ¿La empresa patronal o su grupo empresarial cumplen actualmente con las metas de rentabilidad? Pregunta aplicada solo a FE.

Gráfica 51. Cumplimiento de metas de rentabilidad por parte de la empresa patronal según percepción de los FE

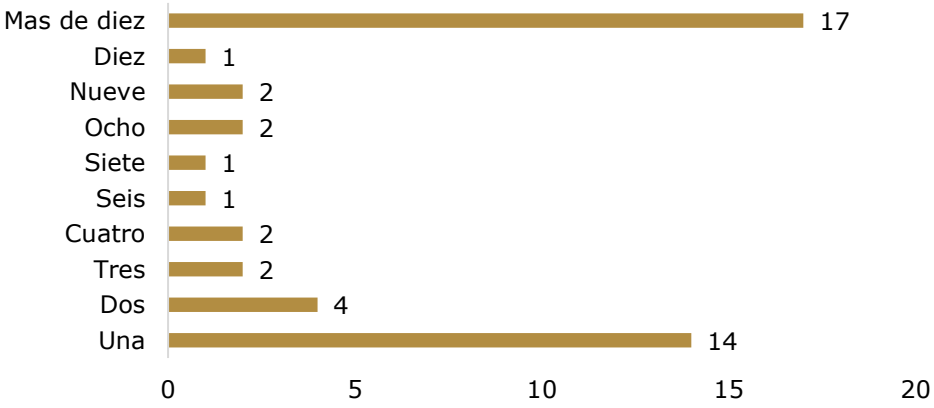


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La mayoría de los fondos de empleados (65%) considera que su empresa patronal o grupo empresarial cumple con las metas de rentabilidad. Un 4% indica que no las cumple, mientras que el 30% afirma no tener conocimiento al respecto. El cumplimiento es especialmente reconocido por los fondos plenos.

7d. ¿Cuántas empresas patronales determinan el vínculo asociativo del fondo de empleados? Pregunta aplicada solo a FE.

Gráfica 52. Número de empresas patronales que determinan el vínculo asociativo del fondo de empleados

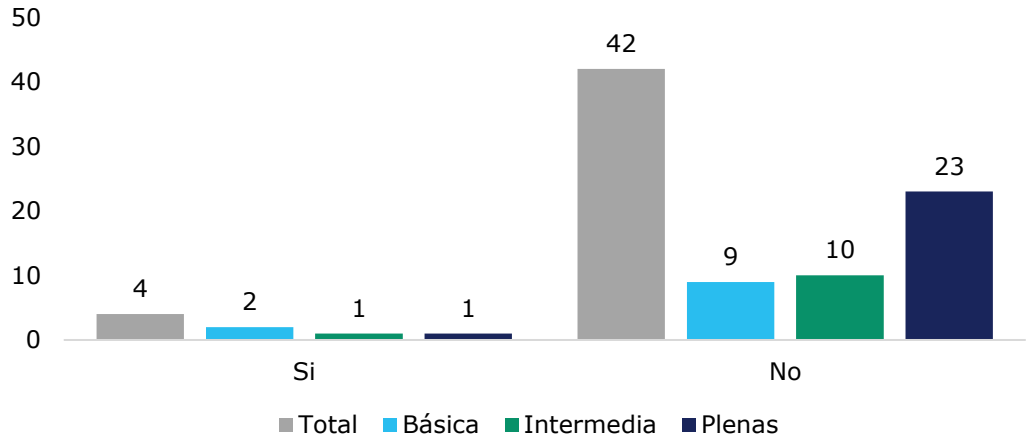


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La gráfica muestra que la mayoría de los fondos de empleados encuestados tienen vínculo asociativo con una sola empresa (14 fondos) o con más de diez empresas patronales (17 fondos). En menor medida, algunos fondos están relacionados con entre dos y nueve empresas, siendo casos puntuales. Esto indica que los fondos tienden a estar vinculados a una sola empresa o, por el contrario, a un grupo amplio de patronales, con pocos en esquemas intermedios.

8. En los últimos 10 años, ¿ha identificado eventos de riesgos que puedan llevar a la organización a una situación de liquidación?

Gráfica 53. Identificación de eventos de riesgo asociados a una posible liquidación en los últimos 10 años - FE



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Los FE no han identificado eventos de riesgo que amenacen su continuidad, lo que refleja una percepción generalizada de estabilidad operativa. Sin embargo, cuatro de las consultadas manifiestan haber enfrentado situaciones críticas, principalmente antes o durante la pandemia.

Tabla 2929. Identificación de eventos de riesgo asociados a una posible liquidación en los últimos 10 años - MUT

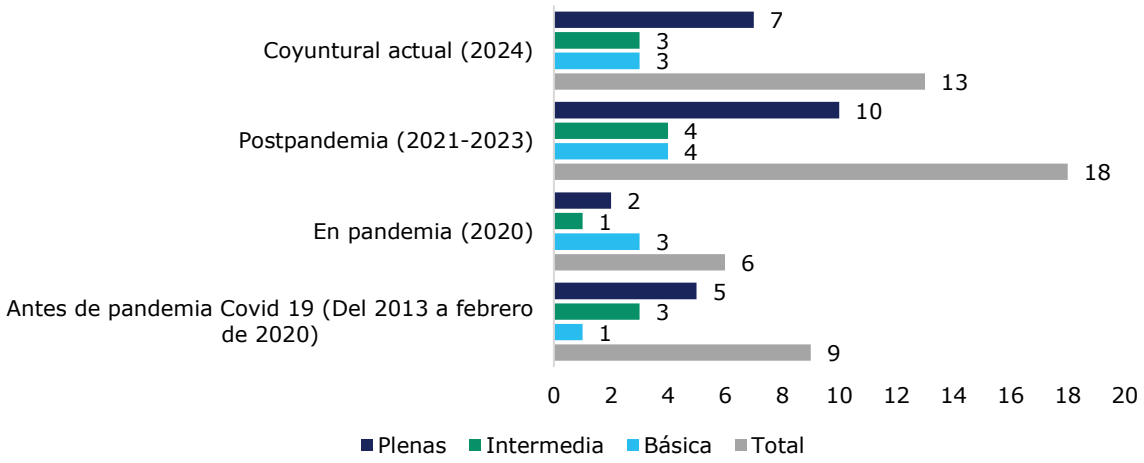
Respuesta	N
Sí	1
No	7
Base: 8	

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Solo una de las ocho MUT encuestadas manifestó haber identificado este tipo de eventos, los cuales se atribuyen principalmente a factores como liquidez, tasas de interés, gobierno y crédito.

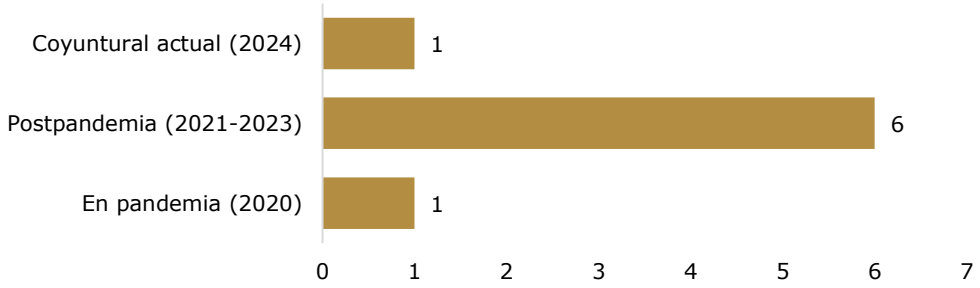
9. ¿En cuáles de los siguientes momentos ha experimentado el mayor nivel de cartera riesgosa?

Gráfica 54. Momentos en los que se ha registrado mayor nivel de cartera riesgosa – FE



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Gráfica 55. Momentos en los que se ha registrado mayor nivel de cartera riesgosa – MUT

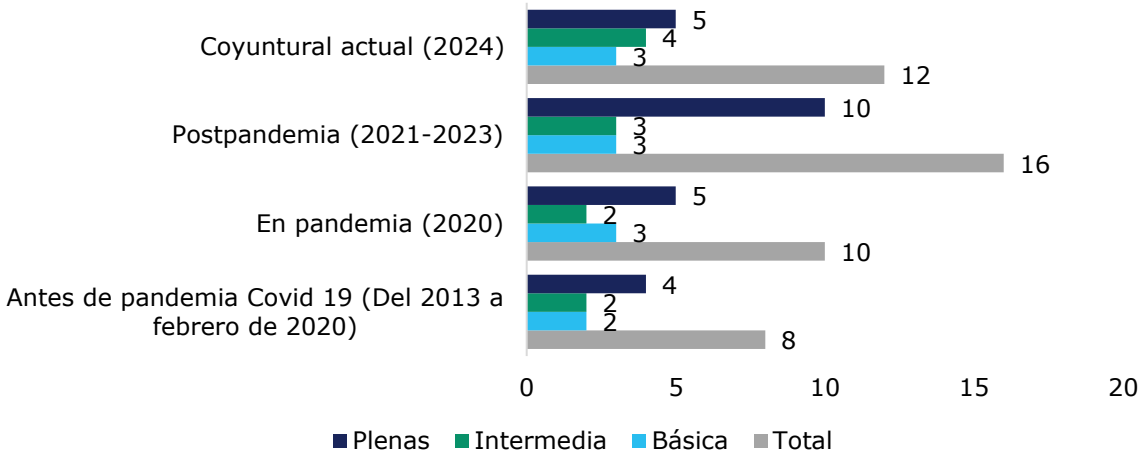


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Los fondos de empleados experimentaron su punto más alto de cartera riesgosa en 2020. En cambio, las asociaciones mutuales enfrentaron mayores niveles en el periodo postpandemia. Los eventos recientes muestran menor afectación.

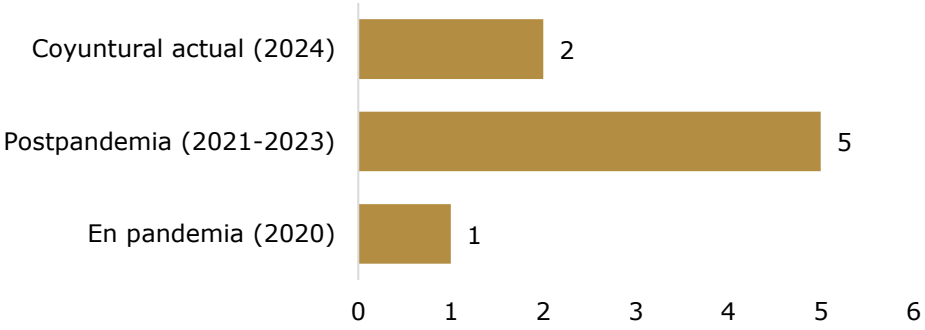
10. ¿En cuáles de los siguientes momentos ha experimentado la mayor caída en la tasa de renovación de los CDAT?

Gráfica 56. Momentos con mayor caída en la tasa de renovación de CDAT reportados por los FE



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Gráfica 57. Momentos con mayor caída en la tasa de renovación de CDAT reportados por las MUT

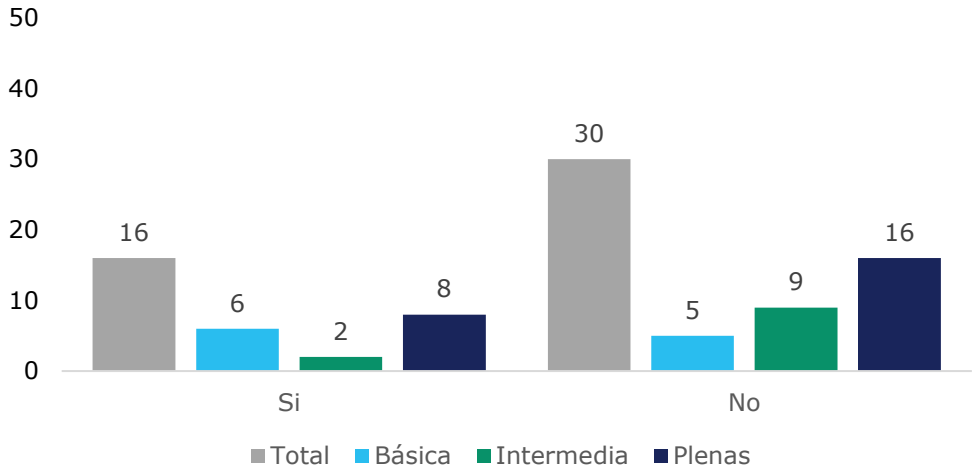


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Tanto los FE como las MUT reportan que la mayor caída en la tasa de renovación de CDAT se dio en la etapa pospandemia (2021–2023). Esto sugiere una afectación sostenida en la renovación de depósitos tras la pandemia del Covid-19, con mejoras leves para la coyuntura actual.

11. ¿Considera que los FE/MUT deben contar con un marco normativo que incorpore y regule la figura del aseguramiento de depósitos para sus asociados ahorradores?

Gráfica 58. Opinión de los FE sobre la necesidad de un marco normativo para el aseguramiento de depósitos



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Gráfica 59. Opinión de las MUT sobre la necesidad de un marco normativo para el aseguramiento de depósitos

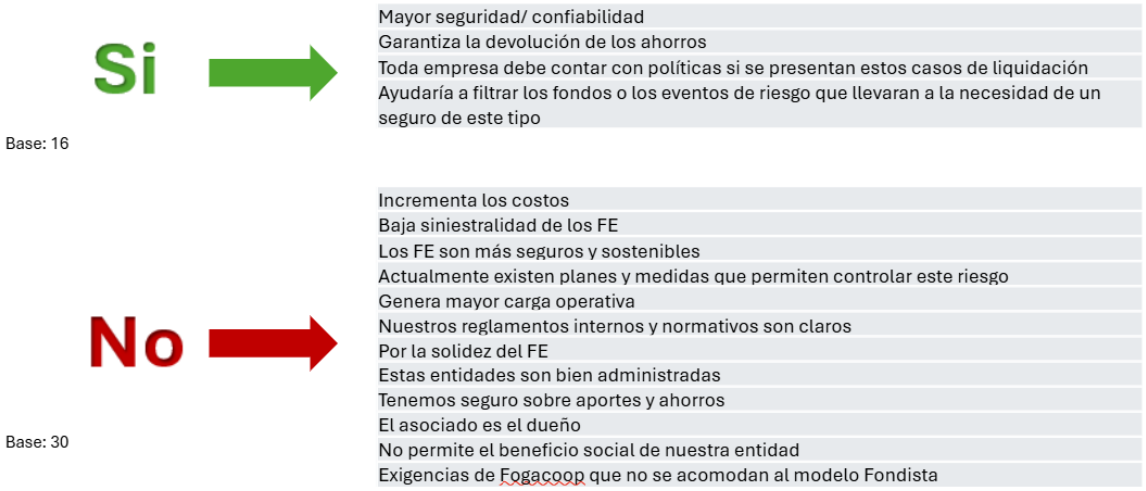
Respuesta	N
Sí	6
No	2
Base: 8	

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

La mayoría de los FE (30 de 46) no consideran necesaria una norma sobre aseguramiento de depósitos, mientras que 16 sí lo ven pertinente. En las MUT, la percepción es opuesta: 6 de 8 sí apoyan contar con dicho marco regulatorio. Esto sugiere mayor interés de las MUT en fortalecer mecanismos de protección al ahorrador.

11a. Razones por las que considera que FE deben contar con marco normativo que incorpore y regule la figura del aseguramiento de depósitos para asociados ahorradores, en aquellos eventos en los cuales entre en liquidación y no tenga capacidad de devolver sus depósitos. Pregunta aplicada solo a FE.

Gráfica 60. Razones para contar o no con un marco normativo para el aseguramiento de depósitos – FE

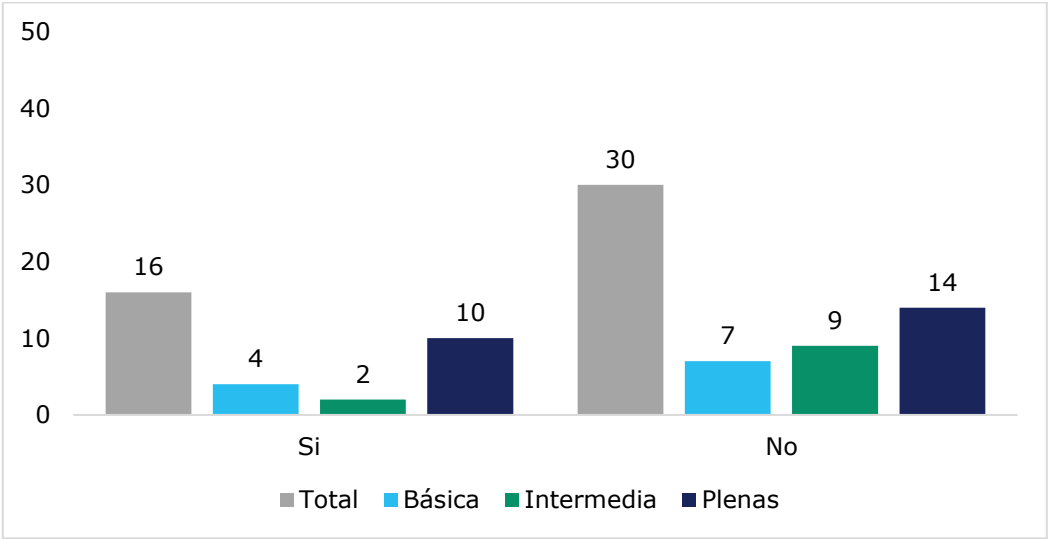


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Los fondos que apoyan la regulación destacan la necesidad de proteger los ahorros y fortalecer la confianza institucional ante escenarios de liquidación. En contraste con la mayoría de los FE consideran innecesario este marco normativo, indicando que el sector es sólido, con baja siniestralidad y con mecanismos internos suficientes.

12. ¿Considera que se deben efectuar ajustes normativos para incluir otras herramientas de protección del ahorro, diferentes al seguro de depósito?

Gráfica 61. Pertinencia de incluir otras herramientas de protección del ahorro – FE



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Gráfica 62. Pertinencia de incluir otras herramientas de protección del ahorro – MUT

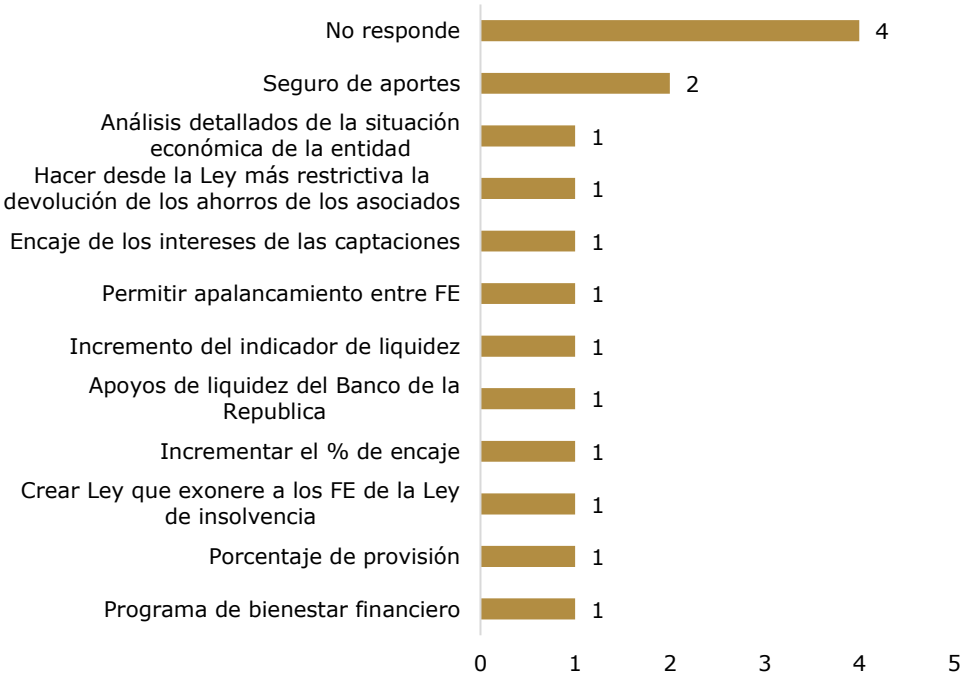
Respuesta	N
Sí	4
No	4
Base: 8	

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Entre los FE, una mayoría (30 de 46) no considera necesario incluir herramientas de protección del ahorro distintas al seguro de depósitos, frente a 16 que sí lo ven pertinente. En las MUT, la opinión está dividida: 4 apoyan la inclusión de otras herramientas y 4 no.

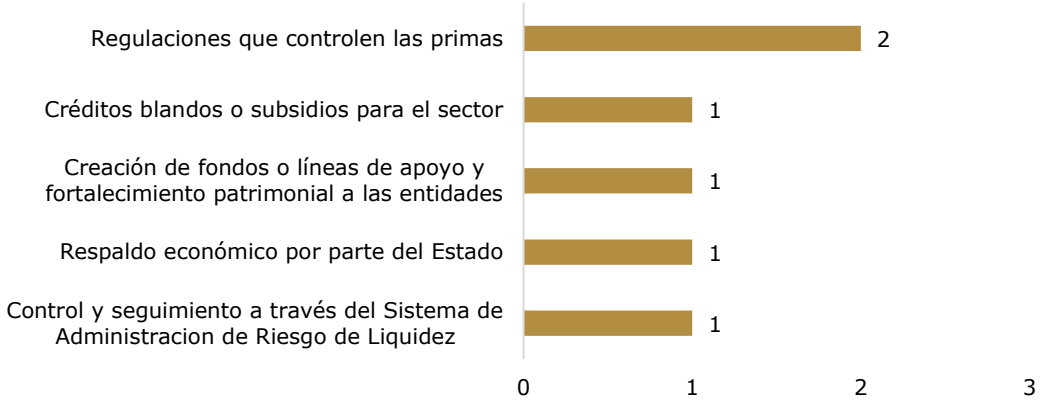
13. ¿Cuáles otras herramientas de protección del ahorro, diferentes al seguro de depósito, considera que se deben incluir?

Gráfica 63. Propuestas de herramientas alternativas de protección del ahorro reportadas por los FE



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

Gráfica 64. Propuestas de herramientas alternativas de protección del ahorro reportadas por las MUT

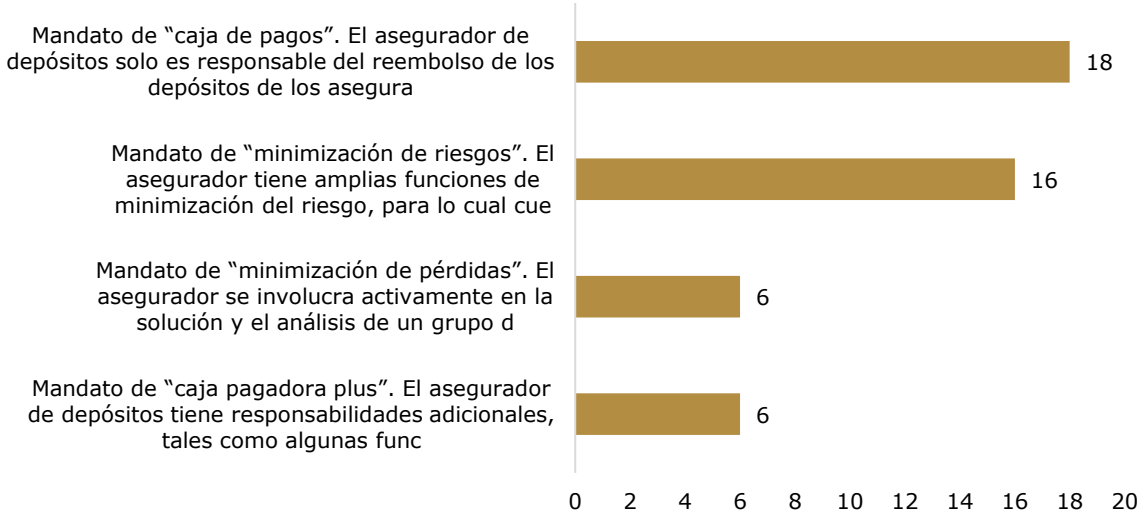


Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Los FE proponen diversas herramientas para proteger el ahorro, siendo las más mencionadas el seguro de aportes y medidas como análisis económicos, restricciones legales, programas de bienestar y ajustes al encaje o apalancamiento. Las MUT plantean acciones enfocadas en el respaldo institucional y regulatorio, como regulación de primas, subsidios, fondos de apoyo y control de riesgos de liquidez, aunque con menor participación en general.

14. ¿Cuál de los siguientes mandatos considera le resulta más útil a su entidad?

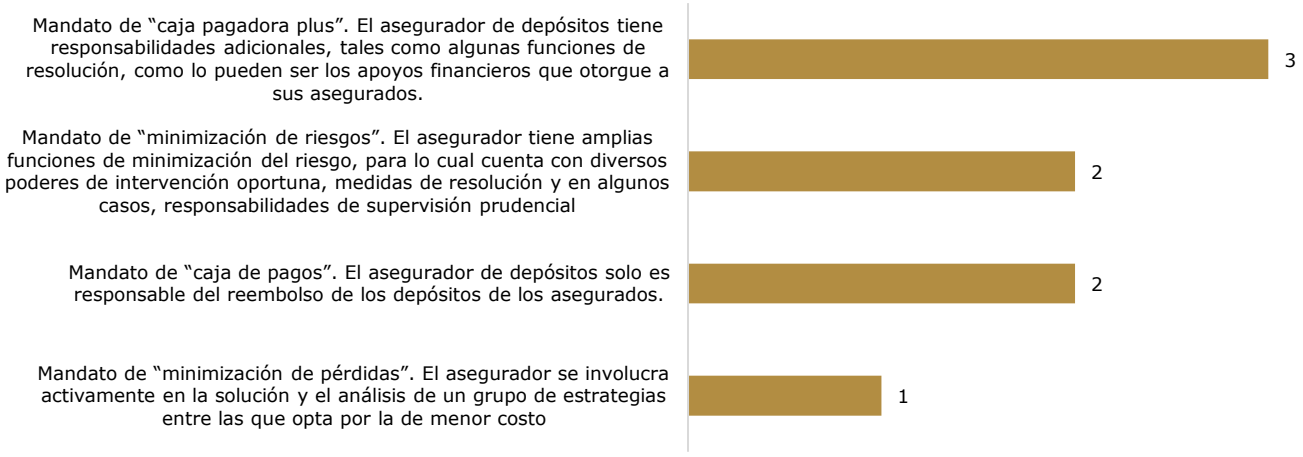
Gráfica 65. Preferencia de mandatos del seguro de depósitos - FE



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS

La mayoría de los FE prefiere mandatos con funciones limitadas, sobresaliendo el modelo de "caja de pagos" como el más útil. Esto refleja una inclinación hacia esquemas simples y operativamente menos invasivos. Sin embargo, una proporción relevante se orienta por esquemas más integrales que incluyan gestión de riesgos y resolución.

Gráfica 66. Preferencia de mandatos del seguro de depósitos - MUT



Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Las MUT muestran mayor afinidad por mandatos como el de "caja pagadora plus", que combina reembolso con medidas de resolución. Esto sugiere una preferencia por modelos que no solo protejan los depósitos, sino que también fortalezcan la estabilidad institucional.

CONCLUSIONES:

- Los FE y las MUT consideran estar en desventaja competitiva frente a otras instituciones del sistema financiero que sí ofrecen aseguramiento de depósitos, al limitar la percepción de seguridad y confianza por parte de los ahorradores.
- Igualmente, los FE y las MUT convergen a que el principal obstáculo identificado es el costo asociado a la implementación del seguro de depósitos, el cual podría comprometer su sostenibilidad y competitividad.
- En su gran mayoría los FE y MUT encuestados, indican que en la última década no han reportado eventos de riesgo que hayan puesto en riesgo su continuidad operativa o que hayan derivado en procesos de liquidación, lo que refuerza la percepción de un perfil de riesgo bajo en el sector.
- Las MUT expresan coincidencia en su percepción con los FE respecto de la pertinencia de establecer un marco regulatorio que contemple e institucionalice la figura del seguro de depósitos, con el fin de garantizar la protección de los recursos de los asociados ahorradores.
- La implementación de un esquema de aseguramiento de depósitos es vista como una herramienta clave para fortalecer la confianza en los modelos de los FE y MUT y su estabilidad a largo plazo.

ANEXO 4 – Resultados mesas de trabajo Cobertura FE y MUT

En el marco del análisis sobre la viabilidad y conveniencia de implementar un esquema de aseguramiento de depósitos para asociados, se realizaron mesas de trabajo en varias ciudades (Bucaramanga, Cali, Medellín y Bogotá) con la participación de 67 representantes de 61 FE y 14 representantes de 11 MUT.

Tabla 3030. Participación de los FE en las mesas de trabajo regionales

Datos Mesas		Miembros Asistentes				Fondos Asistentes			
Ciudad	Fecha	Pleno	Intermedio	Básico	Total	Pleno	Intermedio	Básico	Total
Cali	3/04/2025	16	9	3	28	15	8	3	26
Medellín	8/04/2025	10	3	2	15	9	3	2	14
Bogotá	9/01/2025	21	3	0	24	19	2	0	21
Total		**47**	**15**	**5**	**67**	**43**	**13**	**5**	**61**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Tabla 3131. Participación de las MUT en las mesas de trabajo regionales

Datos Mesas		Miembros Asistentes				Fondos Asistentes			
Ciudad	Fecha	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Total	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Total
Cali	3/04/2025	0	0	0	0	0	0	0	0
Medellín	8/04/2025	7	2	2	11	5	2	2	9
Bogotá	9/01/2025	3	0	0	3	2	0	0	2
Total		**10**	**2**	**2**	**14**	**7**	**2**	**2**	**11**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Preguntas:

1. ¿A qué riesgos considera que podría verse expuesta su entidad que llevarían a una desestabilización o potencial liquidación de esta?

Tabla 3232. Riesgos de desestabilización o liquidación reportados por los FE

	# Respuestas	% Part
Riesgo de la patronal	31	31%
No existen riesgos o están controlados	20	20%
Riesgos financieros	19	19%
Reformas del gobierno	6	6%
Pérdida de confianza	5	5%
Retiro de asociados	5	5%
Coyuntura económica	5	5%
Gobernabilidad	4	4%
Otras respuestas	5	5%
Total	**100**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Tabla 3333. Riesgos de desestabilización o liquidación reportados por las MUT

	# Respuestas	% Part
Riesgo financieros	12	32%
Riesgo reputacional	5	14%
Exigencias del supervisor	5	14%
Alta siniestralidad excequial	3	8%
Retiros masivos de ahorradores	3	8%
Competencia por las tasas de interés	2	5%
Riesgos tributarios	3	8%
Otras respuestas	4	11%
Total	**37**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Dentro de los riesgos identificados por los FE se encuentran el riesgo patronal derivado de procesos de liquidación, reestructuración o despidos masivos. Mientras que las MUT, indicaron que el riesgo reputacional es relevante en razón a que 2.000 MUT en funcionamiento, con corte a diciembre de 2024, no están siendo supervisadas o no reportan información a la SES, frente a 120 que si reportan información. De manera general los FE y MUT coinciden en determinar la exposición a riesgos financieros como el de liquidez, crédito y descalce de plazos o tasas, retiro de asociados.

2. Mecanismos para responder por los depósitos:

Tabla 3434. Mecanismos para responder por depósitos reportados por los FE

	# Respuestas	% Part
Liquidez y estructura patrimonial	63	59%
Cruce de cuentas	10	9%
Cartera (venta / recaudo)	9	8%
Cupos de crédito	7	7%
Bajo nivel de riego y buena gestión	5	5%
Venta otros activos	4	4%
Seguros de cartera	3	3%
Apoyo de la patronal	2	2%
Otras respuestas	4	4%
Total	**107**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Tabla 3535. Mecanismos para responder por depósitos reportados por las MUT

	# Respuestas	% Part
Fondo de liquidez	8	28%
Fondos patrimoniales / patrimonio	6	21%
Otras fuentes de liquidez	5	17%
Propiedad planta y equipo	4	14%
Cartera (venta / recaudo)	2	7%
Fondo social mutual	2	7%
Cupos de crédito preaprobados	2	7%
Total	**29**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Los FE manifiestan contar con una estructura patrimonial adecuada y buenos niveles de liquidez, con el fondo de liquidez y otros colchones de liquidez. En su lugar las MUT indicaron que su liquidez proviene directamente de sus activos (propiedad, planta y equipo, cartera). En general los FE y MUT convergen en indicar la posibilidad de acceso a cupos de crédito.

3. Opinión sobre si los mecanismos son suficientes o adecuados:

Tabla 3636. Percepción sobre la suficiencia de los mecanismos - FE

	# Respuestas	% Part
Adecuados / suficientes	33	55%
Pueden no ser suficientes	22	37%
Insuficientes	2	3%
No son suficientes pero adecuados	2	3%
Los depósitos son garantía de los créditos	1	2%
Total	**60**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Tabla 3737. Percepción sobre la suficiencia de los mecanismos - MUT

	# Respuestas	% Part
Adecuados / suficientes	11	79%
Suficiente / pueden ser mejorados	1	7%
Insuficientes	2	14%
Total	**14**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Los FE consideran que puede existir un riesgo residual en el que eventualmente no se pueda cubrir la totalidad de los depósitos y las MUT los estiman adecuados.

4. Otros mecanismos que podrían contribuir a proteger el ahorro:

Tabla 3838. Potenciales mecanismos alternativos reportados para proteger el ahorro - FE

	# Respuestas	% Part
Creación de fondos patrimoniales internos	16	16%
No lo requieren	13	13%
Otra opción al SdD	12	12%
Mayor supervisión o regulación	10	10%
Aumentar el fondo de liquidez / otras inversiones	8	8%
Capital propio	3	3%
Otras respuestas	11	11%
Total	**73**	**73%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Tabla 3939. Potenciales mecanismos alternativos reportados para proteger el ahorro - FE

	# Respuestas	% Part
Fondos específicos	9	45%
Control interno	3	15%
Colchón de liquidez	3	15%
Adecuada gestión de riesgos	2	10%
Supervisión a las mutuales que no reportan	1	5%
Plan de contingencia de liquidación	1	5%
Normatividad adicional	1	5%
Total	**20**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Los FE plantean incrementar los fondos o reservas patrimoniales existentes, o la creación de fondos específicos. Los FE y las MUT concurren en reforzar la supervisión y regulación prudencial, así como la constitución de fondos patrimoniales.

5. Percepción sobre la Aplicación del Seguro de Depósitos:

Tabla 4040. Percepción sobre la aplicación del SdeD - FE

	# Respuestas	% Part
Creación de fondos patrimoniales internos	16	16%
No lo requieren	13	13%
Otra opción al SdD	12	12%
Mayor supervisión o regulación	10	10%
Aumentar el fondo de liquidez / otras inversiones	8	8%
Capital propio	3	3%
Otras respuestas	11	11%
Total	**73**	**73%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Un gran porcentaje de FE no considera necesaria su implementación, señalan que su adopción implicaría altos costos, reduciendo excedentes y afectando el balance social, plantean destinar estos recursos para fortalecer la liquidez o los fondos patrimoniales. Además, indican que cualquier mecanismo debe diseñarse a la medida del riesgo del sector.

6. Identificación de barreras o retos:

Tabla 4141. Barreras identificadas para aplicación del SdeD - FE

	# Respuestas	% Part
Barreras financieras	40	52%
Problemas de la figura de SdD	8	10%
Desventaja comercial	2	3%

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Tabla 4242. Barreras identificadas para aplicación del SdeD - MUT

	# Respuestas	% Part	
Altos costos / Bajos excedentes	9	45%	Barrera
Poca capacidad económica de la base social	3	15%	Barrera
Desconocimiento del estado del modelo	2	10%	Barrera
Falta apoyo de las organizaciones de control	1	5%	Barrera
Tasas poco competitivas	1	5%	Barrera
Suguieren se estudie otro tipo de alternativa	2	10%	Reto
Disminuir la tasa de contribución de la Supersolidaria	1	5%	Reto
Bajar el % del fondo de liquidez	1	5%	Reto
Total	**20**	**100%**	

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Las principales barreras identificadas por los FE son la posible reducción en la generación de excedentes, afectar el balance social y comprometer el capital de trabajo. Además, la existencia de barreras estructurales para su implementación, como el desconocimiento estatal del modelo de negocio, la limitada cobertura del seguro y los desafíos para mitigar el riesgo moral de los administradores. Las MUT

identifican como barrera los altos costos, bajos niveles de excedentes y la limitada capacidad económica de los asociados.

7. Pertinencia del diseño flexible o segmentado:

Tabla 4343. Pertinencia de diseño flexible o segmentado para el SdeD - FE

	# Respuestas	% Part
No es pertinente	38	64%
Es pertinente	13	22%
Se requieren estudios	8	14%
Total	**59**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Tabla 4444. Pertinencia de diseño flexible o segmentado para el SdeD - MUT

	# Respuestas	% Part
No es pertinente	6	43%
No están en capacidad	4	29%
En caso de ser requerido, un modelo segmentado	1	7%
Pertinente para nivel 1	1	7%
N/R	2	14%
Total	**14**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Los FE cuestionan su implementación debido a los bajos niveles de riesgo de las entidades y los costos adicionales que implicaría. Además, indican que, de ser obligatorio, debería aplicarse inicialmente a los FE plenos, mientras que otros proponen una aplicación general, pero con criterios flexibles que consideren la heterogeneidad del sector, posición que es compartida por las MUT respecto de la aplicación a las MUT de primer nivel de supervisión.

8. Opinión sobre las categorías que tienen la capacidad para adoptar el esquema:

Tabla 4545. Percepción de aplicabilidad por categoría - FE

	# Respuestas	% Part
No es pertiente	24	51%
Aplica para FE plenos	11	23%
Aplica para FE plenos e intermedios	1	2%
Aplica para FE intermedios y básicos	1	2%
Para todos	3	6%
Realizar un estudios	7	15%
Total	**47**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Tabla 4646. Percepción de aplicabilidad por nivel de supervisión - MUT

	# Respuestas	% Part
Ninguna	4	29%
No es pertinente	4	29%
Están evauando el camnio de nivele de supervisión	2	14%
Nivel 1 de supervisión	1	7%
Validar la capacidad individual	1	7%
N/R	2	14%
Total	**14**	**100%**

Fuente: Información suministrada por el equipo consultor Coyuntura y Riesgos SAS.

Los FE manifiestan que su aplicabilidad seria para los FE plenos, dada su mayor capacidad financiera y menor nivel de riesgo, se recomienda evaluar previamente su impacto financiero. En el caso de las MUT, se reitera no pertinente o inaplicable debido a su nivel de supervisión, la viabilidad debe analizarse según la capacidad individual de pago de la prima.

CONCLUSIONES:

- Los FE consideran que el modelo es sólido, pero identifican riesgo patronal como principal amenaza.
- En su gran mayoría FE y MUT rechazan el seguro de depósitos por impacto financiero y baja pertinencia.
- Se proponen mecanismos internos como fondos patrimoniales y de mayor liquidez.
- En Medellín se propuso un fondo privado de cobertura limitada.
- Las MUT consideran inviable el seguro y priorizan ajustes regulatorios previos.
- Respecto de las MUT se hace referencia a la necesidad de efectuar cruce de información entre la SES y las Cámaras de Comercio para combatir la informalidad.

ANEXO 5 – Principios Básicos para Sistemas Eficaces de Seguro de Depósitos [1]- Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI).

Estos principios son adoptados por múltiples jurisdicciones y respaldados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, siendo parte del programa de evaluación del sector financiero (FSAP), para determinar la eficacia de los sistemas y las prácticas del seguro de depósitos de distintos países. A lo largo del tiempo han sido objeto de revisión y actualización, la más reciente en 2016 por el Comité Directivo interno de la IADI.

Principio 1. Objetivos de política pública: El objetivo principal de política pública para los sistemas del seguro de depósitos es proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera, debe ser específico y difundido entre el público.

Principio 2. Mandato y poderes: El mandato del asegurador debe estar legalmente definido y alineado con los objetivos de la política pública. Se clasifica en:

- **Caja de pagos:** solo reembolsa depósitos.
- **Caja pagadora plus:** suma funciones de resolución.
- **Minimización de pérdidas:** elige la estrategia de menor costo.
- **Minimización de riesgos:** actúa con amplias facultades de intervención, resolución y, en algunos casos, de supervisión prudencial.

Principio 3. Gobernanza: El asegurador de depósitos debe operar con independencia, transparencia, responsabilidad y sin injerencias externas.

Principio 4. Relación con la red de seguridad financiera: Debe existir un marco regulatorio integral, formal y continuo que permita la coordinación e intercambio de información con los demás integrantes de la red de seguridad financiera.

Principio 5. Temas transfronterizos: Deben establecerse acuerdos formales de coordinación e intercambio de información entre los seguros de depósitos de las jurisdicciones con presencia bancaria internacional.

Principio 6. Planificación de contingencias y manejo de crisis: El asegurador debe contar con planes y protocolos para responder ante eventos de crisis. La gestión de eventos sistémicos es una responsabilidad compartida entre todos los integrantes de la red de seguridad.

Principio 7. Membresía: La afiliación al sistema debe ser obligatoria para todas las entidades bancarias autorizadas.

[1] https://www.iadi.org/uploads/IADI_CP_Spanish.pdf - Principios básicos para sistemas de seguros de depósitos 2016. IADI

Principio 8. Cobertura: La cobertura debe ser clara, limitada, creíble y alineada con los objetivos de política pública y con el diseño del sistema de seguro de depósitos, protegiendo a la mayoría de los depositantes, dejando una proporción significativa sujeta a la disciplina de mercado.

Principio 9. Origen y usos de los fondos: El asegurador de depósitos debe contar con disponibilidad inmediata de recursos y mecanismos de financiamiento que garanticen el reembolso ágil a los depositantes, incluyendo acuerdos que aseguren la liquidez necesaria.

Principio 10. Concientización del público: Para proteger a los depositantes y promover la estabilidad financiera, es esencial una divulgación continua sobre los beneficios y limitaciones del sistema de seguro de depósitos.

Principio 11. Protección legal: El asegurador de depósitos y su personal, actual o anterior, deben gozar de protección legal frente a acciones o reclamaciones derivadas del ejercicio de sus funciones realizadas de buena fe, la cual deberá estar prevista en la legislación.

Principio 12. Responsabilidad por quiebras: El asegurador de depósitos o la autoridad competente debe tener facultades para exigir compensación legal a quienes resulten responsables de la insolvencia bancaria.

Principio 13. Detección e intervención temprana: El asegurador de depósitos debe integrarse al esquema de la red de seguridad financiera con el fin de detectar e intervenir oportunamente a entidades en riesgo, antes de su inviabilidad, protegiendo a los depositantes y la estabilidad del sistema.

Principio 14. Resolución: Debe existir un régimen legal eficaz de resolución que permita al asegurador de depósitos proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera.

Principio 15. Reembolso a depositantes: El sistema debe garantizar el reembolso oportuno de los depósitos asegurados, mediante un mecanismo de activación claro e inequívoco.

Principio 16. Recuperación de activos: El asegurador de depósitos debe tener, por mandato legal, el derecho a recuperar sus créditos conforme a la prelación de acreedores establecida en la normativa aplicable.