



Nuevas herramientas para la prevención de intervención y resolución ordenada para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria:

- Planes de fortalecimiento institucional "buenas prácticas para evitar medidas de intervención"
- Planes de resolución "buenas prácticas para una resolución ordenada de las organizaciones"
- Mecanismos de articulación entre entidades públicas de supervisión y resolución.

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

Bogotá – Colombia
Junio, 2026

Juan Manrique
Subdirector (E)

Derenis López Meza
Diana Forero Forero
Carolina Torres Caro
María Alejandra Rodríguez

Asesoras

Palabras Clave:

**Mecanismos de
recuperación y
resolución,
intervención,
Ahorro y crédito,
Economía solidaria**

Documento técnico





Resumen

Las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, esto es, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales con ahorro y crédito (organizaciones vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria -Supersolidaria o SES) cumplen un rol relevante para la inclusión financiera. En particular la actividad de captación que desarrollan justifica una especial protección, con miras a favorecer la protección del ahorro de sus asociados.

En esta línea, es relevante considerar que la actividad financiera que desarrollan estas organizaciones justifica contar con herramientas de gestión de situaciones de deterioro financiero. Los procesos de recuperación y resolución hacen parte de estas herramientas, que requieren de un alto nivel de preparación institucional y de coordinación interinstitucional entre las autoridades competentes.

El presente documento técnico contiene las justificaciones técnicas de una propuesta regulatoria con la que se busca incorporar, al sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, estándares y buenas prácticas internacionales y locales de coordinación de mecanismos de recuperación y resolución.

Esta propuesta se encuentra en línea con el diagnóstico y plan de acción de la hoja de ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, publicada por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera -URF en septiembre de 2022¹, conforme la cual se dispuso, en el objetivo de estratégico de fortalecimiento de la red de seguridad del sector, la elaboración de planes de resolución, orientados a que las entidades más relevantes de este sector estén preparadas para enfrentar escenarios de estrés material mediante planes que consideren la naturaleza, complejidad, interconexión y tamaño de las entidades, con el fin de facilitar una intervención oportuna y minimizar impactos adversos sobre los asociados y el sector.

Adicionalmente, se propuso la creación de un Comité Técnico de Fortalecimiento Institucional y Resolución, integrada por la Superintendencia de la Economía Solidaria y Fogacoop, como un espacio técnico de coordinación permanente que permita fortalecer la gestión conjunta

¹https://www.urf.gov.co/normatividad/estudios/2022/-/document_library/nsiq/view_file/347835?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nsiq_redirect=https%3A%2F%2Fwww.urf.gov.co%3A443%2Fnormatividad%2Festudios%2F2022%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nsiq%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview&_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_nsiq_fileEntryId=347835



de escenarios de estrés, mejorar el intercambio de información y apoyar la toma de decisiones en materia de resolución.



Tabla de contenido

Resumen	2
Definiciones	5
Listado de acrónimos	7
1. Antecedentes	8
2. Estándares Internacionales	10
3. Contexto local	19
3.1. Red de seguridad y competencias de sus instituciones	21
3.2. Referentes locales	23
4. Propuesta Normativa	26
4.1. Facultades reglamentarias	37
4.2. Régimen de transición	38
Bibliografía	40
Anexo 1. Experiencia internacional	42



Definiciones

Plan de fortalecimiento institucional²: documentos mediante los cuales las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito establecen estrategias, medidas, procedimientos y mecanismos orientados a preservar o restablecer oportunamente su solidez financiera, liquidez y viabilidad operativa. Estos documentos tienen un carácter preventivo y buscan que las organizaciones cuenten con un conjunto de medidas de actuación previamente definidas para enfrentar situaciones de deterioro financiero, operativo o institucional, restablecer su viabilidad y preservar la continuidad de sus funciones esenciales antes de que resulte necesaria la adopción de medidas especiales de intervención, resolución o liquidación. Estos documentos sólo deben ser elaborados y presentados por las organizaciones que se determinen de manera individual por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, de acuerdo con los lineamientos y recomendaciones que emita el Comité Técnico de Fortalecimiento Institucional y Resolución.

Plan de resolución: documentos que prevén la estrategia, recursos, guía de acción, procesos y procedimientos adoptados por parte de las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito. Estos documentos tienen por fin de enfrentar de manera oportuna y adecuada situaciones de deterioro institucional significativo, así como la eventual liquidación de la organización. Los planes de resolución sólo deben ser elaborados y presentados por las organizaciones que se determinen de manera individual por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, de acuerdo con los lineamientos y recomendaciones que emita el Comité Técnico de Fortalecimiento Institucional y Resolución.

Medidas preventivas de la toma de posesión: conjunto de actuaciones de carácter cautelar que puede adoptar la autoridad de supervisión con el fin de evitar que una entidad

² Para efectos de la propuesta que acompaña en el presente documento técnico se otorga la denominación de “planes de fortalecimiento institucional” para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria a lo que hoy se conoce para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia como “esquemas de recuperación”. La expresión “planes de fortalecimiento institucional” se asigna a efectos de no generar confusión con la terminología de “planes de recuperación” que utiliza la Circular Básica Jurídica de la Supersolidaria para referirse a una medida que puede ser adoptada durante los procesos de toma de posesión para liquidar.



vigilada incurra en causales de toma de posesión de sus bienes, haberes o negocios o, en su defecto, subsanar dichas causales antes de que se materialice su inviabilidad.

Toma de posesión: medida de intervención administrativa mediante la cual la autoridad de supervisión asume el control de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada, con el fin de administrarla o liquidarla cuando se configuran causales que comprometen su viabilidad, el adecuado manejo de los recursos del público o la estabilidad del sistema financiero.

Deterioro institucional significativo: situación en la que una organización presente afectaciones graves en sus condiciones operativas, financieras o de gobierno, que comprometan de manera sustancial su continuidad o su capacidad para cumplir oportunamente sus obligaciones, preservar niveles adecuados de liquidez o solvencia, o continuar desarrollando su objeto social de manera sostenible, o que pudiera generar riesgo de contagio.

Listado de acrónimos

Banxico. Banco Central de México.

BCB. Banco Central de Brasil

BCCR. Banco Central de Costa Rica.

BRRD: Bank Recovery and Resolution Directive.

BVR: Asociación Nacional de Bancos Cooperativos de Alemania.

CAC. Cooperativas de ahorro y crédito, y cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito.

CARESP. Registro de Responsables por Regímenes de Resolución de Brasil.

CCAC Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la Economía Solidaria que presta servicios de ahorro y crédito.

CDIC. Corporación Canadiense de Seguro de Depósito de Canadá.

CMN. Consejo Monetario Nacional de Brasil.

CNBV. Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México.

COMEF. Comité de Estabilidad Financiera de Brasil.

CONASSIF: Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero de Costa Rica

CONDUSEF. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros de México.

DGSD: Deposit Guarantee Schemes Directive.

FOGACOOP. Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.

FOGAFIN. Fondo de Garantías de Instituciones Financieras

FGCoop. Fondo de Garantía de Cooperativas de Crédito de Brasil.

FGD. Fondo de Garantía de Depósitos de Costa Rica.

FOCOOP. Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección de México.

FSB. Financial Stability Board

IADI. Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos.

IPAB: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario de México.

IPS: Institutional Protection Scheme o Esquema de Protección Institucional.

KA: Key Attributes

LRASCAP. Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México.

OFG. Otros fondos de garantía de Costa Rica.

OSFI. Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras de Canadá.

RAET. Régimen de Administración Especial Temporal de Brasil.

SES. Superintendencia de la Economía Solidaria.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

SOCAP. Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (México).

SUGEf. Superintendencia General de Entidades Financieras de Costa Rica

URF. Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera



1. Antecedentes

A partir de la expedición de la Ley 79 de 1988, del Decreto Ley 1481 de 1989, de la Ley 454 de 1998, y, más recientemente, de la Ley 2143 de 2021, se han consolidado las bases legales e institucionales para el desarrollo de las operaciones por parte de las diferentes organizaciones que integran el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria. Teniendo en cuenta este marco legal, el Gobierno nacional ha venido fortaleciendo de manera progresiva la regulación del sector, con el propósito de, entre otros aspectos, robustecer las instituciones y mecanismos de que dispone la red de seguridad para apoyar o contribuir a promover una adecuada gestión de riesgos y proteger los intereses de los asociados.

Lo anterior adquiere especial relevancia considerando el papel que desempeñan estas organizaciones, como actores fundamentales para la inclusión financiera, la ampliación del acceso al crédito y la prestación de servicios financieros en regiones y segmentos de la población históricamente desatendidos.

Institucionalmente, la red de seguridad del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria está conformada por la Superintendencia de la Economía Solidaria, como órgano de inspección, vigilancia y control; el Fondo de Garantías Entidades Cooperativas – Fogacoop³, como asegurador de depósitos de las cooperativas con actividad financiera; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, responsable de la formulación de la política pública; y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF, encargada del diseño e iniciativas regulatorias. La actuación coordinada de estas entidades contribuye a la preservación de la estabilidad, la confianza y el adecuado funcionamiento de las organizaciones que desarrollan actividad de ahorro y crédito en el sector de la economía solidaria.

En este marco institucional, el sector cuenta, adicionalmente, con instancias formales de coordinación como la Comisión Intersectorial de Seguimiento al Subsector de Ahorro y Crédito de la Economía Solidaria (CCAC), creada mediante el Decreto 1997 de 2019, cuyo objeto es realizar el seguimiento a la evolución del subsector y promover la articulación entre las entidades responsables de la formulación de política pública, la regulación, la supervisión y la estabilidad de este. La CCAC se encuentra conformada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien la preside, la Unidad Administrativa Especial de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF, la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – Fogacoop. Estas entidades, en el ámbito de sus respectivas competencias,

³ Las CAC son las únicas organizaciones del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria inscritas en Fogacoop.



desempeñan en la Comisión funciones de análisis, monitoreo y coordinación de acciones orientadas al adecuado funcionamiento, desarrollo y protección del sector.

En desarrollo de las funciones de supervisión, la Superintendencia de la Economía Solidaria cuenta con un conjunto de facultades orientadas a la adopción de medidas preventivas y de intervención sobre las organizaciones vigiladas, de conformidad con lo previsto en los artículos 34 y 36 de la Ley 454 de 1998. En virtud de dichas disposiciones, y en concordancia con el régimen aplicable a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, el supervisor puede impartir instrucciones, exigir la adopción de medidas de ajuste y, cuando las condiciones de la organización así lo ameriten, ordenar la toma de posesión de sus bienes, haberes o negocios para administrarlos o liquidarlos.

Asimismo, el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contempla dentro de las medidas preventivas a la toma de posesión, la facultad de exigir la elaboración de programas de recuperación⁴, entre otras, como instrumentos orientados a restablecer la situación financiera de las entidades vigiladas. Estas herramientas se articulan con las facultades de intervención previamente mencionadas, configurando un marco de actuación que permite a las autoridades adoptar medidas preventivas y correctivas frente a situaciones de deterioro financiero, con el propósito de evitar que una entidad incurra en causal de toma de posesión o de superar dicha situación cuando esta se presente.

En desarrollo de lo anterior, la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF, publicó en 2022 la hoja de ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, en la cual se definieron líneas de acción orientadas al fortalecimiento del marco institucional y regulatorio del subsector y el fortalecimiento de la red de seguridad. Dentro de dichas líneas, se incorporan iniciativas relacionadas con la preparación de las organizaciones frente a escenarios de deterioro financiero, incluyendo el desarrollo de herramientas de planeación para la gestión de crisis, así como la creación de instancias de articulación entre las autoridades competentes para la atención de estos escenarios.

Bajo este marco, el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria ha evolucionado sobre la base de un marco jurídico e institucional que ha permitido su crecimiento y consolidación, así como el fortalecimiento progresivo de los instrumentos de supervisión, intervención y protección del ahorro de los asociados, en atención a la naturaleza, características y particularidades propias de estas organizaciones, en un entorno regulatorio que ha venido desarrollándose de manera gradual en atención a las dinámicas del sector.

⁴ Estas medidas corresponden a las que, para efecto de la propuesta regulatoria que acompaña el presente documento técnico, se ha denominado en esta iniciativa por “planes de fortalecimiento institucional”.

2. Estándares Internacionales

En materia de recuperación y resolución de entidades financieras, el *Financial Stability Board* (FSB, por sus iniciales en inglés) desarrolló los "*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*" como el estándar internacional de referencia en la materia. Adoptados originalmente en 2011 y respaldados por el G20⁵, estos atributos buscan que las autoridades puedan resolver instituciones financieras de manera ordenada, manteniendo la continuidad de sus funciones económicas críticas y sin exponer a los contribuyentes a pérdidas por apoyo de solvencia.

Los *Key Attributes* establecen un conjunto de doce características esenciales que deben integrar los regímenes de resolución en las distintas jurisdicciones. Entre las cuales se destacan la Planificación de Recuperación y Resolución (*Recovery and Resolution Planning*), desarrollada en el atributo (KA 11). Estos planes constituyen un proceso continuo, preventivo y de carácter prospectivo orientado a la preparación de las entidades y de las autoridades frente a escenarios de deterioro financiero significativo o de eventual inviabilidad que se divide en dos vertientes con responsabilidades y objetivos claramente delimitados:

- Los planes de recuperación son responsabilidad de la alta dirección de la institución financiera. Su objetivo es identificar un conjunto de opciones estratégicas y medidas (como el fortalecimiento del capital o la venta de activos) para restaurar la solidez financiera y la viabilidad de la firma cuando esta se encuentra bajo situaciones de estrés severo, pero aún no ha llegado al punto de resolución.
- Los planes de resolución sirven como guía operativa para facilitar el uso eficaz de los poderes de resolución, con el fin de proteger las funciones sistémicas críticas de la entidad, como los sistemas de pago o la captación de depósitos, y permitir una salida ordenada del mercado sin causar una disrupción sistémica ni exponer a los contribuyentes a pérdidas⁶.

A partir de estos estándares, la experiencia internacional evidencia que distintas jurisdicciones han adoptado soluciones institucionales y regulatorias diversas, ajustadas a la estructura de sus sistemas financieros y al peso relativo del cooperativismo financiero, pero

⁵ El G20, o Grupo de los Veinte, es un foro internacional que reúne a las principales economías avanzadas y emergentes del mundo para debatir y coordinar políticas económicas.

⁶ En este atributo se indica que los planes de resolución son desarrollados por las autoridades o grupos de resolución. Sin embargo, en el contexto local no se cuenta con una única instancia u órgano en materia de resolución.

convergentes en principios como la prevención, la acción temprana, la coordinación interinstitucional y la protección del depositante.

Si bien los estándares desarrollados por el *Financial Stability Board* establecen lineamientos comunes en materia de planeación de recuperación y resolución, su adopción en las distintas jurisdicciones no se ha materializado de manera uniforme. En algunos países, estos elementos han sido incorporados de forma explícita mediante regímenes formales de planificación de recuperación y resolución, mientras que en otros se han desarrollado mecanismos funcionalmente equivalentes a través de esquemas de supervisión intensiva, intervención temprana, redes de apoyo institucional y herramientas de resolución administrativa. En todo caso, estos enfoques convergen en los principios fundamentales de prevención, acción temprana, coordinación institucional y protección del ahorro.

En este sentido, resulta pertinente examinar experiencias representativas en distintas regiones, en particular los casos latinoamericanos de Brasil, Costa Rica y México, así como los modelos implementados en Canadá y Alemania, pertenecientes a los entornos norteamericano y europeo, con el propósito de ilustrar los distintos enfoques adoptados para la gestión ordenada de crisis en entidades financieras cooperativas.

BRASIL

El cooperativismo financiero se organiza dentro del Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, bajo el marco de la Ley Complementaria 130 de 2009 (modificada por la LC 196 de 2022). Este marco legal reconoce un papel estructural a las cooperativas centrales y confederaciones para el fortalecimiento operativo del sistema. El modelo brasileño se caracteriza por una integración sistémica donde la estabilidad no depende de una norma única, sino de un andamiaje que articula reglas prudenciales con redes de apoyo mutuo.

- **Herramientas de recuperación, intervención y resolución:**

- Acciones Tempranas (*Early Action*): funcionan como el equivalente a los planes de recuperación. Son herramientas de estabilidad y saneamiento previo que permiten el compartimiento de recursos y riesgos, la aplicación centralizada de recursos (tesorería intragrupo) y la administración temporal de una cooperativa por parte de su central o confederación para estabilizarla antes de requerir una intervención formal.
- Regímenes de Resolución: se activan ante deterioros severos o riesgo de insolvencia. Incluyen la intervención (sustitución de administradores y suspensión temporal de obligaciones), la liquidación extrajudicial (cierre ordenado de operaciones) y el RAET (*Regime de Administração Especial*)

Temporária). Este último es un régimen especial donde el Banco Central asume la gestión a través de un Consejo Director para sanear la entidad sin interrumpir sus operaciones ni activar el pago de garantías.

- CARESP: Registro oficial de profesionales habilitados e idóneos para conducir estos procesos de resolución.

- **Autoridades Participantes:**

- Banco Central de Brasil (BCB): es la máxima autoridad de resolución y de supervisión microprudencial. Tiene la facultad de ordenar las intervenciones, liquidaciones o el RAET.
- Consejo Monetario Nacional (CMN): actúa como el órgano regulador que dicta las normas de organización y funcionamiento.
- Comité de Estabilidade Financeira (COMEF): responsable de la coordinación macroprudencial, fijando directrices para mitigar riesgos sistémicos.
- Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop): actúa como el seguro de depósitos (hasta R\$ 250.000) y como pilar de la red de seguridad, brindando asistencia y soporte financiero a las cooperativas en dificultades.

En conjunto, el caso brasileño evidencia un modelo basado en la prevención y la estabilización intra-sistema, en el cual las herramientas de resolución formal operan como mecanismos de última instancia, mientras que la coordinación institucional, el soporte entre entidades y la supervisión activa constituyen los principales instrumentos para la gestión de situaciones de estrés.

COSTA RICA

El sector cooperativo de ahorro y crédito está plenamente integrado al sistema financiero supervisado. Las cooperativas de intermediación financiera se rigen por la Ley 7391 de 1994, modificada por la Ley 9915 de 2020, la cual define su naturaleza especializada y su sujeción a la regulación prudencial. El marco de estabilidad y gestión de crisis se consolidó con la Ley 9816 de 2020, que establece los mecanismos de resolución y el Fondo de Garantía de Depósitos. El modelo enfatiza la protección del ahorro y la salida ordenada de entidades inviables para minimizar el impacto sistémico.

- **Herramientas de recuperación, intervención y resolución:**

- Planes de recuperación y resolución: en virtud de lo dispuesto en el reglamento SUGEF 23-23 las entidades deben contar con planes de recuperación y

suministrar información para la elaboración de los planes de resolución por parte de la autoridad de resolución.

- Informe descriptivo: documento técnico que las entidades deben entregar como insumo base para que la autoridad planifique la resolución. Contiene el modelo de negocio, interdependencias, funciones críticas y sistemas de infraestructura.
 - Criterio de Proporcionalidad: las cooperativas bajo esquemas simplificados pueden estar exentas de planes de recuperación formales, pero tienen la obligación ineludible de presentar el informe descriptivo para evaluar su resolubilidad.
 - Mecanismos de resolución: si la recuperación falla, se prevén herramientas como la venta del negocio, transferencia de activos y pasivos a otra entidad o a una entidad puente, y el uso de vehículos fiduciarios para administrar activos remanentes, bajo el principio de menor costo frente a la liquidación.
- **Autoridades Participantes:**
 - CONASSIF (Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero): órgano regulador y máxima autoridad de resolución. Adopta las decisiones sobre declaratorias de inviabilidad y define la estrategia de resolución a implementar.
 - SUGEF (Superintendencia General de Entidades Financieras): actúa como supervisor microprudencial. A través de su área especializada en resolución, utiliza la información de las entidades para desarrollar y actualizar los planes de resolución.
 - BCCR (Banco Central de Costa Rica): autoridad monetaria y administrador del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), el cual cubre depósitos hasta por ₡6.000.000 por persona y entidad.

La experiencia práctica en Costa Rica evidencia la aplicación de estos instrumentos mediante soluciones de mercado orientadas a la transferencia rápida de activos y pasivos a entidades sanas, lo cual permite evitar procesos liquidatorios desordenados y maximizar la recuperación de los acreedores, en línea con los objetivos del régimen de resolución.

MÉXICO

El sector se estructura a través de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP), las cuales operan bajo un régimen jurídico especial que reconoce su naturaleza solidaria sin eximir las de estándares prudenciales. Se rigen principalmente por la LRASCAP



(2009) y la Ley de Protección al Ahorro Cooperativo. El modelo emplea un enfoque de supervisión proporcional basado en niveles de operación (I a IV) según el tamaño, complejidad y perfil de riesgo de cada entidad. Las SOCAP de "nivel básico" (activos 2.5 millones de UDIS) no requieren autorización ni cuentan con seguro de depósitos.

- **Herramientas de recuperación, intervención y resolución:**

- Medidas correctivas graduales: el sistema permite aplicar exigencias diferenciadas y adoptar correcciones oportunas ante desviaciones, tales como requerimientos de capitalización, restricciones operativas o programas de regularización.
- Programas de regularización y saneamiento: Exigidos a la entidad para corregir deficiencias operativas o financiera.
- Esquemas de resolución: cuando las medidas preventivas resultan insuficientes, el ordenamiento prevé un conjunto de herramientas de intervención y resolución a cargo de la CNBV, en coordinación con el FOCOOP. Estas incluyen la intervención administrativa con sustitución de órganos de dirección, la implementación de programas de saneamiento, la fusión o absorción por entidades solventes, la transferencia de activos y pasivos y, en última instancia, la revocación de autorización y la liquidación administrativa.

- **Autoridades Participantes:**

- CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores): es la autoridad de supervisión prudencial, correctiva y de resolución administrativa para las SOCAP niveles I al IV.
- FOCOOP (Fondo de Protección): fideicomiso encargado de la supervisión auxiliar preventiva y de la administración del seguro de depósitos (cobertura hasta 25,000 UDIS por socio) bajo el principio de menor costo.
- IPAB (Instituto para la Protección al Ahorro Bancario): actúa como autoridad de resolución para la banca múltiple y lidera la elaboración de los lineamientos para los planes de resolución en coordinación con la CNBV y Banxico.
- Banco de México (Banxico): participa en la regulación de la estabilidad financiera, sistemas de pago y aspectos macroprudenciales.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público): ejerce funciones normativas, de política pública y la coordinación general del sistema financiero.

En la práctica, el modelo mexicano configura un esquema escalonado de gestión de crisis, en el cual la identificación temprana de riesgos, la aplicación de medidas correctivas y la supervisión auxiliar constituyen etapas previas a la intervención formal. Este diseño permite gestionar de manera progresiva las situaciones de deterioro, privilegiando la recuperación y continuidad de las entidades cuando es posible, y facilitando, en caso contrario, su salida ordenada del mercado mediante mecanismos de resolución que protegen el ahorro y preservan la estabilidad del sector.

CANADÁ

El sector está conformado por las "*credit unions*" predominantes en provincias anglófonas y las "*caisses populaires*" vinculadas a la tradición francófona, como el Grupo Desjardins. Su arquitectura es multinivel y descentralizada: la regulación primaria es provincial, basada en la *Constitution Act* de 1867, pero existe un régimen federal optativo desde 2012 para que cooperativas de gran escala operen como "*federal credit unions*" bajo normativa nacional. La arquitectura institucional canadiense se caracteriza por una distribución multinivel de competencias entre autoridades provinciales y federales, lo que da lugar a un sistema de supervisión y gestión de crisis descentralizado, pero coordinado.

- **Herramientas de recuperación, intervención y resolución:**

- Supervisión Basada en Riesgos: tanto la OSFI como las autoridades provinciales aplican marcos que evalúan la solvencia, gobernanza y resiliencia operativa, permitiendo imponer requerimientos adicionales de capital o planes de corrección destinados a restablecer la viabilidad antes de activar la resolución.
- Mecanismos de Resolución: cuando las medidas de recuperación resultan insuficientes, las autoridades pueden recurrir a herramientas de resolución orientadas a preservar la estabilidad financiera y proteger a los depositantes. Entre ellas se encuentran las fusiones asistidas, las transferencias de activos y pasivos, la creación de entidades puente, la toma de control temporal de la institución y, en última instancia, la liquidación ordenada.
- Planes de corrección y fortalecimiento: Se exige a las instituciones elaborar planes orientados a restablecer la solvencia y liquidez bajo criterios de proporcionalidad según su tamaño y complejidad

- **Autoridades Participantes:**

A nivel federal, el diseño institucional distribuye funciones entre varios órganos para asegurar una coordinación efectiva:

- Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras (OSFI): Es la autoridad de supervisión prudencial encargada de vigilar la solidez y solvencia de las cooperativas federales.
- Corporación Canadiense de Seguro de Depósito (CDIC): Actúa como la autoridad de resolución y responsable del seguro de depósitos (con cobertura de hasta CAD 100.000).
- Departamento de Finanzas de Canadá: Órgano rector de la política financiera y estabilidad del sistema.

En la práctica, el modelo canadiense configura un esquema escalonado de gestión de crisis que integra supervisión basada en riesgos, intervención temprana y mecanismos de resolución ordenada. Este diseño permite abordar progresivamente los problemas financieros de las cooperativas, privilegiando su recuperación y continuidad cuando ello es viable y, en caso contrario, facilitando una salida ordenada del mercado que proteja a los depositantes y preserve la estabilidad del sistema financiero.

ALEMANIA

El sector está conformado por los bancos cooperativos (*Genossenschaftsbanken*), los cuales constituyen uno de los tres pilares del sistema bancario alemán. Estas entidades son instituciones de crédito plenas, autorizadas para captar depósitos del público y plenamente integradas al sistema bancario europeo. Su marco jurídico es un sistema híbrido que combina directivas de la Unión Europea (BRRD para recuperación y resolución, y DGSD para garantía de depósitos) con leyes nacionales como la SAG (Ley de Recuperación y Resolución Bancaria) y la EinSiG (Ley de Garantía de Depósitos).

- **Herramientas de recuperación, intervención y resolución:**

- Esquema de Protección Institucional (IPS): es la característica distintiva y principal línea de defensa preventiva. Administrado por la asociación nacional de bancos cooperativos (BVR), su objetivo es evitar la insolvencia de las entidades mediante el apoyo financiero mutuo y la estabilización temprana. El

IPS puede exigir planes de saneamiento, realizar aportes económicos, promover fusiones o intervenir directamente en la gestión de una cooperativa antes de que llegue a ser inviable.

- Planes de Recuperación y Resolución: bajo la directiva europea BRRD y la ley SAG, los bancos deben elaborar sus propios planes de recuperación, mientras que las autoridades preparan los planes de resolución.
- Intervención: cuando las medidas preventivas y de estabilización resultan insuficientes, el ordenamiento prevé la aplicación de las herramientas formales de recuperación y resolución contempladas en la BRRD y en la Ley SAG. Estas incluyen la elaboración de planes de recuperación y resolución, la intervención temprana, la transferencia de activos y pasivos, la creación de entidades puente, la segregación de activos y, en última instancia, la liquidación ordenada. Dichas facultades son ejercidas por la BaFin y, cuando corresponde, por la autoridad europea de resolución bancaria (Single Resolution Board – SRB).
- Efectividad Histórica: gracias a la efectividad del IPS, desde 1930 ningún depositante de una cooperativa afiliada ha sufrido pérdidas ni se ha requerido activar un pago formal de seguro de depósitos.

- **Autoridades Participantes:**

- BaFin (Autoridad Federal de Supervisión Financiera): ejerce la supervisión prudencial y actúa como la autoridad de resolución nacional para las entidades menos significativas.
- Deutsche Bundesbank (Banco Federal Alemán): participa en la supervisión continua, el monitoreo de la estabilidad financiera y el análisis macroprudencial.
- BVR (Asociación Nacional de Bancos Cooperativos): entidad privada responsable de administrar el IPS cooperativo.
- Instancias Europeas: en el marco de la Unión Bancaria, participan el Banco Central Europeo (BCE) en la supervisión y la Junta Única de Resolución (SRB) para las entidades significativas a nivel sistémico.

En la práctica, el modelo alemán configura un esquema de gestión de crisis centrado en la prevención y la protección institucional, en el cual la supervisión continua, los mecanismos de alerta temprana y la actuación de los IPS constituyen las herramientas fundamentales

para preservar la estabilidad de las entidades cooperativas. La resolución formal y la liquidación se conciben como mecanismos excepcionales y de último recurso, reservados para aquellos casos en que no sea posible restablecer la viabilidad de la entidad mediante las medidas preventivas y correctivas disponibles.

Conclusiones

El examen de las experiencias de Brasil, Costa Rica, México, Canadá y Alemania permite constatar que, pese a las diferencias institucionales, jurídicas y territoriales entre jurisdicciones, los regímenes de resolución aplicables a entidades financieras cooperativas presentan patrones convergentes alineados con los Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions del Financial Stability Board. En particular, todos los modelos analizados incorporan esquemas de intervención temprana, mecanismos de coordinación entre autoridades de supervisión, garantía de depósitos y resolución, y herramientas orientadas a preservar la continuidad de funciones críticas, minimizar el contagio sistémico y proteger al depositante, reservando la liquidación como alternativa de último recurso.

Asimismo, la experiencia comparada evidencia que la resolución del cooperativismo financiero no se estructura necesariamente en torno a una autoridad única, sino que suele descansar en arreglos institucionales articulados, donde interactúan autoridades supervisoras, fondos de garantía sectoriales, bancos centrales u organismos macroprudenciales y, en algunos casos, esquemas internos de protección o redes intra-sistema. Estos arreglos permiten distribuir competencias, aprovechar capacidades técnicas especializadas y dotar al sistema de mayor flexibilidad y resiliencia frente a escenarios de crisis, sin comprometer la claridad en la toma de decisiones ni la responsabilidad pública.

De igual forma, varias de las jurisdicciones analizadas han optado por asignar funciones de resolución a autoridades especializadas con competencias y herramientas específicas para gestionar situaciones de inviabilidad financiera. En Costa Rica, la Junta de Resolución, en el marco institucional del CONASSIF, ejerce funciones de resolución respecto de las entidades sujetas a su ámbito de competencia. En Canadá, la CDIC actúa simultáneamente como administradora del seguro de depósitos y como autoridad de resolución para las instituciones financieras federales afiliadas, incluidas las cooperativas federales. Por su parte, en



Alemania, las competencias de resolución recaen en la BaFin, en coordinación con la SRB dentro del marco de la Unión Bancaria Europea. La existencia de estas autoridades especializadas refleja una tendencia internacional orientada a fortalecer la capacidad institucional para gestionar crisis financieras de manera ordenada, protegiendo a los depositantes y preservando la estabilidad del sistema financiero.

En conjunto, las jurisdicciones analizadas confirman que un régimen de resolución eficaz para entidades cooperativas requiere marcos normativos claros, procedimientos previamente definidos y canales formales de articulación interinstitucional, que habiliten una actuación oportuna, proporcional y ordenada de las autoridades competentes frente a situaciones de deterioro significativo o inviabilidad. Adicionalmente, la experiencia internacional muestra que la existencia de herramientas de intervención temprana, mecanismos de protección de depósitos y autoridades o acuerdos institucionales con funciones específicas de resolución constituye un elemento fundamental para facilitar la continuidad de funciones esenciales, proteger el ahorro de los asociados y garantizar una salida ordenada de las entidades que no puedan recuperar su viabilidad.

3. Contexto local

El sector de ahorro y crédito de la economía solidaria cumple la función de canalizar recursos de ahorro de sus asociados y proveer servicios financieros orientados a la inclusión, el desarrollo económico y el bienestar de las comunidades en las que opera. Su naturaleza basada en principios de solidaridad y bien común ha permitido ampliar el acceso a servicios financieros en diversos segmentos poblacionales y territorios del país.

A diciembre de 2025, se encuentra que el sector de ahorro y crédito:

- Representa el 48% del total del sector de la economía solidaria vigilado por la Superintendencia de la Economía Solidaria.
- Está conformado por 174 cooperativas de ahorro y crédito - CAC, 112 asociaciones mutuales - MUT y 1.391 fondos de empleados - FE⁷.

⁷ Cifras de la Supersolidaria. Tomado de la presentación en la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de Ahorro y Crédito de la Economía Solidaria (CCAC). Primera sesión 2026. 07 de mayo de 2026

- Registran activos por \$ 41,6 billones, pasivos por \$ 28,3 billones y 4,3 millones de ahorradores, una cartera de créditos de \$ 31 billones con 1,8 millones de deudores y un patrimonio de \$ 13,3 billones.
- Agrupan alrededor de 5,4 millones de asociados, con presencia en 32 departamentos y 655 municipios, consolidándose como un actor relevante en la promoción de la inclusión financiera y el desarrollo regional.
- En términos de tamaño, complejidad operativa, concentración de activos y alcance geográfico, el sector presenta una estructura heterogénea. Las CAC concentran aproximadamente el 59% de los activos totales del sector, mientras que el 40% lo tienen los FE y el 1% las MUT. Esta diversidad supone distintos niveles de exposición a riesgos financieros, operativos y de gobernanza, así como capacidades diferenciadas para afrontar situaciones de deterioro.
- En particular, las CAC registran activos por \$24,5 billones, pasivos por \$16,2 billones, una cartera de créditos de \$18,5 billones y un patrimonio de \$8,3 billones. Asimismo, constituyen el único tipo de organización del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria inscrito al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – Fogacoop.

Esta información evidencia que el ahorro y el crédito constituyen servicios financieros que son ofrecidos a un número significativo de personas por las organizaciones que conforman el sector. En consecuencia, su adecuado funcionamiento justifica contar con herramientas que contribuyan a la protección del ahorro, la confianza de los asociados y la estabilidad del sector.

Adicionalmente, la intermediación financiera implica la necesidad de contar con un marco institucional robusto que permita preservar la confianza de los asociados, mitigar riesgos y gestionar de manera ordenada eventuales situaciones de deterioro financiero.

En los últimos años, el Gobierno nacional ha impulsado y expedido diversas iniciativas regulatorias orientadas a fortalecer la regulación prudencial del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, con el propósito de fortalecer la solidez patrimonial de estas organizaciones y preservar la confianza que los asociados depositan en ellas. Un referente central en este proceso es la *Hoja de ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria*, publicada por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) en septiembre de 2022, en la cual, el Gobierno nacional ha reconocido la importancia de fortalecer las instituciones, procedimientos y mecanismos orientados a preservar la estabilidad del sector, mediante la optimización y consolidación de su red de seguridad.



3.1. Red de seguridad y competencias de sus instituciones

En el marco normativo vigente, el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria cuenta con una red de seguridad integrada por distintas entidades con competencias complementarias, orientadas a la supervisión, formulación de política, regulación y el aseguramiento de depósitos. Entre estas, tenemos:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP): rector de la política económica y financiera.
- Superintendencia de la Economía Solidaria (SES): autoridad de inspección, vigilancia y control de las entidades del sector.
- Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop): administrador del seguro de depósitos y ejecutor de operaciones de apoyo.
- Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF): apoyo técnico en la proyección y análisis de la regulación aplicable al subsector, de conformidad con el Decreto 4172 de 2011.

Adicionalmente, mediante el Decreto 1997 de 2019 se creó la Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la Economía Solidaria que presta servicios de ahorro y crédito (CCAC), como instancia de articulación orientada al seguimiento del sector y a la adopción coordinada de acciones por parte de las entidades que la integran.

Si bien esta arquitectura institucional permite articular la política pública, la supervisión, la regulación y el aseguramiento de depósitos, su alcance se encuentra principalmente orientado al seguimiento del sector, dentro del rango de competencias propias de cada entidad. De esta manera, se encuentra que en el contexto local no se cuenta con una instancia especializada en la articulación técnica enfocada en la resolución. Entendida esta última como un conjunto de actuaciones ordenadas y diferenciadas de la liquidación tradicional, orientadas a gestionar la inviabilidad de una entidad procurando preservar funciones financieras esenciales, proteger a los ahorradores y minimizar impactos adversos sobre el sector, reduciendo las posibilidades de llegar a una toma de posesión para administrar o liquidar.

En este contexto, el arreglo institucional local prevé la concurrencia de competencias complementarias en cabeza de la Superintendencia de la Economía Solidaria y del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – Fogacoop, particularmente en escenarios que pueden



derivar en procesos de intervención, liquidación o resolución de cooperativas de ahorro y crédito. Esta concurrencia implica que las decisiones adoptadas por una de estas entidades tienen efectos directos sobre las actuaciones de la otra, lo cual refuerza la necesidad de mecanismos institucionales de articulación técnica.

Superintendencia de la Economía Solidaria

La Superintendencia de la Economía Solidaria, en ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia y control⁸, realiza un seguimiento permanente a la situación financiera, administrativa, jurídica y operativa de las organizaciones de la economía solidaria sometidas a su supervisión, con el fin de identificar oportunamente riesgos que puedan afectar su estabilidad, solvencia, sostenibilidad o la adecuada prestación de los servicios a sus asociados. En el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, esta labor cobra especial relevancia respecto de las 174 cooperativas de ahorro y crédito, debido a su participación sobre los activos, la cartera, los depósitos y demás recursos administrados sobre la totalidad de este sector.

En desarrollo de estas funciones, la Superintendencia cuenta con facultades para adoptar medidas administrativas preventivas y correctivas, así como para ordenar la toma de posesión para administrar o liquidar entidades cuando se configuren las causales previstas en las normas⁹.

En escenarios de deterioro, la actuación de la Superintendencia resulta determinante para la identificación temprana de situaciones de inviabilidad, la adopción de medidas de intervención y la definición del curso de la acción institucional. Estas decisiones inciden directamente en la activación de mecanismos de resolución y en las actuaciones a cargo de Fogacoop. No obstante, estas medidas se activan en escenarios de deterioro institucional significativo, próximos a la adopción de medidas de toma de posesión, y no como instrumentos de preparación anticipada en etapas tempranas del ciclo de riesgo. En este sentido, dada la naturaleza del sector, la gestión de estas crisis exige una coordinación que trascienda la supervisión tradicional y que integre de manera efectiva a las distintas instancias del sistema.

⁸ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 y 34 de la Ley 454 de 1998

⁹ Artículo 114 del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero)

Fogacoop

Por su parte, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas¹⁰ cumple un papel central en la protección de la confianza de los ahorradores y depositantes de las cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas con sección de ahorro y crédito, mediante la administración del seguro de depósitos y la ejecución de operaciones de apoyo orientadas a mitigar los impactos derivados de situaciones de crisis. En el marco normativo vigente, Fogacoop actúa como instrumento de apoyo para el órgano supervisor en escenarios de intervención y liquidación, procurando que las medidas adoptadas permitan una atención eficiente a los depositantes y, cuando sea posible, una gestión ordenada que minimice los costos asociados a la liquidación de las entidades inscritas.

Las decisiones y actuaciones de Fogacoop en estos escenarios se encuentran estrechamente vinculadas a las medidas adoptadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en la medida en que la activación del seguro de depósitos y la ejecución de operaciones de apoyo dependen, en gran parte, de la información y de las decisiones administrativas adoptadas por la autoridad de supervisión¹¹.

Esta interdependencia funcional revela la necesidad de contar con espacios formales de coordinación técnica que permitan un análisis conjunto y oportuno de los escenarios de deterioro financiero y de las alternativas de actuación disponibles.

3.2. Referentes locales

La experiencia del sector financiero evidencia la importancia de contar con mecanismos institucionales específicos de coordinación técnica para la gestión de situaciones de deterioro financiero, y mecanismos de prevención y resolución que contribuyan a reducir la salida del mercado de las entidades.

En este sector financiero vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia, la concurrencia de competencias de resolución entre la autoridad de supervisión y el asegurador de depósitos condujo a la creación de la Comisión Intersectorial de Resolución mediante el Decreto 923 de 2018. Esta Comisión, que lleva más de cinco años de funcionamiento, está

¹⁰ De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2206 de 1998 mediante el cual se crea el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, Fogacoop, estableciendo su objeto, prerrogativas, entre otros.

¹¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.4.1.1.1 a 2.4.1.1.5 del Decreto 2555 de 2010, la Superintendencia de Economía Solidaria es la autoridad competente para ordenar la toma de posesión para administrar y para liquidar. En este último caso, en firme la decisión, le corresponde a Fogacoop proceder con el pago del Seguro de Depósitos.

concebida como una instancia técnica, no decisoria y no vinculante, orientada al análisis conjunto de escenarios de estrés financiero y de posibles estrategias de resolución¹².

En lo referente a la preparación preventiva ex ante, los elementos de los planes de recuperación han sido desarrollados en la regulación financiera local a través de los Esquemas de Pruebas de Resistencia (EPR) y los Esquemas de Recuperación. Estos instrumentos permiten integrar en la planeación de las entidades los componentes técnicos exigidos por el *Key Attribute* 11 del FSB, tales como la identificación de opciones estratégicas para restaurar la solidez financiera ante situaciones de estrés severo (idiosincrático o sistémico), el establecimiento de indicadores de activación y la definición de acciones mitigantes y de restauración de viabilidad.

De manera complementaria, se dispuso la adopción de planes de resolución como instrumentos centrales de preparación anticipada, en concordancia con los *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*¹³. Estos planes permiten comprender integralmente a las entidades, identificar funciones críticas, evaluar alternativas de resolución y anticipar obstáculos para su resolubilidad, sin que ello implique decisiones automáticas ni afecte el ejercicio futuro de las competencias legales.

En el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria existe una concurrencia de competencias relevante entre la Superintendencia de la Economía Solidaria (SES) y Fogacoop, la cual es de especial importancia en escenarios que pueden derivar en procesos de resolución. Sin embargo, a diferencia del sector financiero que cuenta con la Comisión Intersectorial de Resolución y planes, el sector solidario aún presenta una brecha institucional en la gestión ordenada de situaciones de inviabilidad, como se evidencia en la Tabla No. 1.

Este contraste se asocia a la ausencia de mecanismos formales de articulación para el análisis conjunto de alternativas de actuación y, especialmente, a la falta de instrumentos de preparación ex ante frente a escenarios de crisis. Para cerrar esta brecha, la propuesta busca establecer un marco robusto que incorpore integralmente los elementos de los planes de recuperación y de resolución, conforme al estándar internacional Atributo Clave 11 (KA 11) del FSB.

¹² Decreto 2555 de 2010, Art. **2.35.6.2.1. Comisión Intersectorial de Resolución.** Créase la Comisión Intersectorial de Resolución como órgano técnico para la coordinación y orientación de funciones relacionadas con la resolución de entidades, la cual estará integrada mínimo por dos (2) funcionarios de la Superintendencia Financiera de Colombia y dos (2) del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - Fogafín.

¹³ Establecen doce características esenciales que el Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board, FSB por sus siglas en inglés) considera deberían formar parte de los regímenes de resolución de todas las jurisdicciones. Su implementación debería permitir a las autoridades resolver las instituciones de forma ordenada, evitando que los contribuyentes sufran pérdidas derivadas del apoyo a la solvencia, manteniendo al mismo tiempo la continuidad de sus funciones económicas vitales.

**Tabla No. 1 Comparación institucional entre el sector financiero y el sector solidario**

Instancia / Mecanismo	Sector financiero	Sector solidario de ahorro y crédito
Red de seguridad	MHCP, SFC, Fogafin, Banco de la República, URF	MHCP, SES, Fogacoop, URF
Supervisor	Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)	Superintendencia de la Economía Solidaria (SES)
Asegurador de depósitos	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras - Fogafin	Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas- Fogacoop
Instancia de seguimiento	Comité de Coordinación para el Seguimiento al Sistema Financiero (CCSSF). Integrado por representantes de MHCP, SFC, Banco de la República y Fogafin.	Comisión Intersectorial de Coordinación del Subsector de la Economía Solidaria (CCAC). Integrado por el MHCP, SES, SIC, Fogacoop, URF.
Comisión Intersectorial de Resolución	Existe Espacio institucionalizado de intercambio de información y coordinación técnica entre las entidades responsables de la adopción de medidas de resolución, con el propósito de facilitar una aproximación integral a los procesos de resolución.	No existe
Planes de recuperación	Algunos de los elementos que debe contener los planes de recuperación según los Key Attributes han sido desarrollados mediante instrucciones de la SFC, en el marco de los Esquemas de Pruebas de Resistencia, como esquemas de recuperación de las entidades.	No están previstos

Planes de resolución	Incorporados y articulados a la Comisión.	No están previstos
	Permiten identificar y evaluar estrategias de resolución potencialmente aplicables, tales como la liquidación ordenada, la transferencia de activos y pasivos, la utilización de mecanismos de apoyo financiero o la adopción de medidas que permitan preservar funciones críticas, siempre dentro del marco legal vigente.	

Este análisis evidencia que, si bien el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria cuenta con una arquitectura institucional orientada a la supervisión, protección del ahorro y una instancia de coordinación para el seguimiento del sector, no dispone de un mecanismo institucional específico de coordinación técnica enfocada en la resolución de entidades inviables. Asimismo, carece de instrumentos de preparación anticipada que permitan abordar de manera prospectiva escenarios de deterioro financiero, lo que limita la capacidad de respuesta oportuna y ordenada frente a estas situaciones. En consecuencia, la interdependencia existente entre las autoridades involucradas pone de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de articulación técnica, a efectos de mejorar la gestión integral de crisis en el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria.

No obstante, lo anterior, es pertinente tener en cuenta que Fogacoop solo cuenta competencias frente a las cooperativas que desarrollan actividad financiera, por lo que para fondos de empleados y asociaciones mutuales con ahorro y crédito es del caso considerar alternativas de actuación que permitan que estas organizaciones también cuenten con dichas herramientas de recuperación y resolución.

4. Propuesta Normativa

Con base en el diagnóstico realizado y la experiencia internacional y local analizada, la propuesta regulatoria que acompaña el presente documento técnico introduce un conjunto de instrumentos orientados a fortalecer la preparación anticipada y la coordinación técnica

entre las autoridades competentes en materia de fortalecimiento institucional (recuperación) y resolución.

La propuesta normativa incorpora al Decreto 1068 de 2015 un marco regulatorio orientado a fortalecer la capacidad preventiva, correctiva y de resolución de las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, para lo cual es relevante precisar los siguientes elementos:

¿Cuál es el propósito de la iniciativa regulatoria?

La iniciativa busca complementar el esquema tradicional de supervisión prudencial con instrumentos de planeación *ex ante*, que permitan gestionar de manera más efectiva situaciones de deterioro institucional significativo, reducir los costos asociados a eventuales procesos de intervención o liquidación y fortalecer la estabilidad del sector.

De esta manera, previo a la orden de medidas de intervención como la toma de posesión para administrar y para liquidar, el supervisor, siguiendo las recomendaciones y lineamientos de una instancia de articulación (comité técnico de fortalecimiento institucional y resolución), podrá evaluar la suficiencia de los planes de fortalecimiento institucional, requerir ajustes o medidas adicionales y emitir las instrucciones necesarias para su implementación oportuna; mientras que el supervisor conservaría la facultad de adoptar las medidas de intervención que correspondan. Lo anterior contribuiría a fortalecer las posibilidades de recuperación y viabilidad de las organizaciones antes de acudir a mecanismos de recuperación.

Por su parte, los planes de resolución permitirían que, una vez ordenada la liquidación de la organización o cuando esta resulte previsible, las autoridades cuenten con estrategias previamente diseñadas para facilitar una salida ordenada del mercado, preservar las funciones esenciales de la entidad cuando sea posible y favorecer la protección de los ahorros de los asociados.

¿Por qué es necesario expedir regulación en la materia?

Desde una perspectiva regulatoria, se reconoce que las herramientas de supervisión y control resultan más eficaces cuando se apoyan en mecanismos de preparación previa que permitan a las entidades y a las autoridades anticipar escenarios adversos y definir acciones antes de que se materialicen situaciones de inviabilidad.

Este tipo de medidas requieren de la expedición de decretos reglamentarios desarrollados con base en la facultad de intervención y de reglamentación general de la ley que le corresponde al Gobierno nacional. Con este instrumento normativo se podría incorporar nuevas herramientas de supervisión para el sector.

¿Qué propone la iniciativa regulatoria para el sector?

- **Planes de fortalecimiento institucional y planes de resolución.** Primero, la propuesta regulatoria incorpora dos instrumentos diferenciados y complementarios: los planes de fortalecimiento institucional y los planes de resolución. De esta manera, el sector contará con una nueva estructura normativa de recuperación y resolución, acorde con estándares y recomendaciones internacionales, que contempla la siguiente secuencia de gestión de crisis:

En una primera etapa, los planes de fortalecimiento institucional buscan preservar la continuidad de una entidad que presenta un deterioro institucional significativo, mediante la adopción de medidas de recuperación previamente definidas y para entidades previamente seleccionadas.

En una segunda etapa, cuando la recuperación no resulte viable o exista una probabilidad razonable de inviabilidad, los planes de resolución permiten preparar de manera anticipada la ejecución ordenada de estrategias de resolución o, cuando corresponda, de liquidación forzosa administrativa.

Esta aproximación reconoce que las situaciones de crisis institucional no constituyen eventos instantáneos sino procesos progresivos de deterioro que pueden ser gestionados de manera diferenciada dependiendo de su severidad, evolución y perspectivas de recuperación.

Las medidas propuestas toman como referencia las mejores prácticas internacionales en materia de recuperación y resolución de entidades financieras y responden a las recomendaciones formuladas en la Hoja de Ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria elaborada por la URF.

En este frente, uno de los principales aportes de la propuesta consiste en la incorporación de un marco integral para la gestión de crisis institucionales dentro del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, que le permite al sector contar con herramientas idóneas para atender situaciones de deterioro institucional *ex ante* a la evaluación de una medida de intervención. Lo cual favorece la continuidad del funcionamiento de las organizaciones.

Actualmente, el ordenamiento jurídico prevé diversas facultades de supervisión, medidas preventivas y mecanismos de intervención administrativa. Sin embargo, dichas herramientas se encuentran orientadas a la reacción frente a situaciones ya

materializadas. En este sentido, la propuesta busca complementar este esquema mediante la incorporación de instrumentos que promuevan la identificación temprana de riesgos, planeación estratégica y preparación operativa para escenarios de estrés severo.

Desde esta perspectiva, los planes de fortalecimiento institucional y los planes de resolución se configuran como instrumentos de gobernanza prudencial que fortalecen la capacidad de las entidades para enfrentar eventos adversos y, simultáneamente, proveen a las autoridades de supervisión y resolución información estratégica relevante para la toma de decisiones.

El régimen propuesto no modifica las competencias legales de la Superintendencia de la Economía Solidaria ni de Fogacoop. Por el contrario, busca fortalecer su capacidad de actuación mediante la disponibilidad anticipada de información sobre vulnerabilidades institucionales, opciones de recuperación, estructuras operativas críticas y estrategias potenciales de resolución.

En consecuencia, los planes no limitan el ejercicio de las facultades discrecionales de supervisión, intervención o resolución. Su función es servir como herramientas de preparación y análisis para las entidades vigiladas y para las autoridades competentes.

En conclusión, los planes de fortalecimiento institucional y los planes de resolución constituyen instrumentos complementarios para la gestión de situaciones que puedan afectar la estabilidad y viabilidad de las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito sujetas a su elaboración.

- **Mecanismo de articulación.** Por otra parte, la propuesta establece mecanismos de articulación entre la Superintendencia de la Economía Solidaria y Fogacoop, a través de un comité de técnico de fortalecimiento institucional y resolución.

La propuesta de este comité técnico busca contar con una instancia permanente de articulación técnica entre la Superintendencia de la Economía Solidaria y Fogacoop, con el propósito de fortalecer la coordinación entre las entidades que integran la red de seguridad y que cuentan con competencias de supervisión y resolución.

Con este mecanismo de articulación se reconoce que la gestión efectiva de situaciones de deterioro institucional significativo requiere espacios de dialogo estables entre las autoridades responsables de la supervisión y aquellas que participan en la gestión de procesos de fortalecimiento institucional, resolución o liquidación. La experiencia internacional ha demostrado que la preparación para escenarios de crisis resulta más

efectiva cuando las autoridades cuentan con espacios permanentes para compartir información, desarrollar análisis conjuntos y construir criterios comunes de actuación.

En este sentido, el comité técnico se concibe como un espacio técnico y consultivo destinado a facilitar el intercambio de información relevante, la identificación temprana de riesgos, la formulación de lineamientos para la elaboración y evaluación de los planes de fortalecimiento institucional y de resolución, y la coordinación de actividades relacionadas con la preparación para escenarios de crisis. Asimismo, tendría un papel relevante en la formulación de lineamientos y recomendaciones sobre las organizaciones que deberían ser seleccionadas para elaborar estos planes y en el desarrollo de metodologías, estudios y ejercicios que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las autoridades.

Es importante destacar que dicho comité no sustituye ni modifica las competencias legales de la Superintendencia de la Economía Solidaria o de Fogacoop. Las decisiones de supervisión, intervención, fortalecimiento institucional, resolución o liquidación continúan siendo adoptadas por las autoridades competentes en el marco de las atribuciones que les confiere la ley. Su función consiste en generar un espacio de articulación técnica que permita mejorar la calidad de la información disponible, fortalecer la preparación institucional frente a eventuales situaciones de crisis y promover una actuación más coordinada y eficiente de los integrantes de la red de seguridad del sector.

Adicionalmente, el mecanismo de articulación del comité permitirá desarrollar capacidades especializadas en materia de fortalecimiento institucional y resolución dentro del sector solidario, fomentando la adopción de mejores prácticas nacionales e internacionales adaptadas a las características particulares de las organizaciones de ahorro y crédito. De esta forma, se fortalece progresivamente la arquitectura institucional necesaria para gestionar de manera preventiva y ordenada los riesgos que puedan afectar la estabilidad y confianza en el sector.

¿En qué consisten específicamente los planes de fortalecimiento institucional?

La propuesta concibe los planes de fortalecimiento institucional como instrumentos de carácter eminentemente preventivo, diseñados para que las organizaciones cuenten con un conjunto de medidas estratégicas orientadas a restaurar su solidez financiera y viabilidad frente a situaciones de estrés severo. Su propósito primordial es evitar que el deterioro financiero, operativo o institucional escale hasta un punto de no retorno que comprometa la continuidad de la entidad o el ahorro de los asociados.



Desde una perspectiva técnica, estos instrumentos se fundamentan en el estándar internacional "Key Attribute 11" de los *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* del Financial Stability Board (FSB). Originalmente desarrollados para instituciones sistémicamente relevantes, hoy se consideran una buena práctica para aquellas entidades que realizan actividades de intermediación financiera, garantizando que la alta dirección sea la responsable de identificar medidas de recuperación antes de que se requiera una intervención de las autoridades.

El fundamento de estos instrumentos radica en la eficacia misional de la planeación *ex ante*:

- Mitigación de restricciones en crisis: las decisiones adoptadas durante una crisis suelen estar condicionadas por la escasez de tiempo, la asimetría de información y la alta volatilidad del mercado, lo que reduce el abanico de soluciones factibles.
- Robustez y credibilidad: al ser concebidos en condiciones normales de operación, los planes permiten un análisis profundo de escenarios de estrés tanto idiosincrásicos como sistémicos, asegurando que las medidas sean robustas, creíbles y ejecutables de manera inmediata mediante indicadores de activación (*triggers*) predefinidos.
- Protección del valor: la preparación previa permite a la organización reaccionar con celeridad para conservar su patrimonio y mantener sus funciones críticas, resultando en un proceso mucho más eficiente y menos costoso que las medidas reactivas diseñadas bajo presión.

Estos planes no solo tienen el potencial de fortalecer la resiliencia individual de las organizaciones del sector, sino que constituyen una primera línea de defensa para su estabilidad, permitiendo una transición ordenada entre la operación normal y la gestión de crisis sin recurrir a apoyos externos de manera prematura.

Por esta razón, el proyecto de decreto el deber de las organizaciones que se seleccionen como obligadas a elaborar planes de fortalecimiento institucional, que identifiquen con anticipación los escenarios que podrían comprometer significativamente su situación financiera o su capacidad operativa y definan previamente las acciones que podrían ejecutar para restablecer su estabilidad.

El contenido mínimo exigido para estos planes responde precisamente a esa finalidad. La identificación de escenarios de deterioro obliga a las organizaciones a desarrollar ejercicios prospectivos de análisis de riesgos que trasciendan la gestión ordinaria y consideren eventos extremos pero posibles. La inclusión de escenarios tanto idiosincrásicos como sistémicos busca garantizar una visión integral de las fuentes potenciales de vulnerabilidad.

A su vez, la exigencia de definir indicadores y umbrales de activación persigue reducir el riesgo de respuestas tardías frente al deterioro institucional. La experiencia internacional demuestra que una proporción significativa de las crisis financieras se agrava debido a retrasos en la adopción de medidas correctivas. Por ello, la propuesta promueve la utilización de métricas objetivas que permitan identificar oportunamente la necesidad de implementar acciones de fortalecimiento.

Especial importancia adquiere la obligación de identificar opciones de recuperación diversificadas. La norma no pretende que las organizaciones dependan de una única estrategia de respuesta, sino que desarrollen un portafolio de medidas potenciales cuya efectividad pueda evaluarse bajo distintos escenarios de estrés. Esto contribuye a fortalecer la resiliencia institucional y reduce el riesgo de que la inviabilidad de una medida específica comprometa la totalidad de la estrategia de recuperación.

¿En qué consisten específicamente los planes de resolución?

El segundo componente del régimen corresponde a los planes de resolución. Desde una perspectiva conceptual, estos instrumentos parten del reconocimiento de que, ante escenarios de crisis, no todas las organizaciones cuentan con la capacidad de restaurar su viabilidad de forma autónoma. En consecuencia, el régimen establece mecanismos para gestionar de manera ordenada los escenarios en los cuales la continuidad de la entidad deja de ser posible, garantizando una salida del mercado que no comprometa la estabilidad del sistema, la protección de los asociados ni la continuidad de aquellas funciones cuya interrupción podría generar afectaciones significativas para la organización o para el sector.

El diseño de los planes de resolución contenidos en la presente propuesta se fundamenta en tres referentes principales. En primer lugar, los principios internacionales contenidos en los *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* emitidos por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB), particularmente aquellos relacionados con la planificación *ex ante* para escenarios de inviabilidad, la identificación de funciones críticas, la evaluación de la resolubilidad de las entidades y la preparación institucional para la ejecución de estrategias de resolución.

La finalidad primordial de estos planes es reducir la incertidumbre operativa, jurídica y financiera inherente a los procesos de liquidación o resolución. Para ello, las organizaciones deben suministrar información detallada sobre su estructura organizacional, interconexiones con otras entidades del sector, dependencias operativas, participación en sistemas de pago, funciones críticas y fuentes de financiamiento. Esta información constituye un insumo fundamental para que las autoridades competentes comprendan



anticipadamente el funcionamiento de la organización, identifiquen posibles riesgos para la continuidad de los servicios esenciales y evalúen las alternativas de resolución más eficientes. De esta manera, se fortalece la capacidad de actuación de la Superintendencia de la Economía Solidaria y de Fogacoop, al tiempo que se promueve una utilización más eficiente de los mecanismos existentes y se reduce la probabilidad de recurrir a medidas extraordinarias que impliquen mayores costos para el sector.

¿Qué organizaciones deben elaborar planes de fortalecimiento institucional y planes de resolución?

Sólo deben elaborar y presentar planes de fortalecimiento institucional y planes de recuperación las organizaciones que sean seleccionadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, siguiendo los lineamientos y recomendaciones del comité técnico de fortalecimiento institucional y resolución. Para los fondos de empleados y asociaciones mutuales con ahorro y crédito, la Supersolidaria podrá adoptar dichos lineamientos y recomendaciones.

En este punto es importante tener en cuenta que el criterio de selección individual y para algunas organizaciones, obedece a que se busca que sean las organizaciones que representan una relevancia estratégica para el sector las que resulten escogidas. Para ilustrar este criterio podrían hacer parte de las entidades seleccionadas las de categoría plena, las que constituyan el único vehículo de servicios financieros formales en un territorio y su salida del mercado sea de gran impacto para la población, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, la propuesta pide que las organizaciones determinadas desarrollen una estrategia previamente definida y evalúen los recursos, condiciones operativas y acciones preparatorias necesarias para su implementación. Esta obligación busca evitar, por ejemplo, que las decisiones asociadas a una eventual resolución deban adoptarse en condiciones de incertidumbre o bajo restricciones severas de tiempo e información. Al exigir que las organizaciones analicen anticipadamente distintos escenarios de inviabilidad y las alternativas disponibles para gestionarlos, el régimen fortalece la capacidad de respuesta de las autoridades y contribuye a reducir los riesgos pérdida de valor o interrupción abrupta de servicios esenciales.

Este análisis de resolubilidad constituye uno de los elementos más relevantes de la propuesta y guarda una estrecha relación tanto con los estándares internacionales del FSB como con las metodologías incorporadas en los marcos modernos de resolución. Su propósito es identificar anticipadamente barreras jurídicas, tecnológicas, financieras, operativas o estructurales que puedan dificultar o impedir la aplicación efectiva de una



estrategia de resolución. La detección temprana de estos obstáculos permite que las organizaciones adopten medidas correctivas durante períodos de normalidad, fortaleciendo así su capacidad de respuesta frente a eventuales situaciones de crisis. De esta forma, cuando una resolución resulte necesaria, las autoridades contarán con mejores condiciones para ejecutar una estrategia factible, creíble y operativamente viable.

En conjunto, los planes de resolución incorporados en la propuesta representan una herramienta de preparación institucional orientada a fortalecer la capacidad del sector solidario para enfrentar situaciones de deterioro severo de manera ordenada y previsible. Su diseño permite alinear el régimen colombiano con principios ampliamente reconocidos en materia de estabilidad financiera y resolución de entidades, así como con la experiencia regulatoria nacional desarrollada para el sector financiero, pero mediante una implementación proporcional y ajustada a las particularidades organizacionales, operativas y jurídicas.

Por último, la propuesta asigna la responsabilidad principal de elaboración, mantenimiento y actualización de los planes a la alta dirección de las organizaciones. Esta decisión responde a la consideración de que la gestión de riesgos de continuidad institucional constituye una función estratégica que debe integrarse al sistema de gobierno corporativo de las entidades y no limitarse a ejercicios técnicos aislados.

La exigencia de aprobación por parte del Consejo de Administración o Junta Directiva fortalece la rendición de cuentas de los órganos de gobierno y asegura que los riesgos asociados a la continuidad institucional formen parte de la agenda estratégica de las organizaciones.

Adicionalmente, la obligación de mantener actualizados los planes busca garantizar que estos reflejen adecuadamente la realidad operativa y financiera de cada entidad. Un plan elaborado con base en estructuras organizacionales, modelos de negocio o perfiles de riesgo desactualizados pierde gran parte de su utilidad como herramienta de gestión de crisis.

¿Qué referentes se tuvieron en cuenta para el contenido de la propuesta regulatoria?

Para el contenido de la propuesta regulatoria se tuvieron en consideración los desarrollos normativos existentes en el sistema financiero colombiano en materia de recuperación y resolución, especialmente los previstos en el Decreto 923 de 2018 para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Finalmente, se realizó un análisis específico de las características institucionales, operativas y jurídicas de las organizaciones

de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, con el propósito de adaptar dichos referentes a la naturaleza y características de estas organizaciones, a sus esquemas particulares de gobierno, a sus fuentes de fondeo, a su alcance predominantemente doméstico y a los riesgos propios de su modelo de actividad.

De esta manera, la propuesta adopta los principios que se consideran pertinentes para fortalecer la preparación institucional frente a escenarios de crisis, ajustándolos a las particularidades del sector de la economía solidaria bajo criterios de proporcionalidad regulatoria y adecuación institucional. En consecuencia, el régimen se concentra en aquellos elementos que resultan relevantes para organizaciones cuya actividad se desarrolla principalmente en el ámbito nacional y cuya estructura organizacional presenta niveles de complejidad significativamente menores a los observados en conglomerados financieros o entidades con presencia internacional.

En ese sentido, la propuesta incorpora aspectos como la identificación de funciones críticas, el diseño previo de estrategias de resolución, la evaluación de obstáculos para la implementación de dichas estrategias, la identificación de fuentes de financiamiento y la preparación operativa para escenarios de inviabilidad. Sin embargo, no incorpora componentes asociados a la gestión de grupos financieros transfronterizos, mecanismos de cooperación entre autoridades de distintas jurisdicciones, acuerdos de coordinación internacional, reconocimiento de medidas extranjeras de resolución o planificación para entidades con operaciones multinacionales, debido a que tales elementos no responden a la realidad operativa ni al perfil de riesgo de las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito en Colombia.

Por su parte, a diferencia de los referentes locales, la propuesta normativa incorpora el concepto de deterioro institucional significativo, la definición de funciones críticas y el desarrollo regulatorio de los planes de fortalecimiento institucional. Estos últimos tienen desarrollo mediante instrucciones de la Superintendencia Financiera de Colombia en algunos elementos.

¿En qué consisten los conceptos de deterioro institucional significativo y de funciones críticas que es adoptado para el marco regulatorio del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria?

Uno de los conceptos incorporados en la propuesta es el de deterioro institucional significativo. Este concepto opera como un umbral regulatorio intermedio entre la operación normal de una organización y su inviabilidad definitiva. Su relevancia radica en que permite identificar situaciones en las cuales, aunque la entidad continúa desarrollando sus

actividades, existen afectaciones graves en sus condiciones financieras, operativas o de gobierno que justifican la adopción de medidas preparatorias para una eventual resolución.

Así mismo, la identificación de funciones críticas constituye uno de los ejes estructurales del régimen. La experiencia internacional demuestra que, desde la perspectiva de la estabilidad financiera y de la protección de los usuarios, resulta más importante asegurar la continuidad de determinados servicios esenciales que preservar necesariamente la existencia jurídica de una entidad específica.

En este sentido, los planes de fortalecimiento institucional y de resolución deben identificar aquellas actividades, operaciones o servicios cuya interrupción podría afectar de manera significativa a los asociados, a los depositantes o a la continuidad de la organización, y establecer mecanismos que permitan preservar su funcionamiento, aún en escenarios de resolución o liquidación. Este enfoque coincide con uno de los principios fundamentales de los *Key Attributes*, según el cual los regímenes de resolución deben procurar la continuidad de las funciones críticas mientras se gestionan de manera ordenada las dificultades de la entidad.

¿De qué manera fortalece la propuesta regulatoria las facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria en materia de resolución?

La propuesta fortalece y complementa las herramientas con las que cuenta la Superintendencia de la Economía Solidaria para el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, incorporando mecanismos que le permiten desarrollar una supervisión más preventiva y prospectiva frente a los riesgos que puedan afectar la estabilidad y viabilidad de las organizaciones que prestan servicios de ahorro y crédito.

En particular, el proyecto otorga a la Superintendencia facultades para determinar las organizaciones obligadas a elaborar y presentar planes de fortalecimiento institucional y planes de resolución, impartir lineamientos para su elaboración, evaluar su suficiencia, credibilidad, factibilidad y capacidad de implementación, así como requerir ajustes, modificaciones o medidas adicionales cuando considere que las acciones previstas resultan insuficientes para cumplir los objetivos de recuperación o resolución de la entidad.

Estas facultades permiten que la supervisión trascienda la verificación del cumplimiento de indicadores financieros o prudenciales y se extienda hacia la evaluación de la capacidad real de las organizaciones para enfrentar escenarios de deterioro institucional significativo. De esta manera, la Superintendencia podrá contar con información estratégica sobre las vulnerabilidades de las entidades, sus principales riesgos, las medidas de fortalecimiento



disponibles y las alternativas de resolución que podrían implementarse en caso de una crisis, fortaleciendo su capacidad para adoptar decisiones oportunas y proporcionales a las circunstancias de cada organización.

Asimismo, la propuesta reconoce que los planes de fortalecimiento institucional y los planes de resolución constituyen instrumentos dinámicos que deben mantenerse actualizados y ajustarse a los cambios que experimenten las entidades en su estructura organizacional, modelo de negocio, perfil de riesgos o situación financiera. En consecuencia, se asignan a la Superintendencia facultades permanentes de seguimiento y evaluación que le permitirán verificar la vigencia y utilidad práctica de estos instrumentos a lo largo del tiempo.

En conjunto, estas disposiciones fortalecen la capacidad institucional de la Superintendencia para identificar oportunamente riesgos emergentes, promover medidas preventivas antes de que se materialicen situaciones de inviabilidad y contar con mejores herramientas para gestionar de manera ordenada escenarios de crisis, contribuyendo así a la estabilidad del sector y a la protección de los recursos de los asociados.

4.1. Facultades reglamentarias:

La propuesta regulatoria se plantea con base en las siguientes facultades:

En primer lugar, los numerales 11 y 25 del artículo 189 de la Constitución Política atribuyen al presidente de la República la facultad de ejercer la potestad reglamentaria y de intervenir, inspeccionar y vigilar las actividades financiera, bursátil, aseguradora y en general, cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, de conformidad con la ley. Esta habilitación constitucional comprende la adopción de instrumentos regulatorios orientados a preservar la estabilidad del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria y a proteger a los asociados y ahorradores.

Acorde a lo anterior, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en su artículo 48, establece el marco de intervención del Gobierno nacional sobre las entidades que realizan actividades relacionadas con la captación y administración de recursos de captación. En particular, el numeral 1 del artículo 48 dispone que dicha intervención no se limita a las entidades financieras y aseguradoras, sino que se extiende a aquellas cuya actividad implique el manejo, aprovechamiento o inversión de dichos recursos. A su vez, el literal h) del mismo artículo faculta al Gobierno nacional para dictar normas que desarrollen y amplíen los mecanismos de regulación prudencial, lo cual comprende la incorporación de



instrumentos de carácter preventivo y prospectivo, como los planes de fortalecimiento institucional y los planes de resolución.

De manera complementaria, el inciso segundo del artículo 34 de la Ley 454 de 1998 establece que las organizaciones de la economía solidaria que desarrollen actividades financieras o que capten ahorro de sus asociados estarán sujetas a la inspección, vigilancia y control del Estado, en los términos que determine la ley y el reglamento. Esta disposición permite extender el ámbito de aplicación de las medidas de intervención y regulación prudencial al sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, en atención a la naturaleza de sus actividades y a los riesgos derivados del manejo de recursos del público.

En conjunto, estas disposiciones configuran un marco habilitante suficiente para que el Gobierno nacional adopte medidas regulatorias orientadas al fortalecimiento de la gestión de riesgos, la preparación frente a escenarios de deterioro financiero y la articulación interinstitucional entre las autoridades competentes, lo cual, incluye la exigencia de planes de fortalecimiento institucional y de resolución, así como la creación de instancias técnicas de articulación.

4.2. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

En el régimen de transición del proyecto de decreto se prevé un período inicial de seis meses durante el cual el comité técnico de fortalecimiento institucional y resolución deberá desarrollar los lineamientos técnicos necesarios para la operación del esquema de planes de resolución y definirá los criterios iniciales para su aplicación.

En particular, dichas actividades comprenden la expedición de lineamientos sobre la elaboración, presentación, actualización y ajuste de los planes de fortalecimiento institucional y resolución, incluyendo criterios para la identificación de situaciones de deterioro institucional significativo, principios y guías para la estructuración de dichos planes, así como la determinación de información adicional que pueda requerirse para su adecuada implementación.

Adicionalmente, el comité deberá proponer a las instancias decisorias de la Superintendencia de la Economía Solidaria y del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – Fogacoop, las entidades que, de acuerdo con su evaluación técnica, deban



iniciar la elaboración de planes de fortalecimiento institucional y resolución, así como el respectivo cronograma de implementación.

Como parte del régimen de transición, el cronograma que se adopte deberá contemplar una implementación gradual de los planes por parte de las entidades obligadas, asegurando en todo caso que la presentación de los primeros planes se realice dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia del decreto, con el fin de garantizar una adopción progresiva y adecuada de los nuevos instrumentos.

Bibliografía

Financial Stability Board. (2024). *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* (Revised version). <https://www.fsb.org>

Presidencia de la República de Colombia. (1993, 2 de abril). *Decreto 663. Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración*. Diario Oficial 40.820.

SUGEF, (2023). ACUERDO 23-23. Reglamento para implementar planes de recuperación y planes de resolución en las entidades supervisadas:
[https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%202323%20%20\(v01%2006%20junio%202023\).pdf](https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%202323%20%20(v01%2006%20junio%202023).pdf)

SCIJ. (2020) Ley 9816 de 2020, Ley de creación del Fondo de Garantía de Depósitos y de mecanismos de Resolución de los intermediarios financieros:
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param_1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90565&nValor3=119367&strTipM=TC

LC 130/2009. Brasil. (2009). Disposiciones sobre el Sistema Nacional de Crédito Cooperativo.

LC 196/2022. Brasil (2022) Ley sobre el Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, se incluyen las confederaciones de servicio constituido por cooperativas de crédito central entre las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Crédito Cooperativo y entre las instituciones autorizadas para operar por el Banco Central de Brasil.

Res. CMN 5.051/2022 y Res. CMN 5.131/2024. Brasil (2022 y 2024). Organización y funcionamiento de las cooperativas de crédito.

Banco Central de Brasil. (2021) Res. CMN 4.933 por la cual se Aprueba el Estatuto y la Regulación del Fondo de Garantía Cooperativa de Crédito (FGCoop) y establece la forma de contribución.

Ley 6.024/1974. Brasil (1974). Ley de intervención y liquidación extrajudicial de instituciones financieras.



SUGEF (2023), Por cual se adopta el Reglamento para implementar planes de recuperación y planes de resolución en las entidades supervisadas:

[https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%2023-23%20%20\(v01%2006%20junio%202023\).pdf](https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente/SUGEF%2023-23%20%20(v01%2006%20junio%202023).pdf)

Gobierno Mexicano. Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo:

<https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Disposiciones%20de%20car%C3%A1cter%20general%20aplicables%20a%20las%20actividades%20de%20las%20sociedades%20cooperativas%20de%20ahorro%20y%20pr%C3%A9stamo.pdf>

Gobierno Mexicano. Ley general de sociedades cooperativas:

https://docs.mexico.justia.com/static/pdf-js/web/index.html?file=/federales/ley_general_de_sociedades_cooperativas.pdf

Gobierno Mexicano. Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo:

<https://docs.mexico.justia.com/static/pdf-js/web/index.html?file=/federales/leyes/ley-para-regular-las-actividades-de-las-sociedades-cooperativas-de-ahorro-y-prestamo.pdf>

Canada Deposit Insurance Corporation. (2024):

https://publications.gc.ca/collections/collection_2024/sadc-cdic/CC391-1-2024-eng.pdf

Departamento de finanzas de Canada. (2025). Revisión del seguro de depósitos, documento de consulta:

<https://www.canada.ca/en/departmentfinance/programs/consultations/2025/deposit-insurance-review-paper.html>

ANEXO 1. Experiencia internacional

BRASIL

La gestión de crisis en el cooperativismo financiero de Brasil no se estructura a partir de una normativa única consagre expresamente los “planes de resolución o recuperación”, sino mediante un marco integral de estabilidad financiera que articula la supervisión prudencial, de riesgos, los mecanismos de apoyo intra-cooperativos, los esquemas de garantía de depósitos y los procedimientos administrativos de intervención y resolución, bajo las competencias del Banco Central de Brasil (BCB). Este enfoque se materializa a través de los regímenes formales de resolución *intervenção*, *liquidação extrajudicial* y el *Regime de Administração Especial Temporária* (RAET), los cuales permiten gestionar situaciones de deterioro severo bajo criterios de interés público, estabilidad financiera y continuidad de funciones críticas.

En este contexto, el esquema de gestión de crisis del sector cooperativo se estructura en torno a seis pilares:

Este esquema de gestión se compone de seis pilares:

1. Supervisión prudencial y la coordinación macroprudencial: en cual el Banco Central de Brasil (BCB) ejerce funciones de supervisión microprudencial y actúa como autoridad de resolución en el segmento cooperativo, en coordinación con el *Comitê de Estabilidade Financeira* (COMEF), encargado de definir lineamientos orientados a la mitigación de riesgos sistémicos.
2. Reglas de organización y gobernanza: El funcionamiento de las cooperativas de crédito se rige por la normativa expedida por el Consejo Monetario Nacional (CMN), entre ellas las Resoluciones CMN Nos. 5.051 de 2022 y 5.131 de 2024, las cuales establecen las reglas sobre su organización, estructura operativa y clasificación en función de las actividades que desarrollan.
3. Fondos de garantía obligatorios del sector: el “*Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito*” (FGCoop) cubre depósitos e instrumentos elegibles hasta R\$ 250.000 por cliente y, cuando procede, asistencia y/o soporte financiero a cooperativas, constituyendo un pilar de la red de seguridad. El pago de garantías se activa cuando el BCB decreta la intervención o liquidación, con un procedimiento estandarizado de consolidación de créditos por el interventor o liquidante, publicación de edictos y pago a beneficiarios, entre otros.

La cobertura de depósitos por un fondo garantizador sectorial y su capacidad de asistencia permiten cerrar o sanear entidades sin generar afectaciones en la prestación de los servicios financieros a ahorradores.

4. Redes internas de apoyo entre cooperativas: El marco regulatorio brasileño permite la implementación de mecanismos de actuación temprana (*early actions*) al interior de los sistemas cooperativos, orientados a la estabilización y saneamiento de las entidades. Estos instrumentos, previstos en disposiciones del Consejo Monetario Nacional (CMN), no constituyen mecanismos formales de resolución, sino herramientas de carácter preventivo que se aplican con anterioridad y de manera independiente a los regímenes de intervención y resolución. Su finalidad es corregir oportunamente situaciones de deterioro y fortalecer la estabilidad de las cooperativas, evitando la activación inmediata de procedimientos formales de intervención. Entre estos mecanismos se encuentran:
 - Compartimiento de recursos y riesgos: el marco legal permite compartir recursos y riesgos, en operaciones de crédito dentro de un mismo sistema (co-origenación/*co-funding* con límites prudenciales) que dispersa el riesgo y amplía capacidad de crédito.
 - Aplicación centralizada de recursos: autoriza a las cooperativas centrales y confederaciones a prestar servicios técnicos especializados, administrar recursos por cuenta y orden de sus filiadas y operar un sistema de aplicación centralizada de recursos, también entendido como tesorería intragrupo. Este servicio debe regirse por una política aprobada por el consejo de las cooperativas centrales, que defina criterios operativos y garantice una remuneración proporcional según la participación de cada cooperativa en el esquema.
 - Servicios técnicos y administración por cuenta y orden: profesionalización del soporte operativo y de gestión de carteras a nivel de sistema.
 - Administración temporal: el BCB puede autorizar que una central o confederación asuma temporalmente la administración de una cooperativa bajo su supervisión, como medida temprana para estabilizar la entidad. Estas prácticas son permitidas dentro de los sistemas organizados (Sicoob, Sicredi, Unicred), y se encuentran altamente supervisadas.
5. Requerimientos de capital con enfoque en actividades: Con anterioridad a la expedición de la Resolución Conjunta No. 14 de 2025 y de la Resolución BCB No. 517 de 2025, los requerimientos de capital para las cooperativas de crédito se estructuraban principalmente en función de su tipología (clásica, plena o de capital y

empréstimo). A partir de estas disposiciones, se adopta un esquema de capital basado en riesgos y en las actividades efectivamente desarrolladas por las entidades, en reemplazo del enfoque por categorías fijas. Este nuevo régimen introduce mayores exigencias prudenciales para operaciones de crédito, captación y servicios intensivos en tecnología, y fortalece el principio de proporcionalidad regulatoria, conforme al cual a iguales niveles de riesgo corresponden exigencias equivalentes de capital.

6. Procedimientos de intervención y resolución: Ante la ocurrencia de deterioros significativos, anomalías graves, pérdidas derivadas de una inadecuada gestión, infracciones reiteradas o situaciones que comprometan la solvencia de las entidades —incluidas las cooperativas de crédito—, el Banco Central de Brasil (BCB) puede disponer la adopción de regímenes de intervención, liquidación extrajudicial o del *Regime de Administração Especial Temporária* (RAET), de conformidad con la Ley 6.024 de 1974. La selección del régimen aplicable responde a la naturaleza y severidad de la situación enfrentada por la entidad, así como a su posible impacto sobre la estabilidad del sistema, bajo criterios de interés público, protección del ahorro y continuidad de funciones críticas.

En este marco, la intervención implica la sustitución de los órganos de administración por un interventor designado por la autoridad, con plenas facultades de gestión, con el fin de estabilizar la entidad y evitar el agravamiento de su situación. Por su parte, la liquidación extrajudicial conlleva el cierre ordenado de la entidad bajo la conducción de un liquidador, cuando no resulta viable su recuperación, pudiendo ser precedida por una etapa de intervención si las medidas iniciales no permiten restablecer su situación financiera.

- Intervención: sustituyendo a los administradores por un interventor con plenos poderes de gestión y suspendiendo temporalmente obligaciones y depósitos para evitar el agravamiento de la crisis.
- Liquidación extrajudicial: que implica el cierre ordenado de operaciones bajo la conducción de un liquidador designado por la autoridad supervisora. Si aplicada una medida de intervención la situación no se normaliza, se puede avanzar hacia la liquidación.

Las designaciones del interventor o liquidador se realizan a través del “*Cadastro de Responsáveis por Regimes de Resolução*” (CARESP), un registro oficial que concentra profesionales habilitados para conducir regímenes de resolución con criterios de idoneidad y especialización.



El RAET: Es un régimen especial mediante el cual el Banco Central de Brasil (BCB) asume de manera temporal la gestión de una institución financiera, sin suspender sus operaciones. En este esquema, la administración es ejercida por un órgano designado por el BCB (*Conselho Diretor*), el cual cuenta con amplias facultades para implementar las medidas necesarias orientadas al saneamiento de la entidad, la corrección de irregularidades y la recuperación de su estabilidad operativa. A diferencia de la intervención o la liquidación extrajudicial, este régimen no implica el cese de actividades ni la activación del esquema de garantía de depósitos, en la medida en que se busca preservar la continuidad operativa de la entidad.

COSTA RICA

El sector cooperativo de ahorro y crédito está integrado al sistema financiero supervisado. Las cooperativas que realizan intermediación financiera se rigen por la Ley 7391 de 1994, modificada por la Ley 9915 de 2020, la cual define su naturaleza especializada y su sujeción a la regulación prudencial. El marco de estabilidad y gestión de crisis se consolidó con la Ley 9816 de 2020, que establece los mecanismos de resolución y el Fondo de Garantía de Depósitos.

La arquitectura institucional se fundamenta en la actuación coordinada de varias autoridades:

- El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) ejerce funciones regulatorias y actúa como autoridad de resolución, siendo el encargado de declarar la inviabilidad de las entidades y definir la estrategia de resolución correspondiente.
- La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) actúa como supervisor microprudencial y, a través de su instancia especializada, utiliza la información de las entidades para apoyar la preparación y actualización de los insumos necesarios para la planificación de la resolución.
- El Banco Central de Costa Rica (BCCR), en su condición de autoridad monetaria, administra el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), el cual constituye un elemento central de la red de seguridad financiera.
- El Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), creado por la Ley 9816 de 2020 y reglamentado mediante el Reglamento No. 1640 de 2021 por el CONASSIF, se constituye como un patrimonio autónomo administrado por el BCCR. Este esquema garantiza depósitos hasta por ₡6.000.000 por persona y entidad, e incluye a las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas. Adicionalmente, permite la creación de otros fondos de garantía sujetos a estándares equivalentes, bajo principios de

menor costo, coordinación interinstitucional y actuación oportuna en escenarios de crisis.

El modelo costarricense incorpora un enfoque secuencial de gestión de crisis que articula supervisión intensiva, intervención y resolución, así:

- Deterioro y supervisión intensiva: a partir de señales de estrés, la SUGEF puede intensificar requerimientos, activar medidas correctivas y exigir ejecución de planes de recuperación (cuando aplique) presentados por la entidad.
- Intervención e inviabilidad: cuando las anomalías o pérdidas comprometen la viabilidad de la organización, el CONASSIF puede intervenir y posteriormente declarar la inviabilidad, trasladando la gestión de la resolución a un administrador.
- Ejecución de la estrategia de resolución: la autoridad de resolución selecciona la herramienta a emplear según la situación de la organización, por ejemplo: transferencia de activos y pasivos a un tercero, para lo cual evalúa previamente los costos y tiempos frente al pago vía FGD, buscando la continuidad operativa y la protección de depositantes.
- Fase concursal de remanentes: en caso de aplicar, los activos no transferidos pueden gestionarse en fideicomisos u otras estructuras mientras se tramita el proceso concursal, maximizando recuperaciones para acreedores residuales.

El modelo costarricense presenta una alta alineación funcional con los *Key Attributes* del FSB, al incorporar instrumentos de preparación ex ante, una clara asignación de funciones entre autoridades y mecanismos de resolución orientados a preservar funciones críticas y proteger a los depositantes. En conjunto, configura un esquema escalonado que combina supervisión intensiva, intervención temprana y resolución ordenada, priorizando la recuperación de las entidades y, cuando esta no es viable, una salida del mercado con mínima afectación al sistema.

MÉXICO

El modelo mexicano de estabilidad, supervisión y resolución de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP) o también conocidas como cajas de ahorro y constituidas como entidades sin ánimo de lucro, se estructura sobre un régimen legal especial y diferenciado que reconoce su naturaleza solidaria, sin apartarse de estándares prudenciales ni de mecanismos eficaces de protección del ahorro y gestión de crisis.

A diferencia de otros países de la región, México cuenta con un marco normativo específico para las cooperativas financieras, separado del régimen bancario, pero plenamente integrado al sistema financiero nacional. En este sentido, las SOCAP se rigen por la Ley General de Sociedades Cooperativas, la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades



Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP) de 2009 y la Ley de Protección al Ahorro Cooperativo del mismo año, complementadas por disposiciones de carácter general emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Banco de México (Banxico).

El diseño institucional de regulación, supervisión y resolución se fundamenta en una separación funcional de competencias entre autoridades, articulada mediante mecanismos de coordinación que permiten una supervisión integral del sector. Integrado por:

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV): actúa como autoridad de supervisión prudencial y ejerce funciones de intervención y resolución administrativa respecto de las SOCAP autorizadas o en proceso de autorización, particularmente aquellas clasificadas en los niveles de operación I a IV con activos superiores a 2,5 millones de unidades de inversión (UDIS).

Por su parte, las SOCAP de menor tamaño, con activos iguales o inferiores a dicho umbral, no requieren autorización ni se encuentran sujetas a supervisión directa de la CNBV, ni cuentan con la protección del seguro de depósitos, siendo objeto de esquemas de supervisión más limitados o indirectos a través de federaciones, con evaluaciones periódicas basadas en su nivel de capitalización.

- El Banco de México (Banxico): participa en el ámbito de la estabilidad financiera y en la regulación y operación de los sistemas de pago, en coordinación con otras autoridades, contribuyendo a la mitigación de riesgos sistémicos y al adecuado funcionamiento del sistema financiero.
- Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección (FOCOOP): desempeña un papel central en la estabilidad del sector, mediante funciones de supervisión auxiliar de carácter preventivo y la administración del seguro de depósitos. En este marco, realiza actividades de inspección y evaluación de la situación financiera, legal y operativa de las SOCAP autorizadas, con el fin de identificar riesgos de manera oportuna y emitir recomendaciones. Adicionalmente, administra el esquema de protección al ahorro, que cubre hasta 25.000 UDIS por socio, y puede brindar apoyo financiero y operativo en procesos de fusión, absorción o liquidación de entidades con dificultades, bajo el principio de menor costo.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP): ejerce funciones normativas y de coordinación de política financiera, incluyendo la definición de criterios de clasificación por niveles de operación y los requisitos prudenciales aplicables,

mientras que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) cumple funciones de protección al consumidor financiero, sin competencias en materia de supervisión prudencial ni resolución.

Este esquema institucional permite distribuir de manera clara las responsabilidades entre las distintas autoridades, evitando concentraciones excesivas de funciones y asegurando que la gestión de crisis se desarrolle con criterios técnicos, financieros y de protección del ahorro.

En este contexto, el modelo mexicano privilegia la prevención y la actuación temprana como primera línea de defensa frente a situaciones de deterioro financiero. Para ello, la normativa establece una clasificación escalonada de las SOCAP por niveles de operación (I a IV), definida en función de su tamaño, complejidad operativa, volumen de activos y perfil de riesgo. Esta categorización habilita un esquema de supervisión proporcional, en el cual las entidades de mayor tamaño o complejidad se encuentran sujetas a exigencias más estrictas en materia de capital, gobierno corporativo, gestión de riesgos, controles internos y reportes regulatorios.

Bajo este enfoque, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) puede imponer medidas correctivas graduales orientadas a restablecer la estabilidad de las entidades, tales como requerimientos adicionales de capital, restricciones operativas o la exigencia de programas de regularización y saneamiento, con el propósito de corregir oportunamente las desviaciones prudenciales y evitar la escalada hacia escenarios de inviabilidad.

Cuando estas herramientas resultan insuficientes, la CNBV ejerce las funciones de intervención administrativa y resolución de las SOCAP, en virtud de las facultades previstas en la LRASCAP, actuando de manera coordinada con el FOCOOP. En este marco, dispone de un conjunto de mecanismos que incluyen la intervención con sustitución de los órganos de administración, la implementación de procesos de saneamiento con apoyo financiero sectorial, la fusión o absorción por entidades solventes, la transferencia de activos y pasivos, y, como última instancia, la revocación de la autorización y la liquidación administrativa.

Este diseño prioriza la continuidad de funciones esenciales y la protección del ahorro, reservando la liquidación para aquellos casos en los que no resulta viable una solución que permita la continuidad de la entidad. En la práctica, la gestión de crisis sigue una secuencia progresiva que inicia con la identificación temprana de riesgos a través de la supervisión prudencial, continúa con la imposición de medidas correctivas y la activación de apoyos preventivos del FOCOOP, y, en caso de agravarse la situación, conduce a la intervención administrativa y a la implementación de mecanismos de resolución orientados a la



recuperación o, en su defecto, a la salida ordenada del mercado, con activación del seguro de depósitos únicamente cuando no existe una alternativa de menor costo.

El modelo mexicano presenta una alineación funcional parcial con los *Key Attributes*, al incorporar supervisión prudencial diferenciada, medidas correctivas graduales y mecanismos de intervención administrativa que facilitan la actuación temprana. No obstante, carece de instrumentos formales de planificación ex ante de recuperación y resolución, por lo que la gestión de crisis se basa principalmente en herramientas preventivas y de intervención progresiva, orientadas a la continuidad de las entidades o, en su defecto, a su salida ordenada.

CANADÁ

En el modelo canadiense encontramos las “*credit unions*” y las “*caisses populaires*”, como instituciones financieras cooperativas, que prestan servicios financieros similares a los de un banco, pero bajo principios cooperativos y sin ánimo de lucro:

- Las *credit unions*: son cooperativas financieras que operan principalmente en provincias canadienses de tradición anglosajona, como Ontario, Columbia Británica, Alberta y Manitoba. Son propiedad de sus miembros, quienes a la vez son clientes y ejercen el control bajo el principio de un miembro, un voto. Ofrecen servicios de ahorro, crédito y otros productos financieros, con un fuerte anclaje comunitario, aunque algunas han alcanzado gran escala. No persiguen la maximización del lucro, sino el servicio a sus socios y la estabilidad de la cooperativa. Jurídicamente, se regulan mayoritariamente a nivel provincial, con la posibilidad de adoptar un estatus federal.
- Las *caisses populaires*: son cooperativas financieras que cumplen la misma función económica y jurídica que las *credit unions*, pero pertenecen a la tradición francófona, especialmente en Quebec y otras regiones francófonas de Canadá. Operan bajo principios cooperativos idénticos. Históricamente están vinculadas al movimiento cooperativo francocanadiense, dentro del cual se destaca el Movimiento Desjardins, uno de los conglomerados financieros cooperativos más grandes de América del Norte. En lo sustancial, la diferencia entre una *caisse populaire* y una *credit union* es cultural y lingüística, no funcional ni regulatoria.

En este contexto, la supervisión, la estabilidad financiera y la resolución de las cooperativas en Canadá se estructuran a partir de una arquitectura multinivel y descentralizada, que combina competencias predominantemente provinciales con un régimen federal optativo,



apoyado en esquemas sólidos de garantía de depósitos y autoridades especializadas de resolución.

La regulación primaria de las *credit unions* y las *caisses populaires* corresponde a las provincias, conforme a la distribución de competencias de la *Constitution Act* de 1867, en virtud de la cual cada jurisdicción ha desarrollado su propia normativa, así como sus respectivos esquemas de supervisión y protección de depósitos.

En materia normativa, vale la pena destacar que esta jurisdicción cuenta con una regulación diferencial a nivel federal y a nivel provincial.

A nivel provincial se destacan instrumentos como la *Credit Unions and Caisses Populaires Act* de 2020 en Ontario, que regula de manera integral la constitución, gobierno, solvencia, supervisión y liquidación de estas entidades, así como la *Financial Institutions Act* y la *Credit Union Incorporation Act* en Columbia Británica, bajo la supervisión de la *BC Financial Services Authority*.

No obstante, desde 2012, existe un régimen federal que permite a ciertas cooperativas incorporarse como *federal credit unions*, quedando sujetas a la normativa financiera federal.

A nivel federal, Canadá cuenta con un esquema institucional de regulación, supervisión y resolución en el que destacan la *Office of the Superintendent of Financial Institutions* (OSFI), como autoridad encargada de la supervisión prudencial de las instituciones financieras federales, incluidas las cooperativas, en el marco de la *Office of the Superintendent of Financial Institutions Act* y de los principales estatutos financieros, y la *Canada Deposit Insurance Corporation* (CDIC), creada mediante la *Canada Deposit Insurance Corporation Act* de 1967.

La CDIC cumple una doble función como administrador del seguro de depósitos y autoridad de resolución de las entidades miembros, con cobertura hasta por CAD 100.000 por depositante, y cuenta con facultades para intervenir instituciones inviables, facilitar transferencias de activos y pasivos, establecer entidades puente o ejecutar liquidaciones ordenadas. Estas actuaciones se desarrollan bajo criterios de menor costo y sin recurrir a recursos fiscales, con el propósito de proteger a los depositantes y preservar la estabilidad financiera.

En materia de aseguramiento de depósitos, a nivel provincial, las autoridades y aseguradoras de depósitos cuentan con facultades equivalentes, adaptadas a su legislación local.

A nivel federal, el *Department of Finance Canada* ejerce la coordinación de la política financiera y de estabilidad, incluyendo el desarrollo del marco normativo de resolución y a la red de seguridad financiera, mientras que la *Financial Consumer Agency of Canada* (FCAC) cumple funciones de protección al consumidor financiero, sin competencias en supervisión prudencial ni resolución.

Este diseño institucional distribuye funciones entre distintas autoridades, evitando la concentración de competencias y favoreciendo la coordinación en escenarios de estrés financiero. En este contexto, el sistema canadiense privilegia un enfoque preventivo de carácter ex ante, basado en la supervisión continua, la proporcionalidad regulatoria y la intervención progresiva, tanto en el ámbito federal como en los regímenes provinciales aplicables a las *credit unions* y *caisses populaires*.

De otra parte, la supervisión preventiva en el régimen federal es ejercida por la OSFI, mediante un enfoque basado en riesgos que evalúa de manera integral la solidez financiera, la gobernanza, la gestión de riesgos, la suficiencia de capital, la liquidez y la resiliencia operativa de las entidades supervisadas. Este modelo permite clasificar a las instituciones según su perfil de riesgo y definir distintos niveles de intensidad supervisora, habilitando la adopción de medidas correctivas graduales y proporcionales, tales como exigencias adicionales de capital o liquidez, restricciones operativas y ajustes en la estructura de gobierno. Su finalidad es restablecer la viabilidad de las entidades sin necesidad de activar mecanismos formales de resolución, bajo el entendido de que la corrección temprana reduce los costos sistémicos y preserva la confianza del público.

De manera análoga, en el ámbito provincial los regímenes aplicables a las *credit unions* y *caisses populaires* se estructuran bajo principios de supervisión proporcional, adaptados al tamaño, complejidad y perfil de riesgo de cada entidad. Las autoridades supervisoras provinciales cuentan con amplias facultades para imponer requerimientos prudenciales diferenciados, fortalecer el gobierno corporativo, limitar determinadas operaciones y exigir planes de corrección frente a desviaciones significativas, reservando la intervención formal o la liquidación como mecanismos de última instancia.

Los esquemas de garantía de depósitos, tanto a nivel federal como provincial, se encuentran integrados a estos procesos y pueden participar activamente en estrategias de resolución,

incluyendo transferencias de negocio, fusiones o liquidaciones ordenadas, contribuyendo a la protección del depositante y a la estabilidad del sistema financiero.

La gestión de crisis y eventual resolución de cooperativas en Canadá se estructura como una secuencia gradual que articula supervisión preventiva, intervención temprana y resolución ordenada, con el fin de preservar la estabilidad financiera y proteger a los depositantes.

- Detección temprana de debilidades financieras, operativas o de gobernanza, a través de la supervisión prudencial basada en riesgos, lo que permite identificar oportunamente situaciones de deterioro antes de que la entidad alcance un estado de inviabilidad.
- Exigencia de planes de corrección y fortalecimiento, orientados a restablecer la solvencia, la liquidez, la adecuada gestión de riesgos y el gobierno corporativo, bajo criterios de proporcionalidad según el tamaño, complejidad y perfil de riesgo de la institución.
- Escalamiento progresivo de las medidas de intervención, que puede incluir restricciones operativas, requerimientos adicionales de capital o liquidez, limitaciones al crecimiento o a determinadas actividades y, en casos más avanzados, la sustitución de la administración o de los órganos de dirección, con el fin de preservar la viabilidad institucional y proteger los intereses de los depositantes.
- Implementación de estrategias de resolución, una vez agotadas las herramientas preventivas y de intervención temprana, privilegiando soluciones de mercado, tales como fusiones asistidas, transferencias de activos y pasivos u otros mecanismos que permitan asegurar la continuidad de las funciones críticas y minimizar los impactos sistémicos.
- Pago de los depósitos garantizados como mecanismo de última instancia, activado únicamente cuando no existe una alternativa de menor costo para el sistema financiero, en observancia del principio de eficiencia, la protección del depositante y la preservación de la confianza pública.

El modelo canadiense presenta una alta alineación funcional con los *Key Attributes*, al integrar una arquitectura institucional robusta, con supervisión prudencial basada en riesgos, mecanismos de intervención temprana y un esquema eficaz de resolución liderado por autoridades especializadas como la CDIC. No obstante, su carácter descentralizado implica heterogeneidades según el ámbito provincial o federal.

ALEMANIA

El modelo alemán de supervisión, estabilidad financiera y resolución de las cooperativas de ahorro y crédito se caracteriza por un enfoque sistémico de protección institucional, profundamente integrado en el sistema financiero y reconocido jurídicamente tanto a nivel nacional como europeo. Las cooperativas bancarias (*Genossenschaftsbanken*) forman parte de uno de los tres grandes pilares del sistema bancario alemán y se rigen por un esquema de protección institucional (Institutional Protection Scheme – IPS) que prioriza la prevención de insolvencias, la estabilización temprana y la continuidad de las entidades, antes que la liquidación.

Las *Genossenschaftsbanken*, están autorizadas para captar depósitos del público y prestar servicios financieros. Aunque constituidas como cooperativas, son instituciones de crédito plenas y, por tanto, están sujetas al régimen de supervisión prudencial, garantía de depósitos y resolución bancaria. El resto del movimiento cooperativo alemán no ejerce actividad financiera ni capta recursos del público

El marco institucional y legal aplicable a los bancos cooperativos alemanes se encuentra en un sistema normativo de carácter nacional y europeo, propio de los Estados miembros de la Unión Europea (UE). En este esquema, las cooperativas financieras que ejercen actividad bancaria están plenamente integradas al régimen bancario europeo, y se encuentran sujetas a las normas comunes de recuperación, resolución y garantía de depósitos, sin perjuicio de las particularidades derivadas de su naturaleza cooperativa.

La Directiva 2014/59/UE del Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), establece el marco europeo de recuperación y resolución bancaria, aplicable a todas las instituciones de crédito de los Estados miembros, incluidas las cooperativas bancarias *Genossenschaftsbanken* de Alemania. Su finalidad es dotar a las autoridades de herramientas para gestionar de forma ordenada la crisis de entidades inviables, preservando la continuidad de funciones críticas, la estabilidad financiera y la protección de los depositantes, evitando el uso de recursos públicos extraordinarios.

Este marco incorpora un enfoque escalonado que comprende planes de recuperación elaborados por las entidades, planes de resolución preparados por las autoridades, medidas de intervención temprana y herramientas de resolución como la transferencia de activos y pasivos, las entidades puente y, como última instancia, la liquidación ordenada.

De manera complementaria, la Directiva 2014/49/UE (*Deposit Guarantee Schemes Directive* – (DGSD) establece los principios mínimos de los sistemas de garantía de depósitos en la Unión Europea, incluyendo la cobertura de hasta 100.000 euros por

depositante y entidad, la financiación ex ante de los fondos, plazos de pago homogéneos y mecanismos de cooperación entre esquemas nacionales.

El marco de la Unión Bancaria Europea tiene como objetivo garantizar una supervisión y resolución coherentes en los Estados miembros. Este se articula a través del Mecanismo Único de Supervisión (*Single Supervisory Mechanism – SSM*), en el que el Banco Central Europeo, en coordinación con las autoridades nacionales, supervisa directamente a las entidades significativas, y del Mecanismo Único de Resolución (*Single Resolution Mechanism – SRM*), que establece procedimientos comunes bajo la coordinación del *Single Resolution Board* (SRB).

En el caso de las cooperativas alemanas, la mayoría son consideradas entidades menos significativas, por lo que permanecen bajo supervisión directa de las autoridades nacionales —BaFin y Bundesbank—, aunque plenamente integradas al marco europeo.

En cumplimiento de este marco, Alemania incorporó las directivas europeas mediante, entre otras, la Ley de Garantía de Depósitos (*Einlagensicherungsgesetz – EinSiG*), vigente desde 2015, que establece un esquema de cobertura de hasta 100.000 euros por depositante y define reglas de financiación, gobernanza y coordinación de los sistemas de garantía. Esta normativa reconoce además los esquemas institucionales de protección como mecanismos válidos dentro de la red de seguridad financiera.

En particular, el *Institutional Protection Scheme* (IPS) del sector cooperativo, administrado por el *Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken* (BVR), constituye un mecanismo de intervención temprana orientado a prevenir la insolvencia de las entidades, asegurar su continuidad y proteger indirectamente a los depositantes.

De manera complementaria, la Ley de Recuperación y Resolución Bancaria (*Sanierungs- und Abwicklungsgesetz – SAG*, 2015) establece el régimen nacional de recuperación, intervención temprana y resolución, incorporando herramientas como planes de recuperación, planes de resolución, medidas de intervención temprana y mecanismos de resolución orientados a la continuidad de funciones críticas y la estabilidad del sistema financiero.

La institucionalidad alemana en materia de supervisión, estabilidad y resolución se estructura a partir de la actuación coordinada de distintas instancias:

- Autoridad Federal de Supervisión Financiera (BaFin), es la autoridad nacional de supervisión prudencial y autoridad de resolución para las entidades menos

significativas, de conformidad con la Ley de Recuperación y Resolución Bancaria, en coordinación, cuando corresponda, con la autoridad central de resolución bancaria de la Unión Europea (SRB).

- Banco Federal Alemán (Deutsche Bundesbank), contribuye a la supervisión prudencial continua, análisis macroprudencial y al seguimiento de la estabilidad financiera, en cooperación con BaFin y el Banco Central Europeo.
- Esquemas institucionales de protección, los *Institutional Protection Schemes* (IPS), reconocidos en el artículo 113 del Reglamento de Requisitos de Capital y en la Ley de Garantía de Depósitos (*EinSiG*), constituyen el eje del modelo cooperativo, al operar como mecanismos de protección institucional orientados a prevenir la insolvencia de las entidades mediante instrumentos preventivos y correctivos. Estos esquemas priorizan la estabilidad y la continuidad de las cooperativas, garantizando indirectamente la protección de los depositantes y reduciendo la necesidad de activar mecanismos formales de garantía.

El esquema de protección institucional permite la adopción de medidas correctivas, la exigencia de planes de saneamiento, la realización de aportes financieros, la facilitación de procesos de fusión o reorganización y, en determinados casos, la intervención en la gestión de entidades miembro, con el fin de prevenir la materialización de una situación de inviabilidad.

Únicamente en escenarios excepcionales en los que estas medidas resultan insuficientes, se activan las herramientas formales de resolución previstas en la BRRD y el *Sanierungs- und Abwicklungsgesetz* (SAG), bajo la competencia de la BaFin como autoridad nacional de resolución y, cuando corresponda, del *Single Resolution Board* (SRB) a nivel europeo.

En la práctica, la utilización de estos mecanismos formales ha sido limitada en el sector cooperativo, lo que evidencia la efectividad del esquema de protección institucional como mecanismo principal de estabilidad.

El modelo alemán presenta una alta alineación con los *Key Attributes*, al combinar un marco formal de recuperación y resolución plenamente integrado al régimen europeo con un sólido esquema de prevención a través de los *Institutional Protection Schemes* (IPS).

Si bien cuenta con instrumentos completos de planificación, intervención temprana y resolución, en la práctica la gestión de crisis se apoya principalmente en mecanismos preventivos intra-sectoriales. En conjunto, configura un sistema que privilegia la estabilización anticipada y la continuidad de las entidades, recurriendo a la resolución formal únicamente en escenarios excepcionales.