

DOCUMENTO TÉCNICO

Regulación Prudencial para Fondos de Empleados en Colombia

Mayo 24 de 2016

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL	6
2.1. México.	6
2.2. Brasil.	12
2.3. Chile.	14
2.4. Alemania.	16
2.5. Canadá (Quebec)	18
2.6. Estados Unidos.	20
3. FONDOS DE EMPLEADOS EN COLOMBIA.	23
3.1. Tipo de forma asociativa, principios, fines y características.	23
3.2. Composición del sector.	23
3.3. Marco jurídico.	25
3.4. Vínculo de asociación.	27
3.5. Supervisión.	28
3.6. Constitución y Registro.	29
3.7. Normas prudenciales.	30
4. PROBLEMÁTICA.	31
4.1. Necesidad de regulación prudencial.	31
4.2. Hallazgos de la experiencia internacional.	32
4.3. Particularidades de los Fondos de Empleados.	33
5. PROPUESTA PARA COLOMBIA.	35
5.1. Facultades reglamentarias.	35
5.2. Aspectos a reglamentar.	36
6. IMPACTO.	41
6.1. Categorización de FE para aplicación de normas prudenciales.	41
6.2. Cálculo de solvencia.	42
7. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.	46
8. BIBLIOGRAFÍA.	47

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia (artículo 333, inciso tercero), dentro del principio de libertad económica y su alcance –limitado por el interés social-, atribuye al Estado el deber de fortalecer las organizaciones solidarias. Dentro de este tipo de organizaciones se encuentran las de economía solidaria, de las cuales hacen parte los Fondos de Empleados (FE), entidades que conforme lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto Ley 1481 de 1989 se encuentran autorizadas para prestar servicios de ahorro y crédito a sus asociados.

En este aspecto, corresponde al Gobierno Nacional ejercer la función de intervención en las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación (artículo 46 del Decreto 663 de 1993 –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, EOSF) atendiendo objetivos y criterios que: a) permitan que estas actividades se desarrollen en concordancia con el interés público y se realicen en adecuadas condiciones de seguridad y transparencia; b) se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios, ahorradores y depositantes; c) las entidades cuenten con niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia y; d) se protejan y promueva el desarrollo de las organizaciones de la economía solidaria, entre otros.

En desarrollo de tales objetivos y criterios, el Gobierno Nacional ha venido realizando esfuerzos para establecer un esquema regulatorio que propenda por fortalecer las organizaciones del sector y proteger los derechos de los asociados –ahorradores y depositantes-. Especialmente en lo que a FE respecta, se rescata la necesidad de desarrollar un sistema regulatorio prudencial que reconozca las particularidades y características de estas organizaciones que se desempeñan como una forma autogestionaria de economía solidaria surgida de un vínculo común de asociación laboral.

Esta necesidad se deriva de múltiples circunstancias: la importancia histórica¹ y social que los FE han ganado dentro de una considerable proporción de la población colombiana, el crecimiento de estas organizaciones en los últimos años, y la importante cantidad de recursos que en ahorros y depósitos se recogen dentro del sector.

Así las cosas, se considera la importancia de introducir al sector reglas prudenciales que consulten previamente la experiencia internacional y que se circunscriban como mínimo en cuatro (4) aspectos fundamentales:

¹ La bibliografía coincide en informar que los FE surgieron de formas primarias de organización en las que grupos de trabajadores, con el patrocinio de su empleador, realizaban diferentes actividades para atender pequeñas necesidades con el producto de sus ahorros periódicos. La historia da cuenta del surgimiento de las “natilleras” en Antioquia y posteriormente de fondos de ahorro en diferentes extensiones del territorio colombiano que finalmente se convirtieron en lo que hoy son los FE.

1. **Proporcionalidad.** De tal forma que el contenido de las disposiciones considere la heterogeneidad existente entre los diferentes FE que existen en Colombia, el rango de activos, su vínculo de asociación y modelos de gestión.

2. **Sin arbitrajes regulatorios.** Lo que significa que el tipo de vínculo y de riesgos que asume la entidad, deben traducirse en el nivel de tratamiento regulatorio que reciben. Así, la regulación prudencial debe ser similar entre organizaciones de economía solidaria con un vínculo de asociación, tamaño o riesgos homogéneos.

3. **Fortalecimiento patrimonial,** de manera que el respaldo patrimonial de los FE esté representando en rubros con vocación de permanencia. Así lo exigen los estándares internacionales y de la misma manera han hecho tránsito a este esquema otras organizaciones del sector.

4. **Supervisión efectiva.** De manera que el supervisor cuente con herramientas de información de los FE que deben ser sujetos de sus funciones y de monitoreo sobre el cumplimiento de las normas prudenciales.

Conforme lo anterior, el presente documento técnico contiene las siguientes secciones:

- Experiencia internacional del marco normativo para entidades de economía solidaria en países de Latinoamérica (México, Brasil y Chile), Europa (Alemania) y Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), que se destacan por el alto grado de participación económica y social de sus organizaciones de economía solidaria -prestadoras de servicios de ahorro y crédito-, los avances normativos realizados y el reconocimiento que han adquirido a nivel internacional.
- Diagnóstico general de los FE en Colombia, a efectos de analizar la forma como operan, la composición del sector, su marco jurídico, régimen de supervisión y autorización, entre otros aspectos.
- Problemática que motiva la necesidad de implementar un esquema de regulación prudencial en Colombia para FE, respaldado en la experiencia internacional y la importancia que este tipo de regulación ha representado en muchos países para contar con organizaciones con capacidad de afrontar eventuales crisis, fortalecer la confianza de los asociados y del público en general, y cumplir con el deber del Estado de proteger los intereses de los ahorradores y asociados.
- Se destacan las normas prudenciales relacionadas con autorización para el desarrollo de operaciones de ahorro y crédito, requerimientos de capital mínimo, margen de solvencia y límites generales de exposición.
- Propuesta de decreto que recoja las mejores prácticas internacionales y atienda, para su implementación y desarrollo, las particularidades de los FE colombianos.

- Impacto de la entrada en vigencia de la propuesta normativa, de manera que la misma se ajuste a las necesidades del sector y se desarrolle con amplias posibilidades de efectividad.
- Transición de la norma.

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Los FE, en su forma organizacional, corresponden a un tipo de entidad de economía solidaria muy colombiana. Los escenarios internacionales no dan cuenta de este tipo de organización en estricto sentido, pero su estructura y objeto social guarda estrechas similitudes con otro tipo de organizaciones que existen en otros países.

La estructura general más utilizada dentro de los países consultados se desarrolla bajo las de organizaciones de economía solidaria con un vínculo de asociación más estrecho como el conformado por trabajadores de una empresa o sector económico y que prestan servicios de ahorro y crédito a sus asociados.

De esta manera, se analizan los siguientes países:

Latinoamérica: México, Brasil y Chile.

Norteamérica: Canadá y Estados Unidos.

Europa: Alemania.

Para el efecto, destacaremos los siguientes aspectos prudenciales:

- ✓ Autorización para el desarrollo de operaciones de ahorro y crédito
- ✓ Capital mínimo.
- ✓ Coeficiente de solvencia.
- ✓ Límites generales de exposición.

2.1. México.

2.1.1. Esquema general y supervisión.

México es reconocido por el gran desarrollo que han alcanzado algunas Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SCAP) que congregan a un número importante de asociados. En este país, el sector de ahorro y crédito popular lo componen 3 tipos de sociedades autorizadas y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV): las SCAP, las Sociedades financieras populares y, las Sociedades financieras comunitarias. Para nuestros efectos, interesan las SCAP, que hacen parte de una estructura de tres niveles así:

Gráfico No. 1 Estructura del sector cooperativo financiero mexicano.



Fuente: elaboración URF, con base en la Ley General de Sociedades Cooperativas de México.

Este país también se caracteriza por organizarse en un sistema confederado que se encarga de administrar el fondo de protección –federal- de los ahorros de los asociados. A su vez, las Federaciones, conformadas por las cooperativas base, se distribuyen geográficamente para ejercer labores de supervisión auxiliar a dichas organizaciones sin que les esté autorizado prestar servicios al público o a personas naturales. Las Federaciones cuentan con un Comité de Protección al Ahorro Cooperativo encargado de administrar la cuenta de seguro de depósitos y un Comité de Supervisión Auxiliar (CSA) encargado de ejercer la supervisión auxiliar de las SCAP.

El sector mexicano de SCAP se caracteriza por ser relativamente concentrado; la cooperativa de mayor tamaño tiene el 30,8% de los activos del sector y las tres cooperativas más grandes reúnen el 46,8% de los activos. A diciembre de 2015, las SCAP presentaban un promedio de activos de aproximadamente USD 10 millones, equivalente en pesos colombianos a casi \$32.000 millones. Así mismo, el promedio de asociados por SCAP era de diez mil personas.

Las SCAP² están autorizadas para captar exclusivamente de sus asociados, permitiéndoseles la devolución de aportes sociales con algunas restricciones para mantener el capital mínimo y el índice de solvencia de la organización.

² Las SCAP se rigen por la Ley General de Sociedades Cooperativas. Esta ley denomina SCAP a todas aquellas sociedades constituidas y organizadas según sus disposiciones, independientemente del nombre comercial, razón o denominación social que adopten, y que tengan por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus socios, haciéndolas parte del sistema financiero mexicano con el carácter de integrantes del sector social sin ánimo especulativo y reconociendo que no son intermediarios financieros con fines de lucro.

En cuanto a la supervisión de las SCAP, ésta se realiza teniendo en cuenta el monto de activos de la entidad, criterio con el cual se establecen 5 niveles de operaciones: básico, I, II, III, y IV. El esquema de supervisión se resume de la siguiente manera:

Supervisión principal

- La ejerce la CNBV, organismo descentralizado que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Supervisión auxiliar

- Las SCAP cuentan con supervisión auxiliar de las Federaciones, desarrollada a través del Fondo de Protección - Comité de Supervisión Auxiliar-.

2.1.2. Registro.

En México, estas organizaciones están sujetas a un proceso de registro. Las Federaciones –a través del CSA-, llevan un **registro** público de las SCAP, mediante la asignación de folios electrónicos para cada sociedad. Este registro³ se debe efectuar dentro de los 5 días siguientes a la inscripción en el Registro Público de Comercio del domicilio social correspondiente, y el CSA debe informar a la CNBV sobre la realización del mismo.

2.1.3. Autorización para el desarrollo de operaciones de ahorro y crédito.

En lo que respecta al trámite de **autorización**, las SCAP que tengan registrados un monto total de activos igual o superior a 2,5 millones de UDIS⁴ (aproximadamente \$2.125 millones) requieren de autorización para realizar operaciones de ahorro y préstamo. Esta autorización, intransmisible, es otorgada por la CNBV previo dictamen favorable emitido por el CSA.

La solicitud de autorización (cuyos requisitos se señalan en el Anexo No. 1) es presentada por la respectiva organización ante el CSA, quien elabora un dictamen respecto de su procedencia y lo remite a la CNBV⁵.

³ El registro contiene información sobre: denominación social de la SCAP, domicilio social, datos relativos a su constitución, número de socios, monto de activos, lugar o lugares donde se llevan a cabo sus operaciones, nombre de sus administradores, así como principales directivos y funcionarios, nivel de operaciones que le corresponda, nombre y domicilio de la Federación a la que esté afiliada, causas de cancelación del registro y otras anotaciones registrales.

⁴ Unidades de Inversión. Las UDIS se convierten a moneda nacional aplicando el valor publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación. El valor actual de una UDIS es de aproximadamente 850 pesos colombianos.

⁵ En caso de dictamen desfavorable, la SCAP puede solicitar su revisión. El Comité de Supervisión puede ratificarlo o modificarlo. En segunda instancia, el solicitante puede solicitar su revisión ante la CNBV.

Corresponde a la CNBV emitir una resolución⁶ de autorización en la que se asigna el nivel de operaciones que le corresponda a la SCAP solicitante⁷, e informar al Comité y a la sociedad sobre la expedición de la misma.⁸

2.1.4. Operaciones autorizadas por nivel o categoría.

En México se asignan a las SCAP los siguientes niveles de operaciones (cuyo catálogo se incluye en el Anexo No. 2):

Tabla No. 1. Operaciones autorizadas a las SCAP.

Nivel	Concepto
Básico	SCAP cuyo monto de activos no supere 2.5 millones UDIS.
I	SCAP que cuenten con un monto de activos totales iguales o inferiores a 10'000,000 de UDIS.
II	SCAP con un monto de activos totales superiores a 10'000,000 de UDIS e iguales o inferiores a 50'000,000 de UDIS.
III	SCAP con un monto de activos totales superiores a 50'000,000 de UDIS e iguales o inferiores a 250'000,000 de UDIS.
IV	SCAP con un monto de activos totales superiores a 250'000,000 de UDIS.

Fuente: Elaboración URF con base en información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México.

No obstante, la CNBV puede autorizar a las SCAP la realización de operaciones análogas o conexas a las que correspondan en los niveles I a IV, siempre que éstas no contraríen la naturaleza u objeto de las SCAP.

Igualmente, la CNBV puede autorizar a las SCAP la realización de operaciones adicionales a las del nivel de operaciones que tengan asignado, siempre y cuando acrediten a la Comisión que cumplen con los requisitos que al efecto establezca mediante disposiciones de carácter general.

⁶ Las autorizaciones son publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Adicionalmente, las SCAP deben inscribirlas en el Registro Público de Comercio que corresponda y remitir a la CNBV constancia de dicho registro.

⁷ Las SCAP pueden solicitar el cambio de nivel asignado, una vez autorizadas y previo concepto dictamen del CSA.

⁸ El Comité de Supervisión Auxiliar, cuenta con un plazo de 90 días "naturales" para elaborar su dictamen y la CNBV cuenta con un plazo de 120 días "naturales" para emitir la resolución. Ambos términos, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud al Comité de Supervisión Auxiliar con el llenado de los requisitos de ley.

2.1.5. Capital mínimo.

El capital mínimo que se exige a las SCAP en México se asigna de manera escalonada y dependiendo del nivel de operaciones que tengan permitido, así:

Tabla No. 2. Capitales mínimos de las SCAP.

Nivel	Capital mínimo UDIS	Capital mínimo Pesos
Básico	No aplica.	No aplica.
I	100.000	100 millones
II	500.000	500 millones
III	4 millones	4.000 millones
IV	22.5 millones	22.500 millones

Fuente: Elaboración URF con base en información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México.

Nota: en México, las instituciones de banca múltiple, por su parte, tienen exigencias de capital mínimo suscrito y pagado que van desde 36 hasta 90 millones de UDIS (USD 14 millones hasta USD 32 millones).

2.1.6. Margen de solvencia.

El coeficiente de solvencia para la SCAP en México, también depende del nivel de operaciones de la organización:

Tabla No. 3. Margen de solvencia de SCAP.

Nivel	Coeficiente de solvencia
Básico	No aplica.
I	8% de la cartera
II, III y IV	8% de los activos

Fuente: Elaboración URF con base en información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (2012)

Nota: Para bancos es del 8% de los activos.

En este país, las SCAP cuentan también con instrucciones de la CNBV en materia de **clasificación de activos y operaciones** para ponderación de riesgo de crédito (para el efecto ver Anexo No.3) y de **cómputo de activos** (ver Anexo No. 4).

2.1.7. Límites generales de exposición.

Dependiendo del nivel al que pertenezcan las SCAP, éstas deben ajustarse a las siguientes reglas para efectos de diversificar riesgos en sus operaciones:

Tabla No. 4. Límites generales de exposición para las SCAP.

	Nivel:	I	II	III	IV
Diversificación de activos	Límite máximo de financiamiento para socios. *	7% del capital neto	5% de su capital neto.	3% de su capital neto.	
	Límite máximo de financiamiento a sociedades.*	20% del capital neto			
	Límite máximo para financiamiento en microcréditos productivos individuales.**	12,000 UDIS.			
	Límite máximo para financiamiento en microcréditos productivos para un grupo de asociados.**	20.000 UDIS en total y de 2.500 UDIS por cada socio.			
Diversificación de pasivos	Límite de recursos captados por la sociedad, provenientes de depósitos o préstamos otorgados por una sola persona. ***	No pueden representar más de una vez el capital neto de la sociedad.			
Excepciones		La CNBV, a solicitud de la sociedad interesada, con el pronunciamiento del Comité de Supervisión Auxiliar, puede autorizar en casos excepcionales, operaciones específicas por montos superiores a los límites señalados.			

Notas:

* Para estos efectos, las normas mexicanas consagran que se deben considerar dentro del cómputo de créditos otorgados a un socio aquellos que representen un "Riesgo Común", entendido éste como los créditos que la sociedad haya otorgado a "los parientes por consanguinidad en primer grado en línea recta ascendente o descendente y, en su caso, al cónyuge, concubina o concubinario del acreditado, cuando alguna de estas personas dependa económicamente de la persona que solicita el crédito". Se considera financiamiento: todo acto o contrato que implique la realización de una operación activa, directa o contingente, mediante el otorgamiento, reestructuración, renovación o modificación de cualquier préstamo o crédito. Se incluyen las inversiones en acciones o valores que no deban restarse del capital neto de las sociedades. No se considerará financiamiento: los créditos hipotecarios de vivienda, los que se utilicen para la adquisición de bienes de consumo duradero y los personales que se destinen al consumo, que otorguen las sociedades, cuyo monto no exceda de 5,000 UDIS, así como las inversiones en bonos bancarios y pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, siempre y cuando sean emitidos por una institución de crédito que tenga calificación mínima de grado de inversión por parte de una Institución Calificadora de Valores.

** Sin perjuicio de que la CNBV les autoriza límites hasta 2 veces mayores cuando la SCAP acredite eficiencia en la gestión del crédito y de su política de administración de riesgos.

*** Este criterio no le aplica a los pasivos contraídos con los fideicomisos públicos y fondos de fomento nacionales e internacionales, con las instituciones de banca múltiple establecidas en el país, con las instituciones de banca de desarrollo nacionales o internacionales, ni con organismos internacionales.

Fuente: Elaboración URF con base en información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (2012)

2.2. Brasil.

2.2.1. Esquema general y supervisión.

El promedio de activos de las cooperativas de crédito en Brasil es de 38 millones de dólares, equivalente a \$120 mil millones. El promedio de asociados por cooperativa es de seis mil personas. El sector de cooperativas de crédito en Brasil se caracteriza por ser muy atomizado (con un importante número de organizaciones). La cooperativa más grande tiene el 3,1% de los activos del sector y las tres más grandes apenas reúnen el 7,2%.

En Brasil, la estructura de organizaciones de economía solidaria que desarrollan operaciones de ahorro y crédito se compone de tres niveles federados:

- Primer nivel: Conformado por las cooperativas base o “singulares”, las cuales se denominan Cooperativas de Crédito (CC).
- Segundo nivel: Cooperativas centrales. Conformadas por las cooperativas base o singulares, con membrecías. Dentro de sus funciones está la de reorientar los recursos de excedentes de una cooperativa a otra, y ejercer labores de supervisión y control.

Las cooperativas centrales también ofrecen servicios de caja central, capacitación, manejo de fondos de protección de depósitos, etc.

Actualmente existen tres cooperativas centrales: SICOOB, SICREDI y UNICRED.

- Tercer nivel. Bancos cooperativos, cuyos principales accionistas son las cooperativas centrales.

Las cooperativas de crédito y las cooperativas centrales están autorizadas para captar exclusivamente de sus asociados, mientras que los bancos cooperativos pueden captar también de terceros.

Conforme reglamento del Banco Central do Brasil (BCB), todas las cooperativas de crédito están sujetas a su supervisión. De esta manera, su supervisión principal es ejercida a través del Departamento de Supervisión de Cooperativas (DESUC), y de manera auxiliar lo hacen las cooperativas centrales.

2.2.2. Registro.

El proceso de registro en Brasil se realiza ante el BCB. Las CC asignan un responsable técnicamente cualificado para que supervise este proceso. Con la manifestación favorable del BCB, las partes interesadas en la creación de la cooperativa pueden completar el procedimiento formal de constitución dispuesto en la regulación del BCB.

2.2.3. Autorización para el desarrollo de operaciones de ahorro y crédito.

Todas las CC deben estar autorizadas por el BCB previo a su entrada en funcionamiento. También están sujetas a la aprobación del BCB las solicitudes de cambio de categoría en la que se clasifica la cooperativa.

Dentro de los requisitos para otorgar la autorización se incluye la elaboración de un plan de negocios (mínimo a 5 años) que incluye plan financiero, plan de marketing y plan operativo (Ver mayor detalle en Anexo No. 1)

2.2.4. Operaciones autorizadas.

Las CC se clasifican de acuerdo con las operaciones que tienen autorizadas (ver Anexo No. 2) en: a) CC plenas, b) CC clásicas y, c) CC de capital y préstamo; éstas últimas corresponden a las organizaciones que tienen autorizado un nivel básico de operaciones.

2.2.5. Capital mínimo.

Los requisitos de capital mínimo⁹ aplicables a las CC son fijados por el BCB en función de la categoría de operaciones a la que pertenezcan, así como a la condición de estar afiliada o no a una central. La siguiente tabla resume los requisitos de capital mínimo en cada caso:

Tabla No. 5. Capitales mínimos según categoría.

Categoría	Capital mínimo (Reales)	Capital mínimo (Pesos)
CC de capital y préstamo	10 mil	8 millones
CC clásica afiliada a Central	10 mil	8 millones
CC clásica no afiliada a Central	20 mil	16 millones
CC plena afiliada a Central	2,5 millones	2.000 millones
CC plena no afiliada a Central	5 millones	4.000 millones

Fuente: Elaboración URF con base en información del Banco Central do Brasil.

2.2.6. Margen de solvencia.

En principio, las CC deben cumplir los requisitos de relación de solvencia establecidos por el BCB de forma general para todas las instituciones de crédito, los cuales han sido diseñados en concordancia con los estándares internacionales de regulación prudencial contenidos en Basilea II y III para la

⁹ Para el cumplimiento del requisito de capital mínimo, no computan las participaciones en el patrimonio de instituciones financieras.

determinación de los parámetros de Capital Nivel I, Nivel II y Activos Ponderados por Nivel de Riesgo (APNR).

Sin embargo, el BCB ha establecido un tratamiento diferencial para las CC afiliadas y no afiliadas a central. De esta manera, las CC afiliadas a central deben cumplir con el coeficiente mínimo de solvencia de 8% que aplica al resto de instituciones de crédito, mientras que las CC no afiliadas a central deben mantener un coeficiente de solvencia superior al 12%.

Adicionalmente, el BCB ha introducido un Régimen Prudencial Simplificado (RPS), el cual puede ser utilizado por CC con activos menores a 200 millones de reales (aproximadamente \$160 mil millones), siempre y cuando no realicen operaciones especulativas con divisas, commodities, acciones, derivados, activos colateralizados, repos, o fondos de inversión.

Este Régimen se basa en la utilización directa de la información contable de la entidad para la determinación de los APNR (ver Anexo 3). Para las entidades que decidan acogerse al RPS, aplica una relación de solvencia mínima de 10,5% si están afiliadas a una central y de 15,5% si no están afiliadas. Adicionalmente, les aplica una adición de capital de 2,5% que debe mantenerse en momentos de operación normal pero puede liberarse en momentos de crisis.

2.2.7. Límites generales de exposición.

En términos generales, las CC deben observar los siguientes límites de exposición a clientes:

- Solo puede invertirse hasta el 25% del Patrimonio Neto en depósitos, títulos o valores de responsabilidad o emisión de una sola entidad, de empresas asociadas o de una matriz y sus sucursales.
- En las operaciones de crédito y concesión de garantías respecto de un mismo cliente, las CC afiliadas a central pueden otorgar hasta el 15% de su Patrimonio Neto y las no afiliadas hasta un 10%.

2.3. Chile.

2.3.1. Esquema general y supervisión.

En Chile, las organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito se denominan Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC). Este sector se ha caracterizado por la dominancia de una sola entidad (Coopeuch). De hecho, el 72,6% de los activos del sector están concentrados en la entidad más grande y el 85,8% en las tres más grandes. El promedio de activos para todas las CAC es de 64 millones de dólares (aproximadamente \$203 mil millones). Así mismo, el promedio de asociados es de 30 mil personas por CAC.

Las CAC tienen permitida la captación de depósitos tanto de sus asociados como de terceros. La normatividad les permite la devolución de aportes sociales con restricciones para mantener el capital mínimo.

La supervisión de las CAC chilenas se encuentra repartida entre la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) y el Departamento de Cooperativas (Decoop) que hace parte del Ministerio de Economía. En este sentido, son obligatoriamente supervisadas por la SBIF las CAC con capital suscrito superior a 400 mil Unidades de Fomento (UF)¹⁰ (\$46 mil millones en moneda colombiana aproximadamente), mientras que las CAC más pequeñas son supervisadas por el Decoop.

2.3.2. Registro y Autorización.

El Registro de las CAC está a cargo del Decoop. Previamente a su constitución¹¹, las entidades deben someter a la aprobación del Decoop un estudio socioeconómico sobre las condiciones, posibilidades financieras y planes de trabajo que se proponen desarrollar.

Para las entidades que entren en el ámbito de supervisión de la SBIF, una vez que los antecedentes legales y financieros (o requisitos de autorización, ver Anexo 1) sean presentados, estos son analizados por la SBIF, la que verifica -previo informe de un tercero externo calificado (auditor externo u otro)- el cumplimiento de los requisitos. La SBIF también debe pronunciarse acerca de la suficiencia y cumplimiento de estos requisitos, con base en el informe del tercero externo.

2.3.3. Operaciones autorizadas.

El catálogo de operaciones autorizadas a las CAC incluye el recibo de depósitos de sus asociados y de terceros, otorgamiento de créditos a los mismos, emisión de bonos y otros valores de oferta pública, transferencia de fondos, etc. (Ver Anexo No. 2).

2.3.4. Capital mínimo.

Todas las CAC deben demostrar, mediante certificado emitido por una firma auditora registrada en la SBIF, que cuentan con un patrimonio efectivo superior al equivalente de 400.000 UF (\$46 mil millones).

2.3.5. Margen de solvencia.

La normativa aplicable en Chile establece que el patrimonio efectivo, neto de provisiones exigidas, de las CAC no puede ser inferior al 10% de sus activos ponderados por riesgo, ni inferior al 5% de sus activos totales.

¹⁰ La Unidad de Fomento es publicada por el Banco Central de Chile y se utiliza como factor de ajuste para reflejar las variaciones en el Índice de Precios al Consumidor.

¹¹ Las CAC en Chile deben constituirse con un mínimo inicial de cincuenta socios.

2.3.6. Límites generales de exposición.

Las CAC que deban someterse a la supervisión de la CAC deben observar los siguientes límites para sus operaciones:

- El monto de las operaciones de crédito que otorguen, directa o indirectamente, a una misma persona natural o jurídica no podrá exceder del 5% del patrimonio efectivo de la respectiva Cooperativa. Este límite se elevará a 10% si lo que excede del 5% corresponde a créditos caucionados con garantías.
- Las Cooperativas que otorguen créditos, directa o indirectamente, a sus directivos y funcionarios, independientemente de la calidad de socios de dichas personas, deberán observar un límite conjunto equivalente al 3% del patrimonio efectivo de la respectiva entidad y un límite individual del 10% del límite conjunto.
- Las CAC solo pueden efectuar inversiones en títulos o valores clasificados, a lo menos, en las categorías Nivel 3 o BBB.

2.4. Alemania.

2.4.1. Esquema general y supervisión.

El sector financiero cooperativo alemán es uno de los más poderosos y sólidos del mundo, gracias a unos altos estándares de auditoría, control interno y supervisión. Con 16 millones de socios y 30 millones de clientes, es el sector cooperativo de mayor tamaño de Europa. El sector presenta un alto grado de cohesión ya que todas las entidades están afiliadas a una Federación y se respetan los principios de regionalidad y subsidiaridad.

Los bancos cooperativos de Alemania operan con todos los derechos y obligaciones como cualquier otro banco, aunque desde el punto de vista legal mantienen su naturaleza jurídica de cooperativas. Esto implica que pueden captar depósitos y otorgar créditos a cualquier persona natural o jurídica. Así mismo, todos los bancos cooperativos están sujetos a la supervisión de la Superintendencia Federal de Servicios Financieros (SFSF).

En los últimos años, el sector financiero cooperativo de Alemania se ha caracterizado por un proceso de consolidación a través de fusiones y adquisiciones que ha llevado a reducir considerablemente el número de bancos cooperativos. No obstante, el sector aún presenta un alto nivel de atomización. De hecho, el banco cooperativo más grande tiene apenas el 6% de los activos del sector y los tres bancos más grandes reúnen apenas el 9% de los activos. El promedio de activos de los bancos cooperativos alemanes es de 559 millones de euros (aproximadamente \$1,9 billones) y su promedio de asociados es de 12.900 personas.

2.4.2. Registro y Autorización.

Las normas bancarias en Alemania están basadas en Directivas de la Unión Europea. En este sentido, los requisitos de autorización de funcionamiento de entidades bancarias se rigen por el principio del “pasaporte europeo”, según el cual se requiere una única autorización para operar en toda la Unión Europea (Ver Anexo No. 1).

De esta manera, los bancos cooperativos deben solicitar una licencia de funcionamiento a la SFSF. Si no se presenta ninguna de los causales para el rechazo de la solicitud, la SFSF está obligada a otorgar esta licencia. Una vez recibida la licencia, el banco cooperativo debe inscribirse en el registro cooperativo de la Corte Civil local correspondiente. Además, este hecho es publicado en la “Gaceta Federal” para conocimiento del público.

2.4.3. Operaciones autorizadas.

Los bancos cooperativos tienen la capacidad de realizar todas las operaciones que las Directivas Europeas les permiten a los bancos comerciales. Entre estas, cabe mencionar: recibir depósitos del público, administrar títulos valores de los clientes, actuar como custodios, etc. Para el otorgamiento de créditos no se exige ahorro previo y se permite la multiactividad.

2.4.4. Capital mínimo.

La Directiva de la Unión Europea establece que se debe certificar un capital mínimo de 5 millones de euros (aproximadamente \$17 mil millones) para constituir un nuevo banco. Este requerimiento es aplicable tanto a bancos privados como a bancos cooperativos.

2.4.5. Margen de solvencia.

La “Directiva sobre un Coeficiente de Solvencia” de la Unión Europea establece un coeficiente de solvencia mínima de 8% sobre APNR. Esta Directiva permite que los países miembro exijan valores más altos a nivel nacional, pero Alemania no ha hecho uso de esta facultad.

El capital regulatorio opera con la distinción tradicional entre Tier I y Tier II. Adicionalmente, se establece un componente de capital “adicional” que corresponde a una responsabilidad contingente de los asociados, según la cual se comprometen a inyectar capital en la entidad en caso de una quiebra. La proporción de esta aportación de capital debe ser establecida en los estatutos sociales y la práctica más común es que se fije en 100% de los aportes iniciales de capital.

2.4.6. Límites generales de exposición.

La legislación alemana ha adoptado de las Directivas Europeas los siguientes límites de exposición:

- No se pueden otorgar créditos superiores al 25% del capital del banco cooperativo a un solo prestatario.

- El monto total de todos los créditos grandes (mayores al 10% del capital) no puede superar el 800% del capital del banco cooperativo.

Adicionalmente, la SFSF ha dispuesto las siguientes condiciones especiales para evitar la excesiva exposición a riesgos:

- Todos los créditos mayores al 10% del capital del banco cooperativo deben ser notificados periódicamente a la SFSF.
- Se requiere cuidado especial para el otorgamiento de créditos individuales mayores a 250.000 euros, considerando la calidad y capacidad de pago del deudor. La entidad debe estar preparada para documentar el otorgamiento de estos créditos al auditor externo o a las autoridades.

2.5. Canadá (Quebec)

2.5.1. Esquema general y supervisión.

El sistema cooperativo financiero canadiense está conformado por dos tipos de cooperativas de servicios financieros (CSF): las Caisses Populaires (CP) y las Uniones de Crédito (UC). Entre ambas poseen más de 10 millones de socios, constituyéndose en uno de los movimientos cooperativos más activos del mundo con la tasa de membresía per cápita más alta del mundo. Cabe destacar también el rol del sector cooperativo en la innovación de los servicios financieros en Canadá: han sido los primeros en ofrecer préstamos al consumo, cajeros automáticos e implementar servicios de débito automático intra-banco. También el sector fue líder en el servicio de depósitos para pago de sueldos y en implementar una banca completamente virtual 24 horas del día. Todas las unidades de base se agrupan en torno a la federación. Este organismo tiene como objetivos la coordinación de todos los componentes del sistema, cooperativos y filiales, y la provisión de servicios a las Caisses de base.

Según datos de 2012, las CSF a nivel agregado participan con el 6,6% del financiamiento hipotecario para viviendas, el 2,2% del crédito al consumo y el 8% de los depósitos del sistema financiero. Así mismo, tienen una participación del 15% en créditos a pequeñas y medianas empresas, y del 11,2% en créditos agrícolas. Los activos totales de las entidades cooperativas alcanzaban en 2012 un 4,5% del total de activos de entidades financieras tomadoras de depósitos.

El promedio de activos de las UC canadienses es de 36 millones de dólares canadienses, equivalente a aproximadamente \$82 mil millones. Así mismo, el nivel promedio de asociados es de quince mil personas. El sector de las UC se caracteriza por tener un nivel de concentración medio. Los activos de las diez UC más grandes corresponden al 45,6% del total del sector.

En la provincia de Québec, la Autorité des Marchés Financiers (AMF) establece los estándares regulatorios y de supervisión que rigen a las CSF. El marco regulatorio para las Caisses Populaires y las Uniones de Crédito no difiere sustancialmente del correspondiente a los demás establecimientos de crédito, como los bancos.

2.5.2. Autorización.

La CSF Act establece que se requiere un mínimo de doce miembros para fundar una cooperativa de servicios financieros. La solicitud y todos los documentos soporte deben ser remitidos a la AMF, la cual debe remitir un concepto sobre la conveniencia de la constitución de la cooperativa al Ministerio (Ministère des Finances). Dentro de los requisitos exigidos para la autorización (Ver Anexo 1) destacamos la presentación de un presupuesto de activos, pasivos y resultados para el primer año de operación.

2.5.3. Operaciones autorizadas.

Según la misión establecida en la CSF Act, las CSF están autorizadas para captar y colocar recursos a sus miembros, con algunas particularidades: se permite la captación de menores o incapaces contractuales, de la Caisse Centrale Desjardins, de cualquier UC de su federación, y del Gobierno - Canadá o Quebec-. (Ver Anexo No. 2).

2.5.4. Capital mínimo.

La normativa existente de la AMF no establece condiciones de capital mínimo para la entrada en funcionamiento de una CSF.

2.5.5. Margen de solvencia.

La Guía de Capital Adecuado de la AMF establece las condiciones relacionadas con la solvencia mínima requerida para las CSF. Existen tres requerimientos de solvencia que deben ser cumplidos por las CSF: la razón de apalancamiento, el margen de solvencia y el colchón de conservación de capital.

- Razón de apalancamiento: Se define como la relación entre el Capital Tier 1 y los activos dentro y fuera del balance de la CSF. El Capital Tier 1 está compuesto principalmente por capital social, reservas, utilidades retenidas, instrumentos subordinados y perpetuos. Entre los activos fuera de balance, la norma menciona compromisos, sustitutos de crédito, aceptaciones y cartas de crédito. Todas las CSF deben mantener una razón de apalancamiento superior al 3%.
- Margen de solvencia: Se calcula como la relación entre una medida de capital y el monto de activos ajustados por riesgos de crédito y operacionales. Existen tres medidas de capital que conllevan tres requisitos distintos de margen de solvencia.
 - Capital Tier 1A: La primera medida de capital incluye únicamente el capital social, las reservas y las utilidades retenidas. Utilizando esta medida, las CSF deben mantener un margen de solvencia superior al 7%.
 - Capital Tier 1: Si se incluyen los instrumentos subordinados y perpetuos en la medida de capital, el requisito para el margen de solvencia de las CSF debe ser superior a 8,5%.
 - Capital Total: Si se toma el monto total de capital que tiene la CSF como medida de capital, el margen de solvencia calculado debe ser superior a 10,5%.

- Colchón de conservación de capital: Este es un colchón de capital que debe ser constituido en períodos de operación normal con el fin de tener recursos disponibles para sustraer en caso de crisis. Todas las CSF están obligadas a mantener un colchón de conservación de capital de 2,5%.

2.5.6. Límites generales de exposición.

La normativa existente de la AMF no establece límites generales de exposición para CSF.

2.6. Estados Unidos.

2.6.1. Esquema general y supervisión.

Las Uniones de Crédito Cooperativas (UCC) pueden constituirse bajo normativa estatal o nacional siendo mayoritarias estas últimas. Con independencia de la legislación, las UCC pueden constituirse con base en tres tipos de relaciones entre los socios: i) vínculo simple pudiendo ser ocupacional, asociativo o sectorial (ej. maestros, doctores); ii) vínculo territorial, también denominadas abiertas, cuyos miembros puede ser todos aquellos que viven o trabajan en una determinada comunidad local definida en los estatutos de la entidad; y iii) vínculo múltiple incluyendo una mezcla de diferentes grupos ocupacionales y asociativos.

El promedio de activos del sector es de 193 millones de dólares, lo que equivale aproximadamente a \$615 mil millones. Así mismo, el promedio de asociados es de 16.750 personas por UCC. El sector de las UCC en Estados Unidos se caracteriza por ser muy atomizado, dado que las diez UCC más grandes reúnen apenas el 14,3% de los activos totales del sector.

La Ley Federal de Uniones de Crédito (Federal Credit Union Act o FCU Act) establece las condiciones para el funcionamiento de las Uniones de Crédito, y la National Credit Union Administration (NCUA) es el organismo regulador y supervisor de las UCC constituidas en el ámbito nacional.

2.6.2. Autorización.

La FCU Act establece que cualquier grupo de siete o más personas que desee formar una UCC debe suscribir ante funcionario competente para tomar juramentos un certificado de organización. El certificado de organización debe ser aprobado por la NCUA, previa evaluación del cumplimiento de los requisitos legales, del carácter e idoneidad de los suscriptores, y de la capacidad económica para el establecimiento de la UCC (Ver Anexo 1).

2.6.3. Operaciones autorizadas.

Entre otras operaciones (Ver Anexo No. 2), las UCC están autorizadas a mantener depósitos en bancos estatales, en fiduciarias o en bancos mutuales ubicados en el Estado en el cual la UCC lleva a cabo su

operación. También puede tener depósitos en cualquier banco o institución cuyas cuentas estén garantizadas por el seguro de depósitos de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).

En términos de otorgamiento de crédito, las UCC están autorizadas a ofrecer créditos a sus miembros, a otras UCC, o a organizaciones que las agrupen. También pueden agruparse con otras UCC para otorgar créditos a miembros de cualquiera de ellas. Además, las UCC pueden comprar, vender, dar en prenda o descontar obligaciones de sus miembros o de UCC que estén en proceso en liquidación.

2.6.4. Capital mínimo.

La normativa existente de la NCUA no establece condiciones de capital mínimo para la entrada en funcionamiento de una UCC.

2.6.5. Margen de solvencia.

Como se mencionó anteriormente, la NCUA mide la relación de solvencia de las UCC como la relación entre su capital, incluyendo reservas y utilidades retenidas, y su total de activos. Las UCC se clasifican de acuerdo con las siguientes escalas:

Tabla No. 6. Clasificaciones según margen de solvencia.

UCC existentes		UCC nuevas	
Bien capitalizada	7% o más	Bien capitalizada	7% o más
Adecuada	6 – 6,99%	Adecuada	6 – 6,99%
Subcapitalizada	4 – 5,99%	Moderada	3,5 – 5,99%
Significativamente subcapitalizada	2 – 3,99%	Marginal	2 – 3,49%
Críticamente subcapitalizada	Menos de 2%	Mínima	0 – 1,99%
		Descapitalizada	Menos de 0%

Fuente: Elaboración URF con base en información de la National Credit Union Administration, EEUU.

La FCU Act establece que las UCC, tanto nuevas como existentes, que no sean clasificadas como bien capitalizadas deben retener utilidades anuales como mínimo por 0,4% de su total de activos. Por su parte, las UCC existentes que sean clasificadas como subcapitalizadas o significativamente subcapitalizadas deben remitir planes de acción a la NCUA. Además, no tienen permitido incrementar su total de activos ni el monto de préstamos otorgados a sus miembros. Por último, las entidades existentes que sean clasificadas como críticamente subcapitalizadas están sujetas a toma de posesión o liquidación por parte de la NCUA.

Adicionalmente, a discreción de la NCUA, se puede:

- Requerir ajustes por nivel de riesgos a las UCC complejas.

- Aceptar instrumentos secundarios como parte del capital, tales como obligaciones subordinadas no aseguradas, en el caso de UCC que atiendan de forma predominante a miembros con bajos ingresos.

2.6.6. Límites generales de exposición.

La FCU Act establece los siguientes límites para las operaciones realizadas por UCC:

- Ningún crédito o línea de crédito otorgado a un único miembro puede exceder el 10% del capital de la UCC.
- Los préstamos a directores o miembros de Comité que superen los USD 20 mil y a otros funcionarios, que superen USD 10 mil, requerirán aprobación de la Junta Directiva.
- El total de préstamos no garantizados otorgados a miembros no puede ser mayor que 1,75 veces el valor neto de la UCC.
- Solo pueden ofrecerse préstamos con vencimientos menores a 15 años. Los préstamos para bienes raíces residenciales no podrán exceder de 30 años.
- El total de préstamos otorgados a otras UCC no pueden exceder el 25% del capital total.
- Solo se pueden solicitar créditos de cualquier fuente hasta por el 50% del capital suscrito y pagado de la UCC.
- No se puede invertir más del 10% del capital de la UCC en las obligaciones de un mismo emisor.

3. FONDOS DE EMPLEADOS EN COLOMBIA

3.1. Tipo de forma asociativa, principios, fines y características.

Los FE corresponden a una forma autogestionaria que surge de un vínculo común de asociación laboral. Según disposiciones del Decreto Ley 1481 de 1989, los FE pueden operar bajo el patrocinio de instituciones o empresas públicas o privadas¹², a las cuales se les permite contribuir¹³ a su creación y desarrollo.

Los FE se encuentran dentro de las formas de organización de economía solidaria que existen en Colombia. Como tal las consagra el parágrafo 2º del artículo 6 de la Ley 454 de 1998 y se encuentran sujetas a los principios, fines y características¹⁴ que rigen a las organizaciones de economía solidaria en Colombia (Ver Anexo 5). Entre estos, se destacan los siguientes principios económicos:

- Establecer la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial.
- Destinar sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados parte de los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.

3.2. Composición del sector.

A 31 de Diciembre de 2014, 1600 FE reportaron información a la Superintendencia de la Economía Solidaria, con un capital social (aportes) de más de 1.3 billones de pesos y con un total de 970.791 asociados.

Los FE hacen presencia en gran parte del territorio colombiano: Bogotá recoge el mayor número de FE con 626 organizaciones; le siguen los departamentos de Antioquia (210), Valle del Cauca (184), Cundinamarca (99), Caldas (70) y Atlántico (61). La siguiente tabla muestra el número de FE por departamento que operan en Colombia:

¹² El Decreto Ley 1481 establece que la “empresa patrocinadora” o “entidad patronal” cuenta con funciones de “inspección y vigilancia” para verificar la correcta y adecuada aplicación de los recursos que haya otorgado.

¹³ Con auxilios de destinación específica, estímulos a los ahorros permanentes o aportes sociales, asignación de comisión de personal de sus trabajadores al FE, donación de acciones u cuotas sociales de la misma empresa y cualquier otra modalidad de apoyo y beneficio diferentes de las de su administración.

¹⁴ Ley 454 de 1998, artículos 4 a 6.

Tabla No. 7. Distribución geográfica de FE. Número de FE por departamento

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE FE
BOGOTÁ	626
ANTIOQUIA	210
VALLE	184
CUNDINAMARCA	99
CALDAS	70
ATLÁNTICO	61
SANTANDER	49
RISARALDA	45
NARIÑO	39
TOLIMA	33
NORTE DE SANTANDER	29
CAUCA	27
BOLÍVAR	25
HUILA	21
BOYACÁ	18
QUINDÍO	16
CESAR	9
MAGDALENA	9
META	8
SUCRE	5
CORDOBA	5
LA GUAJIRA	4
CHOCO	2
GUAVIARE	2
ARAUCA	1
GUAINÍA	1
CAQUETA	1
AMAZONAS	1
Total	1600

Fuente: SES. Elaboración: URF

Los activos totales de estas organizaciones ascienden a 6,38 billones de pesos. De estos, la cartera de créditos corresponde a 4,89 billones de pesos, es decir, aproximadamente a un 77% de los activos.

El nivel de activos promedio de los FE es de aproximadamente \$4.000 millones y el número de asociados promedio es de 607 personas.

La concentración del sector tiende a ser bastante baja. El FE más grande del país tiene el 4,17% de los activos del sector y los diez fondos más grandes reúnen apenas el 21,26%.

En lo que a depósitos respecta, los FE administran recursos que ascienden a una suma de 3,44 billones de pesos, mientras que su patrimonio total asciende a 2,05 billones de pesos.

Adicionalmente, en cuanto a Fondos de Liquidez, los FE mantienen un total de 280 mil millones de pesos, lo cual corresponde a un 8,16% del total de depósitos administrados.

3.3. Marco jurídico.

La **normatividad de orden legal** aplicable a los FE se encuentra consignada principalmente en el **Decreto Ley 1481 de 1989, modificado por la Ley 1391 de 2010**.

Adicionalmente:

- a. Por remisión del mencionado Decreto Ley, le aplican “las disposiciones legales aplicables a las entidades de economía solidaria” dentro de las que se destaca la **Ley 79 de 1988** y la **Ley 454 de 1998**.
- b. En su defecto, les son aplicables normas del Código de Comercio.

Lo anterior, en materias no reguladas en dicho Decreto Ley o en sus decretos reglamentarios, y siempre que no se contrarie la naturaleza de los FE y su carácter de no lucrativos.

El Decreto Ley 1481 de 1989 fue expedido por el Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 131 de la Ley 79 de 1989, y dentro de sus disposiciones –para efectos prudenciales- se destacan los siguientes aspectos:

- a. **Patrimonio contable:** El patrimonio de los FE está conformado por: los aportes sociales individuales, las reservas y fondos permanentes, las donaciones y auxilios que reciban con destino a su incremento patrimonial y los excedentes del ejercicio que no tengan destinación específica.
- b. **Aportes sociales y ahorro permanente:** Los asociados se comprometen a hacer aportes sociales individuales periódicos y ahorros permanentes en los montos establecidos en los estatutos o la Asamblea. Como mínimo, una décima parte de esta suma periódica debe ser destinada a aportes sociales, y en todo caso, el valor de dicha suma no puede superar el 10% del ingreso salarial del asociado. Estos aportes y ahorros, son: inembargables, intransferibles, constituyen garantía de las obligaciones que el asociado contrae con el FE, por lo que de ser el caso puede la organización realizar la respectiva compensación, y sólo pueden ser devueltos con la desvinculación del aportante. Sin embargo, en los estatutos se pueden establecer reintegros parciales y periódicos –entendiéndose que estos reintegros aplican en caso de desvinculación-.
- c. **Ejercicio económico:** El ejercicio económico de los FE es anual y se cierra a 31 de diciembre de cada año. En esta fecha se cortan cuentas, se elabora balance, inventario y estado de resultados.

d. **Excedentes:** Los excedentes del ejercicio económico se aplican en primer lugar a compensar pérdidas de ejercicios anteriores. En caso que la reserva de protección de aportes se haya utilizado para compensar pérdidas, ésta se debe restablecer, en primer orden, en el monto que tenía antes de su utilización.

Con sujeción a lo anterior, el orden de aplicación de los excedentes es el siguiente:

i) El 20% como mínimo para crear y mantener la reserva de protección de aportes sociales.

ii) Con el remanente se puede:

- Crear o incrementar fondos permanentes o agotables destinados a labores de salud, educación, previsión y solidaridad para los asociados y sus familiares.
- Crear un fondo para mantener el poder adquisitivo de los aportes sociales. Los recursos que se destinen a este fondo no pueden ser superior al 50% del total de los excedentes que resulten de ejercicio.
- Crear un fondo de desarrollo empresarial solidario, con el 10% como mínimo de los excedentes. Este fondo tiene como destinación “programas aprobados por más del 50% de la asamblea de asociados o delegados según sea el caso”. Este fondo fue dispuesto por el artículo 3 de la Ley 1391 de 2010.

e. **Reservas y fondos:** El Decreto Ley 1481 dispone para los FE la existencia de una reserva para la protección de aportes sociales, cuyo objeto es atender eventuales pérdidas.

Igualmente, consagra la posibilidad de que estas organizaciones creen reservas y fondos permanentes de orden patrimonial que consideren convenientes. Las reservas y fondos permanentes de los FE no pueden ser repartidos durante la existencia de la organización ni aún en el evento de liquidación, igual tratamiento reciben los auxilios y donaciones patrimoniales.

Adicionalmente la asamblea puede prever en sus presupuestos y registrar en su contabilidad incrementos progresivos de las reservas y fondos con cargo al ejercicio anual.

f. **Servicio de ahorro y crédito:** Según lo dispone el pluricitado Decreto Ley, los FE se encuentran autorizados para prestar servicios de ahorro y crédito, bajo los siguientes criterios:

i) El servicio debe prestarse en forma directa y únicamente a sus asociados.

ii) Las modalidades y requisitos de estos servicios deben ajustarse a lo que en la materia prevea la normatividad vigente.

iii) El servicio de ahorro comprende depósitos a la vista, a plazo o a término, sin perjuicio del ahorro permanente.

iv) Los ahorros captados deben ser invertidos en créditos a los asociados y con ellos también pueden adquirirse activos fijos para la prestación de los servicios.

v) La inversión de ahorros debe sujetarse a las condiciones y contar con las garantías que se establecen en la normatividad vigente para la materia.

g. **Protección de depósitos:** El artículo 58 del Decreto Ley 1481 dispone que a los ahorros que los asociados depositen en los FE le sean aplicables “los beneficios que las normas legales consagren en favor de los depositantes en secciones de ahorro de los bancos comerciales, en cajas de ahorro, en entidades financieras, en cooperativas u organismos cooperativos de grado superior.”

h. **Otros servicios:** Los FE pueden prestar los servicios que se encuentren previstos en su objeto social, entre ellos los de previsión y seguridad social. La norma les autoriza que estos servicios puedan ser prestados por intermedio de otras entidades –preferencialmente un fondo de empleados o una entidad del sector cooperativo-.

Por último, en lo que a **normas expedidas en uso de facultades reglamentarias** respecta, los FE cuentan con el **Decreto 790 de 2003, modificado por el Decreto 2280 del mismo año**, que corresponde actualmente al único Decreto que se ocupa de aspectos prudenciales para el sector. Este decreto fija reglas sobre “la gestión y administración de riesgo de liquidez de las cooperativas de ahorro y crédito, las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas e integrales, los fondos de empleados y las asociaciones mutualistas”.

3.4. Vínculo de asociación.

En su momento, el Decreto Ley 1481, dispuso que los FE fueran empresas asociativas, de derecho privado, que se constituían por trabajadores dependientes y subordinados de instituciones o empresas, públicas o privadas.

Para el efecto, establecía que este vínculo de asociación debía estar determinado por la calidad de trabajadores dependientes bajo alguna de las siguientes opciones:

- a. De una misma institución o empresa.
- b. De varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa, o de matrices y subordinadas, o de empresas que se encuentren integradas conformando un grupo empresarial.
- c. De varias instituciones o empresas independientes entre sí, siempre que éstas desarrollen la misma clase de actividad económica.

Y que también podían ser asociados de un FE los trabajadores dependientes del mismo fondo de empleados, los pensionados y los sustitutos de los pensionados que hubiesen tenido la calidad de asociados.

Sin embargo, con la expedición de la **Ley 1391 de 2010** (artículo 2) este vínculo fue modificado para quedar actualmente determinado por “trabajadores dependientes, trabajadores asociados o por servidores públicos”, aclarándose, además, que pueden “ser asociados las personas que presten servicios a las empresas que generan el vínculo común de asociación, independientemente de la forma de vinculación”.

3.5. Supervisión.

Los FE se encuentran sujetos a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria a través de su Delegatura para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa¹⁵.

Esta superintendencia cuenta con facultades de sanción a los FE por decisiones de asamblea contrarias a la Ley o los estatutos, y a los miembros de los órganos de administración y vigilancia, empleados y liquidadores.

Los actos sancionables van desde el uso del FE para beneficios propios, admitir asociados que no cumplan el vínculo de asociación, impedir el retiro voluntario, o realizar actividades que excedan el objeto social, hasta actos genéricos como el incumplimiento de la normatividad vigente.

Para el efecto, el Decreto 2159 de 1999, reglamentario del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, establece 3 niveles de supervisión, los cuales para el año 2016, de acuerdo con lo previsto en la Circular 002 del 8 de febrero del mismo año, se componen así:

a. *Primer nivel:* Las cooperativas que ejercen actividad financiera (artículo 39 de la Ley 454 de 1998) y las organizaciones solidarias vigiladas que mediante acto administrativo se hayan elevado a este nivel por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria en razón a que su situación jurídica, financiera o administrativa así lo amerita, conforme a lo previsto en el artículo 8 del Decreto 2159 de 1999.

➤ En uso de tales actos administrativos, a 31 de Diciembre de 2014, la Superintendencia de la Economía Solidaria tenía 84 FE en primer nivel de supervisión.

b. *Segundo nivel:* Las “organizaciones solidarias que no ejercen actividad financiera” y que posean activos a 31 de diciembre de 2015 iguales o superiores a tres mil seiscientos dos millones cuatrocientos noventa y un mil trescientos ochenta y cinco pesos m/l (\$3.602.491.385,00), de acuerdo con lo previsto en el artículo 4º del Decreto 2159 de 1999.

➤ Con base en este criterio, a 31 de Diciembre de 2014, 241 FE se encontraban en el segundo nivel de supervisión.

c. *Tercer nivel:* Las organizaciones de la economía solidaria que no se encuentren dentro de los parámetros de los dos primeros niveles de supervisión y cumplan, a criterio de la Superintendencia de la

¹⁵ Decreto 186 de 2004, artículo 10. Conforme el cual esta Delegatura ejerce “supervisión financiera del ahorro en los fondos de empleados”.

Economía Solidaria, con las características señaladas en el artículo 6 de la Ley 454 de 1998 y que posean activos a 31 de diciembre de 2015, superiores a doscientos ochenta millones doscientos setenta y dos mil novecientos veintisiete pesos m/cte (\$280.272.927.00), e inferiores a tres mil seiscientos dos millones cuatrocientos noventa y un mil trescientos ochenta y cinco pesos m/l (\$3.602.491.385,00).

➤ A 31 de diciembre de 2014, 1275 se supervisaban en el tercer nivel.

Estos niveles de supervisión aplican, sin perjuicio de la facultad otorgada al supervisor en el artículo 8 del mencionado Decreto 2159, con el que las organizaciones pueden ser elevadas a otro nivel de supervisión, cuando existan circunstancias que lo ameriten.

En los diferentes niveles de supervisión se cumplen unos requerimientos mínimos y se realizan actividades específicas de supervisión. Por ejemplo, a las organizaciones pertenecientes al nivel I se les solicita la transmisión de reportes financieros con periodicidad trimestral, mientras que en el nivel II se les solicita de forma semestral y en el nivel III de forma anual. En el Anexo 6, se detallan los requisitos de supervisión que aplican para cada nivel.

3.6. Constitución y Registro.

La Superintendencia de la Economía Solidaria, en su Circular Básica Jurídica, tiene previsto para los FE un proceso de constitución, registro y control de legalidad que opera, en términos generales, así:

Constitución y registro: Los FE obtienen su personalidad jurídica constituyéndose mediante escritura pública o por documento privado, mediante acta de asamblea de constitución, con un número mínimo de 10 asociados o fundadores, y con el mencionado registro ante la Cámara de Comercio del domicilio principal.

Control de legalidad: Una vez realizado el registro, el respectivo FE debe enviar a la Superintendencia de la Economía los documentos de constitución que haya registrado para su control de legalidad.

Al respecto, dicha Superintendencia establece que para las organizaciones clasificadas en tercer nivel de supervisión, el control de legalidad se hace de forma selectiva en consonancia con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 2159 de 1999.

Para el trámite de control de legalidad, la Superintendencia de la Economía Solidaria exige los siguientes documentos:

- a) Los requeridos para su constitución.
- b) Formato de solicitud de trámites.
- c) Certificado del pago de los aportes sociales mínimos no reductibles expedido por el representante legal.

- d) Acta de la asamblea de constitución.
- e) Estatuto aprobado, firmado por el presidente y secretario de la asamblea, indicando la fecha de aprobación del mismo.
- f) Certificación expedida por la *Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias*, mediante la cual se acredite la educación cooperativa o en economía solidaria de los fundadores con una intensidad no inferior a veinte (20) horas, según corresponda.
- g) Constancia sobre la vinculación de los fundadores expedida por la respectiva entidad.

3.7. Normas prudenciales.

Rescatando las principales normas prudenciales que se analizaron en la experiencia internacional, entre otras, nos referiremos en lo relacionado con los FE colombianos a los siguientes temas:

3.7.1. Fondos de liquidez.

Con el Decreto 790 de 2003, modificado por el Decreto 2280 de 2003, se expidieron normas sobre la gestión y administración de riesgo de liquidez no solo de los FE, sino también de las cooperativas de ahorro y crédito, las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas e integrales y las asociaciones mutualistas. Éste constituye el único decreto reglamentario vigente que se ocupa de aspectos prudenciales para los FE.

Esta norma contiene disposiciones relacionadas con:

- a. Evaluación, medición y control del riesgo de liquidez.
- b. El Comité Interno de Administración del riesgo de liquidez.
- c. Fondo de liquidez y,
- d. Supervisión para el cumplimiento de estas normas.

El Decreto 790 fue declarado exequible por el Consejo de Estado en Sentencia del 22 de junio de 2006¹⁶. En este pronunciamiento se realizaron importantes consideraciones para el sector dentro de las cuales se destaca la similitud de riesgos de las actividades desarrolladas por algunas entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria como lo son los FE y las Cooperativas de ahorro y crédito, criterio con el cual, entre otros, los FE hacen parte de los destinatarios de las normas prudenciales que se han expedido para dichas entidades.

¹⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo Sección primera. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Planeta. Radicado número 11001 0324 000 2003 00057 01. Actor: Asociación de Fondos de Empleados de Bogotá –ASFE–.

4. PROBLEMÁTICA.

4.1. Necesidad de regulación prudencial.

Como vimos anteriormente, los FE corresponden a organizaciones de economía solidaria autorizadas para desarrollar operaciones de ahorro y crédito, para los que existe una fuerte motivación del Estado de proteger los intereses de los asociados, así como de fortalecer la confianza de los mismos en el sector.

En tal sentido, la necesidad de regulación prudencial aplicable a estas entidades ha sido ampliamente reconocida como una medida que permite fortalecer las organizaciones y prepararlas para eventuales crisis. Al respecto tenemos:

- En el año 2010, se expidió el documento **CONPES 3669 de 2010**, con el que se realizó un análisis del sector de economía solidaria, se identificaron algunas dificultades o problemáticas del mismo y se realizaron diferentes recomendaciones. Particularmente se dedicó una parte del análisis a los FE.

Como una “limitación”¹⁷, este documento diagnosticó la necesidad de ampliar la regulación para los FE considerando su “figura jurídica y objeto social, así como a los riesgos inherentes a la prestación de servicios financieros entre sus asociados”,

De igual manera, el documento manifiesta que estos servicios son prestados bajo riesgos muy similares a los que enfrentan las entidades cooperativas y no obstante, su supervisión y regulación presenta asimetrías “sin un criterio técnico que lo justifique”.

Dicho documento CONPES recomendó la realización del estudio “Propuesta para optimizar los esquemas de supervisión y regulación de las organizaciones del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros”, basada en el análisis de las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre esta materia y en las dificultades identificadas en el diagnóstico del documento CONPES 3639 de 2010, entre otros, elaborado por Camilo Zea y contratado por Banca de las Oportunidades.

Este estudio dedicó importantes espacios a analizar la necesidad de regulación prudencial para los FE que prestan servicios de ahorro y crédito, concluyendo que la regulación de los FE presenta asimetrías respecto de la actividad de ahorro y crédito que desarrollan otras organizaciones del sector, y recomienda que la política regulatoria tienda a homogenizar el tratamiento de estas entidades con la expedición de reglas que den un tratamiento equivalente a quienes realicen operaciones equivalentes, en particular teniendo en cuenta que se trata de actividades de interés público como es la captación de recursos.

Adicionalmente, se realizaron las siguientes recomendaciones para la regulación prudencial de FE:

¹⁷ Conpes pag. 30 y 31

1. Propender por la prestación de servicios de ahorro y crédito a quienes efectivamente se encuentran vinculados laboralmente a la empresa de la cual dependen, a efecto de evitar exponer a la entidad a mayores riesgos financieros y a desvirtuar su propósito solidario.
2. Establecer una relación de solvencia que limite los niveles de exposición a los riesgos crediticio y de mercado de los FE.
3. Atender la premisa que ha sido eje de la actividad misional de supervisión del sistema bancario Alemán: “mismo negocio, mismos riesgos, mismas reglas”.

4.2. Hallazgos de la experiencia internacional.

Los FE corresponden a una figura muy colombiana. En otros escenarios internacionales, entre ellos los consultados y expuestos en el presente documento técnico, se encuentran organizaciones de economía solidaria prestadoras de servicios de ahorro y crédito, conformadas bajo un vínculo de asociación de trabajadores de una misma profesión, ocupación u oficio.

Aun cuando en varios de los países las organizaciones cuentan con tamaños y operaciones habilitadas más amplias que los FE, casos como el mexicano y el brasileño si incluyen organizaciones similares en estas características a los FE.

Todas estas organizaciones cuentan con regulación prudencial en temas como: autorización para el desarrollo de operaciones de ahorro y crédito, capital mínimo, margen de solvencia y límites generales de exposición.

Analizado el contenido de cada temática, se llegaron a algunas conclusiones que igualmente motivan la necesidad de regulación prudencial para el sector, principalmente en los siguientes aspectos:

a. Autorización:

- En todos los países se exige autorización para el desarrollo de operaciones de ahorro y crédito.
- En países como México, para un nivel básico de operaciones no se requiere autorización.

b. Capital mínimo:

- La mayoría de países tienen requerimientos de capital mínimo.
- Los países sin exigencias de capital mínimo hacen uso de reglas de evaluación de viabilidad financiera de la entidad en el proceso de autorización.
- Países como México y Brasil, establecen requerimientos de capital proporcionales al nivel de activos y operaciones, respectivamente.

c. Coeficiente de solvencia:

- Todos los países cuentan con margen de solvencia.

- Países como México y Brasil, establecen exigencias de solvencia mínima proporcionales al nivel de activos de las entidades.
- En México, no exige margen de solvencia para el nivel básico de operaciones.
- El 8% de coeficiente de solvencia (mínimo utilizado), ha sido considerado por algunos países como insuficiente y sus organizaciones superan el porcentaje por instrucciones del regulador o voluntariamente.
- Los países cuentan con otras reglas para fortalecer su relación de solvencia: incluir dentro del patrimonio cuentas con vocación de permanencia, colchones de conservación, aportes de los asociados en caso de “quiebra”, asignación de margen de solvencia dependiendo del nivel de operaciones autorizado, ponderación de activos por nivel de riesgo, etc.

d. Límites generales de exposición:

- Los países cuentan con exigencias mínimas de diversificación de activos (discriminados por financiamiento a socios y a terceros) y pasivos.
- En niveles básicos de operaciones no se exigen estos límites (México).

4.3. Particularidades de los Fondos de Empleados.

No obstante lo anterior, en el caso colombiano cualquier tipo de regulación prudencial para los FE debe considerar que se trata de organizaciones con las siguientes características:

a. *Crecimiento*. Han crecido considerablemente en los últimos años en número de entidades, de asociados, activos, etc.

En este sentido, el supervisor puede dar cuenta de las organizaciones que le reportan información para efectos de control de legalidad una vez constituidas, pero la realidad es que un sinnúmero de FE se constituye y realiza el trámite registral sin que el órgano supervisor conozca de su existencia o posterior disolución.

b. *Heterogeneidad por tamaño*. Dentro del gran número de organizaciones, encontramos algunas muy pequeñas y otras comparables con entidades grandes del sector de economía solidaria.

Es así como encontramos que en materia de activos, el FE más grande ronda los \$266 mil millones, un FE promedio cuenta con \$3.990 millones (pero un FE mediano tiene alrededor de \$765 millones en activos), y el FE más pequeño tiene \$360 mil en activos. Con estas marcadas diferencias se evidencia la heterogeneidad de las organizaciones.

En el contexto de otras organizaciones del sector solidario, se puede resaltar que la Cooperativa de Ahorro y Crédito (CAC) más pequeña del país reporta activos por \$1.940 millones, con lo cual existen 461 FE que la superan en nivel de activos. Por su parte, el promedio de activos de las CAC es de \$55 mil millones y los activos de la CAC mediana suman \$21.850 millones. Con ello, la CAC promedio sería

superada en activos por 21 FE y la CAC mediana por 59 FE. Esto demuestra cierto nivel de superposición entre los FE y las CAC.¹⁸

De igual manera, se encuentran FE con un número reducido de empleados y asociados, y del otro extremo FE con un gran número de asociados y nivel de captación. A manera ejemplo, mientras algunos FE rondan un número de asociados de 43.000, otros reportan los 10 asociados mínimos requeridos por la Ley (Decreto Ley 1481 de 1989, art. 5).

c. *Heterogeneidad por vínculo de asociación.* En este sentido, existen desde FE que cuentan con un vínculo de asociación muy estrecho conformado por trabajadores de una sola empresa, hasta FE con un vínculo de asociación mucho más amplio compuesto por personas vinculadas a empresas de toda un área económica o comercial. La modificación realizada por la Ley 1391 de 2010 al vínculo de asociación de los FE hace que actualmente puedan ser más similares en sus operaciones a una CAC que en el pasado. Estas similitudes dan muestra de la necesidad de alinear los estándares regulatorios que aplican a estos dos tipos de entidades.

d. *Insuficiencia de normas prudenciales.* La única norma prudencial para FE la constituye el Decreto 790 de 2003 (Gestión de liquidez). El sector de los FE carece de un régimen prudencial propio que atienda su heterogeneidad y las características de estas organizaciones. Adoptar una normatividad en tal sentido, basada también en las mejores prácticas internacionales, constituye una herramienta valiosa de fortalecimiento del sector.

¹⁸ Información suministrada por la Superintendencia de la Economía Solidaria a corte 31 de diciembre de 2014.

5. PROPUESTA PARA COLOMBIA.

5.1. Facultades reglamentarias.

Para el contenido del proyecto de decreto se plantean principalmente las siguientes facultades reglamentarias:

5.1.1. Constitución Política de Colombia. Artículo 189, numerales 11 y 25.

Con estas facultades, el Gobierno Nacional ejerce la potestad reglamentaria, para:

- a) la expedición de los decretos y la cumplida ejecución de las leyes, y
- b) ejercer la intervención en actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación.

5.1.2. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

- Artículo 48 numeral 1, literales c), f), g) y h).

Éstas corresponden a las facultades de intervención del Gobierno Nacional en las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación, las cuales incluyen las operaciones de ahorro y crédito, particularmente en materia de:

Literal c: fijar las normas que se requieran para que las entidades mantengan niveles adecuados de patrimonio, conforme los riesgos asociados a su actividad.

Literal f. emitir normas que procuren garantizar que las operaciones autorizadas se desarrollen con sujeción a la naturaleza de las mismas y el objeto principal de la respectiva entidad.

Literal g. dictar normas de divulgación de la condición financiera de las entidades, velando por la veracidad y fidelidad de la información presentada.

Literal h. expedir normas que amplíen los mecanismos de regulación prudencial, a efectos de adecuar la regulación a los estándares internacionales.

- Artículo 49, inciso primero:

Conforme el cual el Gobierno Nacional cuenta con la facultad de fijar a las entidades objeto de intervención límites máximos de crédito o de concentración de riesgo para cada persona natural o jurídica, en forma directa o indirecta.

5.1.3. Decreto Ley 1481 de 1989. Artículos 22 y 23.

Con estas normas, se respalda la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional en lo relacionado con:

- a) modalidades y requisitos para la prestación de servicios de ahorro y crédito por parte de los FE.
- b) Inversión de los ahorros de los asociados.

5.2. Aspectos a reglamentar.

Considerando los estándares internacionales y las características de los FE colombianos, se presenta una propuesta normativa que atienda la heterogeneidad de las organizaciones del sector, para que mediante una regulación prudencial proporcional al nivel de riesgos asumidos, aquellas organizaciones de gran tamaño (por activos) y que se expongan a riesgos más complejos en el desarrollo de sus operaciones de ahorro y crédito cumplan con condiciones que les permitan proteger su solidez y atender adecuadamente sus obligaciones con los asociados.

5.2.1. Categorías de FE para la aplicación de regulación prudencial.

Se propone una clasificación de FE para la aplicación de la regulación prudencial con base en dos criterios:

- a) Activos.
- b) Vínculo de asociación.

La propuesta según activos considera las sumas límites actualmente previstas para los niveles de supervisión contenidos en el Decreto 2159 de 1999, de manera que se armonice la labor de la aplicación de las normas prudenciales y de cumplimiento de las actividades que deben realizar las organizaciones según su nivel de supervisión.

Adicionalmente, se ha recogido la experiencia internacional establecida en países como México y Brasil, cuyo esquema de organizaciones (vínculos de asociación circunscritos a sus asociados y atomización del sector) es muy cercano al nuestro. En estos países se segmentan las organizaciones en niveles por activos y riesgos, para los que la regulación prudencial y el catálogo de operaciones varían de un nivel a otro.

En los esquemas de estos países, las organizaciones de mayor monto de activos se encuentran sujetas a reglas prudenciales más robustas y al desarrollo de operaciones más complejas, y por el contrario, en un nivel básico de operaciones no se exigen requisitos como el de autorización por parte del supervisor, las operaciones son limitadas y su regulación prudencial es mínima.

Para Colombia se plantean entonces dos grandes categorías:

a) **Plena:** En este grupo se encuentran en primer lugar los grandes FE. Interesa, indistintamente del vínculo de asociación, la capacidad de la organización para atender los requerimientos de la regulación prudencial y el nivel de riesgos que enfrenta la entidad equiparable a otras entidades del sector que cuentan con regulación prudencial.

Adicionalmente, en esta categoría se encontrarían los FE con un tamaño de activos intermedio, cuando su vínculo de asociación, enmarcado dentro del Decreto Ley 1481 de 1989, se extienda más allá del conformado por trabajadores de una misma empresa o unidad de empresa, grupo empresarial, matrices y subordinadas, y principales con adscritas o vinculadas (para el caso del sector público).

b) **Básica:** En este grupo tenemos los FE más pequeños -indistintamente su vínculo de asociación-, y aquellos FE con un tamaño de activos intermedio que mantengan su vínculo de asociación enmarcado dentro del Decreto Ley 1481 de 1989 y conformado por trabajadores de una misma empresa o unidad de empresa, grupo empresarial, matrices y subordinadas, y principales con adscritas o vinculadas (para el caso del sector público).

La anterior clasificación de FE considera que al extenderse el vínculo de asociación más allá de los trabajadores de una misma empresa o unidad de empresa, grupo empresarial, matrices y subordinadas, y principales con adscritas o vinculadas, es mayor la exposición de riesgos del FE. En todo caso, esta especificación del vínculo a través del tipo de trabajadores-asociados debe enmarcarse dentro de la definición de vínculo de asociación que contempla la Ley (art. 4 del Decreto Ley 1481 de 1989, modificado por el art. 2 de la Ley 1391 de 2010).

En la siguiente tabla se muestra la estructura de las categorías, los montos de activos, criterios de vínculo de asociación y sujeción a la respectiva norma prudencial, así:

Tabla No. 8. Categorías de FE y aplicación de disposiciones según propuesta normativa.

Categoría de regulación prudencial COLOMBIA	Propuesta		Norma aplicable
	Activos	Vínculo	
Plena	Mayores de \$10 mil millones	Indistintamente.	• Reporte socioeconómico de idoneidad pleno. • Reglas sobre patrimonio. • Límites a cupos individuales de crédito y concentración de operaciones.
	Menores de \$10 mil millones y mayores de \$3,6 mil millones	Diferente al de trabajadores de una empresa o unidad empresarial, grupo empresarial, matriz y subsidiaria, principal y adscrita o vinculada.	

Básica	Menores de \$10 mil millones y mayores de \$3,3 mil millones	Trabajadores de una empresa o unidad empresarial, grupo empresarial, matriz y subsidiaria, principal y adscrita o vinculada.	• Reporte socioeconómico de idoneidad básico.
	Menores de \$3,6 mil millones	Indistintamente.	

Fuente: Elaboración URF.

5.2.3. Características de las normas prudenciales propuestas.

a) Capitales mínimos: Reconociendo la aplicación de este concepto en la mayoría de países consultados, para el caso colombiano -amparado en las reglas normativas vigentes- no se establecerán disposiciones relacionadas con capitales mínimos; en cambio, se fortalecerán las reglas de patrimonio y se hará uso de las herramientas con que las que cuenta actualmente el supervisor (reporte socioeconómico) para que pueda realizar un acompañamiento más efectivo a la organización en aras de que mantenga una situación financiera sana.

b) Margen de solvencia: Los Fondos de Empleados no cuentan actualmente con requerimientos patrimoniales asociados al nivel de riesgo. Acogiendo los estándares internacionales se propone fijar requisitos mínimos de relación de solvencia para Fondos de Empleados en Colombia. Con un porcentaje mínimo del 9% que debe ser cumplido en todo momento por la entidad, equiparable al fijado a otras organizaciones del sector que presentan un nivel similar de riesgo en sus operaciones, se espera fortalecer el capital de los Fondos de Empleados y establecer un mecanismo de control de adecuada administración y gestión de riesgo de las organizaciones.

Para el efecto, el patrimonio básico con el que se basa el cálculo de la relación de solvencia cobijará exclusivamente instrumentos que tengan el carácter de permanentes, asegurando su disponibilidad ante eventos de crisis. En este sentido, se incluyen dentro del patrimonio básico los aportes sociales no reducibles previstos en los estatutos, la reserva de protección de aportes sociales, el fondo para mantener el poder adquisitivo de los aportes sociales, las donaciones irrevocables y las demás reservas y fondos permanentes de orden patrimonial creados de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 del Decreto Ley 1481 de 1989, atendiendo la característica de permanencia e irrepartibilidad que le otorga la Ley a estos últimos.

De otro lado, se plantean disposiciones relacionadas con la ponderación de activos por nivel de riesgo, en los que el factor de ponderación se sujeta a criterios de riesgo de crédito.

Por último, atendiendo las categorías de FE, se plantea la aplicación de estas reglas en la categoría plena, considerando la mayor exposición de riesgos (por tamaño y vínculo de asociación) en este segmento, lo que justifica también un mayor control por parte del supervisor.

c) Límites generales de exposición: En este sentido los Fondos de Empleados tampoco cuentan actualmente con una normativa que les aplique. En general, las organizaciones de economía solidaria se ven expuestas a riesgos de concentración, tanto en sus operaciones activas como pasivas, derivadas del vínculo estrecho que mantiene con sus asociados.

En lo que respecta a cupos individuales de crédito y concentración de operaciones, se introducirían al sector límites de exposición que permitirían a los FE mitigar la pérdida máxima que podría resultar del incumplimiento de las operaciones realizadas con una misma contraparte. Estas medidas han sido implementadas en otros países para este tipo de organizaciones y se presentan en la propuesta normativa con disposiciones relacionadas con límites a las operaciones activas de crédito, informes a los órganos de control social y directivos, límites a los depósitos o captaciones de una misma persona natural, y periodicidad de la verificación de cumplimiento de estas normas, entre otros aspectos.

Los antedichos límites generales de exposición aplicarían a los FE de categoría plena. Para la categoría básica no se exigirá estos límites, muy acorde con la experiencia internacional de países como México en donde para niveles básicos de operaciones no se imponen estos requisitos.

d) Idoneidad para la prestación de servicios de ahorro y crédito: Con el fin de dotar al supervisor de una herramienta que le permita generar información de: a) los FE que operan en Colombia, desde un momento cercano a su registro ante la Cámara de Comercio y, b) la suficiencia de idoneidad de las organizaciones para prestar servicios de ahorro y crédito, especialmente de aquellas que asumen un mayor nivel de riesgos, se dispone el desarrollo de un reporte socioeconómico amparado en la facultades que le fueron otorgada al supervisor en los numerales 2 y 22 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 que consagran:

“Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:

...

2. Establecer el régimen de reportes socioeconómicos periódicos u ocasionales que las entidades sometidas a su supervisión deben presentarle, así como solicitar a las mismas, a sus administradores, representantes legales o revisores fiscales, cuando resulte necesario, cualquier información de naturaleza jurídica, administrativa, contable o financiera sobre el desarrollo de sus actividades.

...

22. Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que rigen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.

”

...

El nivel de los requisitos del reporte socioeconómico tendría en cuenta la exposición a riesgos de cada categoría de FE, concentrándose las mayores exigencias a la categoría plena en temas relacionados con la idoneidad de sus directivos y asociados fundadores, viabilidad económica y financiera, y sus modelos de gestión.

Este reporte se realizaría con posterioridad a la constitución del FE y su registro ante la Cámara de Comercio; y no constituye un requisito previo para el ejercicio de operaciones de ahorro y crédito. Para su cumplimiento, los FE de categoría básica satisfacen el reporte con la presentación de documentación e información, mientras que para los FE de categoría plena se requerirá un pronunciamiento de conformidad del supervisor en consideración a la mayor complejidad de la información o documentación suministrada.

En este sentido, el incumplimiento de la obligación de reporte, constituiría un acto sancionable con sujeción a las atribuciones ya establecidas a la Superintendencia de la Economía Solidaria en el Decreto Ley 1491 de 1989 (arts. 65 y 66). En caso de detectarse alguna inconformidad, podría dicha Superintendencia realizar un acompañamiento de mejora a la organización, con sus facultades vigentes.

No obstante, lo anterior no excluye, como podría hacerlo hoy día, que de la información suministrada se detecten causales de intervención o de otras medidas adoptables por el supervisor en ejercicio de sus funciones. El objetivo, finalmente, es dotar de información al supervisor para conocer el universo de sus vigiladas y verificar que las grandes organizaciones que enfrentan mayores riesgos están en capacidad de desarrollar operaciones de ahorro y crédito con sus asociados.

En este orden de ideas, contaríamos con:

- Reporte de idoneidad inicial: aplicable para todos los FE con operaciones de ahorro y crédito que aspiren constituirse, así como para aquellos que actualmente operen y que a la fecha de entrada en vigencia de la norma no hayan presentado sus respectivos reportes de información a la Superintendencia de la Economía Solidaria, y
- Reporte extraordinario de idoneidad para los FE: para aquellas entidades que se encuentren operando y sean clasificadas en categoría plena.

6. IMPACTO.

6.1. Categorización de FE para aplicación de normas prudenciales.

De acuerdo con la información financiera que obtiene la Superintendencia de la Economía Solidaria de los 1600 FE que le reportan información -a diciembre de 2014-, se ha determinado que una propuesta de categorización por nivel de activos generaría la siguiente distribución hipotética:

Tabla No. 9. Distribución de FE según categorización de propuesta normativa.

Categoría	Nivel de activos	Número de FE	Proporción
Plena	Mayor que \$10 mil millones	127	8%
Según vínculo	Menor que \$10 mil millones y mayor que \$3,6 mil millones	185	12%
Básica	Menor que \$3,6 mil millones	1288	80%

Fuente: Elaboración URF.

De esta manera, se espera que inicialmente haya alrededor de 127 FE sujetos automáticamente a la regulación prudencial plena por nivel de activos en los términos que se ha especificado en la propuesta regulatoria, correspondientes al 8% de los FE de mayor tamaño del país. Es importante resaltar que la inclusión de los 127 FE más grandes en la categoría de regulación prudencial plena garantiza que estarían cobijados como mínimo los FE que manejan el 66% de los activos del sector y que reúnen al 45,4% de los asociados.

A continuación, estarían 185 FE que cumplirían con el segundo intervalo de nivel de activos estipulado para pertenecer a la categoría de regulación prudencial plena según vínculo. De estos, solo algunos estarían sujetos a la nueva normativa, dado que ésta solo aplicaría a FE cuyo vínculo de asociación no corresponda a una sola empresa o a empresas vinculadas. Una vez se cuente con información del vínculo de asociación de estos FE se determinaría el número de organizaciones de este rango que se clasificarían en categoría básica o plena.

Por último, los 1288 FE más pequeños, correspondientes al 80% restante, estarían sujetos a la regulación propuesta para el nivel básico, junto con las entidades cuyo nivel de activos corresponda al intervalo intermedio establecido para la categoría de regulación plena según vínculo, pero cuyo vínculo de asociación corresponda a una sola empresa o grupo de empresas. Este grupo representa el 16,4% de los activos totales de los FE, lo cual da cuenta de la atomización del sector.

Como se puede observar en la siguiente tabla, esta distribución guarda cierta similitud con la actual distribución de los FE entre los niveles de supervisión establecidos por la Superintendencia de la Economía Solidaria:

Tabla No. 10. Distribución de FE según nivel de supervisión vigente vs categorización de propuesta normativa.

Escenario	Categorías	Número de FE	Proporción
Niveles de supervisión Supersolidaria	I	84	5,25%
	II	241	15%
	III	1275	79,75%
Propuesta de regulación prudencial	Plena	127	8%
	Según vínculo	185	12%
	Básica	1288	80%

Fuente: Elaboración URF.

Con el fin de permitir la correcta clasificación de los FE existentes en las categorías propuestas, especialmente en el intervalo intermedio de activos, es necesario que la Superintendencia de la Economía Solidaria solicite la información pertinente a los FE. Por ello, es importante determinar un tiempo prudente para esta clasificación inicial y establecer los canales por los cuales se realizaría. En el caso de la constitución de nuevas entidades, se espera que este proceso pueda ser surtido de forma inmediata.

6.2. Cálculo de solvencia.

A partir de la información financiera reportada por los FE a la Superintendencia con corte a diciembre 31 de 2014, se realizó una estimación de la relación de solvencia aplicando los conceptos establecidos en el proyecto. Cabe mencionar que para algunos rubros, que no son de gran magnitud, no se cuenta con el detalle requerido para desagregar la información contable, por lo cual el impacto puede ser distinto al calculado. Además, la estimación se centró en los 127 FE que quedarían automáticamente clasificados en la categoría plena por nivel de activos ya que no se cuenta con información sobre vínculos de asociación para determinar los FE que efectivamente quedarían clasificados en la categoría plena en el segundo intervalo de activos.

Dentro del patrimonio básico, se tuvieron en cuenta los siguientes rubros contables: Capital Mínimo Irreductible (CMI), reserva de protección de aportes, fondo para revalorización de aportes, otras reservas y fondos patrimoniales, y auxilios y donaciones. Así mismo, se realizaron las deducciones de los siguientes conceptos: pérdidas del ejercicio, pérdidas de ejercicios anteriores, intangibles, inversiones en cooperativas¹⁹ y pasivo pensional.

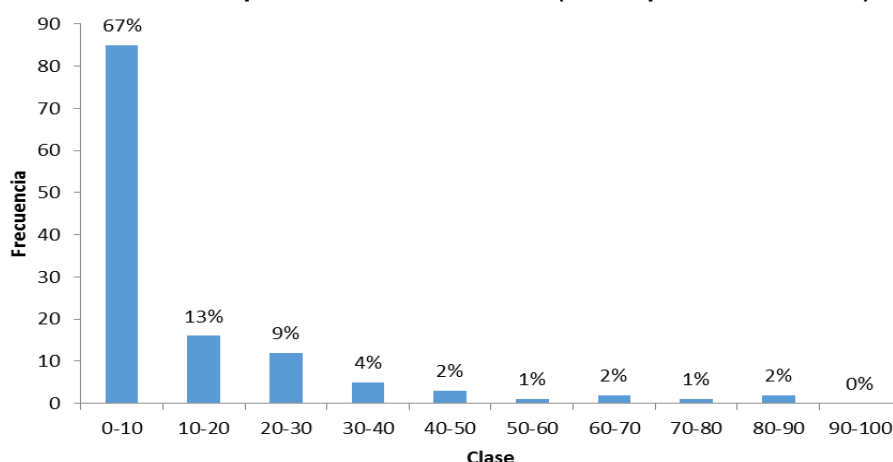
¹⁹ No se realizaron deducciones por inversiones de capital en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia ni por inversiones en deuda subordinada, por cuanto no se cuenta con el detalle en la información contable y se asume que las deducciones por estos conceptos son muy pequeñas en relación con el total de inversiones en estas clases de activos.

Por su parte, en el patrimonio adicional se tuvieron en cuenta: excedentes del ejercicio (asumiendo una retención del 20%), ganancias y pérdidas no realizadas en inversiones disponibles para la venta, y provisiones generales. Para la determinación de los activos ponderados por nivel de riesgo, se tomó la plantilla de ponderaciones que actualmente maneja la Supersolidaria para las cooperativas de ahorro y crédito.

Como producto de la estimación, se encuentra inicialmente que 84 de los 127 FE de categoría plena tendrían en este momento un margen de solvencia inferior al 9%. El margen de solvencia promedio de estos FE sería de 9,53%, lo que implica que mientras algunos FE no lograrían cumplir el requisito, otros lo cubrirían con mucha holgura.

A partir de esta estimación inicial, se realizó un análisis sobre las posibles causas por las cuales un número importante de FE no podría cumplir la normativa propuesta bajo sus condiciones actuales, encontrando que un factor decisivo es el CMI, ya que en promedio los 127 FE analizados tienen un CMI de apenas 8,2% de sus aportes ordinarios.²⁰ De hecho, como se puede observar en el gráfico 2, un 67% de los FE objeto de estudio tienen niveles de CMI menores al 10% y un 80% tienen niveles inferiores al 20%. Incluso, existen 10 FE que no tienen registro de CMI en su contabilidad.

Gráfico No. 2. Capital mínimo irreductible (% de aportes ordinarios)

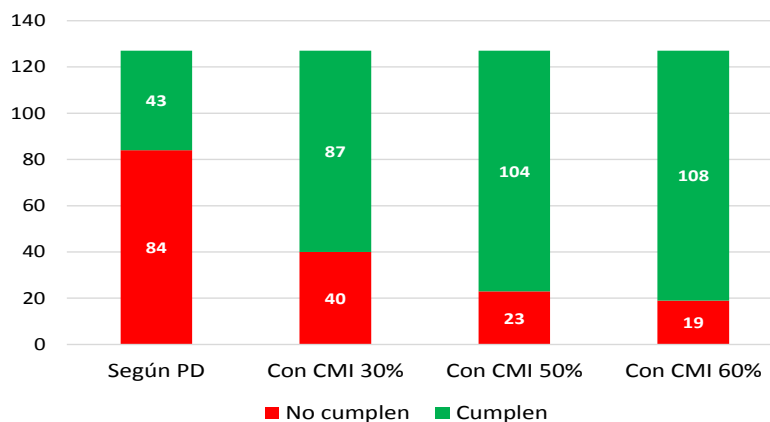


Fuente: Información financiera reportada a la Supersolidaria. Cálculos URF.

Con el fin de dimensionar la importancia del rubro de CMI dentro del cálculo de la relación de solvencia, se construyeron varios escenarios en los cuales se fijaron varios niveles de CMI como porcentaje de los aportes ordinarios, los cuales se presentan en el Gráfico 3.

²⁰ Cabe mencionar que, para efectos de este ejercicio, se tomó la información de CMI que en el marco de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA) aplicables en Colombia antes de la entrada en vigencia de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) correspondía al código de cuenta 931205 en el Plan Único de Cuentas emitido por la Superintendencia Solidaria. Siendo esta una cuenta de orden acreedora de control que no se considera parte del balance general, es posible que no exista la cultura de reporte en todas las entidades, de forma tal que en algunos FE el CMI podría ser mayor al presentado en los estados financieros.

Gráfico No. 3. Escenarios de capital mínimo irreductible



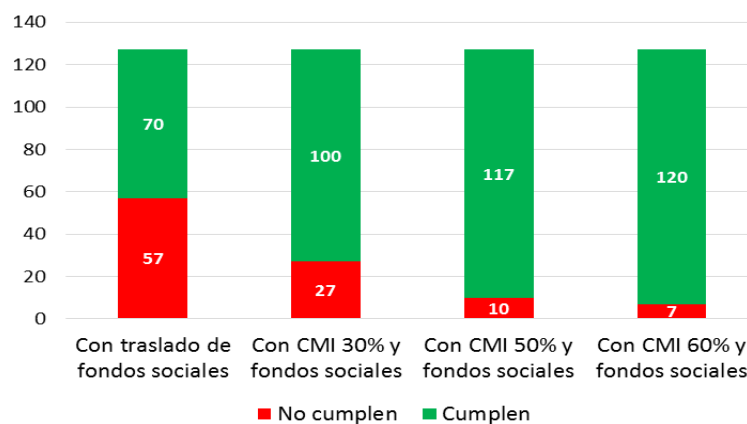
Fuente: Información financiera reportada a la Supersolidaria. Cálculos URF.

Como se puede observar, si el CMI de los FE se fijara en un 30% de los aportes ordinarios, aumentaría a 87 el número de FE que cumpliría con la relación de solvencia mínima de 9% y se reducirían a 40 los FE que no lo cumplirían. Así mismo, si se fijara el CMI en 50%, llegaría a 104 la cifra de FE que cumpliría la normativa propuesta.

Otro rubro relevante al cual los FE han destinado sus recursos son los fondos sociales y mutuales del pasivo, los cuales alcanzan a representar el 6% de los activos de los FE y, en algunos FE, alcanza a ser del orden de 78% de sus activos.

Por tanto, se estimaron también varios escenarios en los cuales se asumieron posibles traslados de recursos desde los fondos sociales y mutuales del pasivo hacia los rubros que hacen parte del patrimonio técnico según la normativa propuesta. Los resultados de estas estimaciones se muestran en el Gráfico 4.

Gráfico 4. Escenarios con traslado de fondos sociales



Fuente: Información financiera reportada a la Supersolidaria. Cálculos URF.

En este gráfico, se puede observar que el traslado de fondos sociales por sí mismo permite el cumplimiento de la relación de solvencia por parte de 27 FE más respecto del escenario inicial. Notablemente, entre estos se encuentra el FE de mayor tamaño por nivel de activos, ya que este cuenta con un fondo mutual de previsión, asistencia y solidaridad que recoge un 78% de sus activos.

Adicionalmente, después de considerar traslados de fondos sociales, se encuentra que solo 10 FE no podrían superar el 9% requerido con CMI de 50%, mientras que 7 FE no lo alcanzarían con CMI del 60%. Entre estos FE que no superarían la solvencia mínima de 9% bajo ningún escenario, se encuentran organizaciones con situaciones atípicas tales como: (i) un FE que se encuentra intervenido por la SES, (ii) un FE cuyo patrimonio está compuesto en un 80% por valorizaciones de inversiones negociables.

Como conclusión, esta estimación arroja que la mayoría de entidades podrían cumplir con la regulación propuesta, realizando ajustes en la distribución de los recursos con los que actualmente cuentan, de forma tal que estos se encuentren en rubros en los que se pueda constatar la vocación de permanencia y así puedan hacer parte del patrimonio técnico. Sólo 9 FE presentan, bajo los escenarios calculados, una solvencia menor al 9%, por lo que se prevé que requerirán recursos adicionales y períodos de ajustes mayores. Por este motivo, es importante que se establezca un período de transición suficiente para llevar a cabo estos ajustes y para evitar que se perturben las actividades de estos FE por cuenta de la entrada en vigencia de la norma.

7. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.

Atendiendo el marco de la propuesta normativa y el posible impacto de su implementación se plantea el siguiente esquema de transición para el cumplimiento del Decreto:

A. Categorización de FE: Inmediata.

Para el efecto, sólo los FE cuyo monto de activos (según estados financieros a 31 de diciembre/15) se encuentre entre \$3.600 millones y 10 mil millones de pesos, deberán remitir un certificado de vínculo asociación que permita al supervisor determinar a qué categoría pertenecen.

B. Reporte de idoneidad: año y medio para los FE de categoría plena y **dos años** para los de categoría básica.

Adicionalmente, se conceden 3 meses para que la Superintendencia de la Economía Solidaria expida un instructivo de carácter general en el que establezca los procedimientos para dar cumplimiento a este procedimiento por parte de los FE que se encuentren operando a la fecha de entrada en vigencia del Decreto.

C. Para las demás disposiciones (solventia, patrimonio, cupos individuales de crédito y concentración de operaciones): 2 años para todos los FE.

Adicionalmente, se conceden 6 meses para que las organizaciones presenten un plan de acción a la Superintendencia de la Economía Solidaria con el que den cuenta de la manera en que darán cumplimiento a la norma.

No obstante el término general de transición de 2 años, de manera excepcional, se dispone un término adicional de 1 año para el cumplimiento de la relación mínima de solventia, para aquellos FE que así lo soliciten, conforme criterios técnicos previamente establecidos por la Superintendencia. Esta excepcionalidad, operaría para aquellas organizaciones que requieran de un mayor tiempo para adecuar su situación financiera a las reglas de solventia.

8. BIBLIOGRAFÍA.

Armbruster, Paul y Arzbach, Matthias (2009). *El sector financiero cooperativo de Alemania*. 6ª edición. San José, Costa Rica: Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV).

Arzbach, Matthias y Durán, Álvaro (2015). *Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe*. 19ª edición. San José, Costa Rica: Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV).

Autorité des Marchés Financiers, Quebec (2016). *Capital Adequacy Guideline*.

Autorité des Marchés Financiers, Quebec (2016). *Liquidity Adequacy Guideline*.

Banco Central do Brasil (2013). *Circular No. 3.643 de 2013*.

Banco Central do Brasil (2015). *Resolução No. 4.434 de 2015*.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (2012). *Disposiciones de carácter general aplicables a las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo*.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2009). *Ley para regular las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo*.

Credit Union Central of Canada (2013). *System Brief: Canada's Credit Unions and the State of the System*.

Government of Quebec (2000). *An Act Respecting Financial Services Cooperatives*.

National Credit Union Administration, EEUU (2013). *The Federal Credit Union Act*.

National Credit Union Administration, EEUU (2015). *Industry at a Glance, September 2015*.

Zea, Camilo (2013). *Propuesta para optimizar los esquemas de supervisión y regulación de las organizaciones del sector de la economía solidaria que prestan servicios financieros*. Informe final de consultoría entregado a Banca de las Oportunidades.

ANEXOS DEL DOCUMENTO TÉCNICO. PROYECTO DE DECRETO REGULACIÓN PRUDENCIAL PARA FONDOS DE EMPLEADOS.

Anexo No. 1

Requisitos de autorización comunes en todos los países (México, Brasil, Chile, Canadá (Quebéc) y Estados Unidos)
• Denominación. • Domicilio. • Nombre de fundadores. • Estatutos sociales. • Campo propuesto de asociación. • Hojas de vida y acreditaciones de directivos y administradores. • Manuales de operación y prestación de servicios. • Manuales de órganos de control y gobierno corporativo. • Procedimientos de administración de riesgos.

Requisitos específicos		
MÉXICO	BRASIL	CHILE
• Afiliación a Federación. • Programa de operación: Regiones y plazas, estudio de viabilidad, bases para aplicación de excedentes, bases de organización y control interno. • Capital mínimo y propuesta de categoría. • Acreditación de solvencia económica. • Antecedentes crediticios de directivos. • Proyección a tres años de Balance y Estado de Resultados. • Contrato con alguna Sociedad de Información Crediticia. • Dictamen favorable del supervisor.	• Reunión previa con el supervisor. • Plan de negocios a cinco años: viabilidad económica y financiera; plan de marketing (estatutos de asociación y estimación de número de miembros, productos y servicios, objetivos); plan operativo (gobierno corporativo, organigrama, tecnologías, controles, gestión de riesgo, capacitaciones).	• Estudio socioeconómico aprobado por el Departamento de Cooperativas. • Certificado de firma auditora de existencia del patrimonio mínimo requerido. • Equipamiento de recursos materiales, tecnológicos y humanos. • Proyección de estados financieros para 3 años. • Políticas de administración de capital. • Detalle de sociedades participadas por la cooperativa. • Informe de idoneidad de la Superintendencia: Idoneidad de estructura, personal, controles y gestión de riesgos; calidad y seguridad de sistemas de información; valor del patrimonio; verificación de contratos con proveedores.
CANADÁ	ESTADOS UNIDOS	
• Afiliación a Federación. • Presupuesto de activos, pasivos y resultados para el primer año.	• Valor inicial y tenencias de acciones.	

Anexo No. 2

A. MÉXICO. Operaciones autorizadas por nivel.	Básico			
- Recibir depósitos de dinero a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y retirables.				
- Otorgar préstamos a sus Socios.				
- Transmisión de dinero con sus Socios, siempre que en la realización de tales operaciones se sujeten a las disposiciones aplicables en dicha materia, así como que una de las partes, ya sea el ordenante o el beneficiario, sea Socio de la respectiva SCAP.				
- Recibir créditos de entidades financieras nacionales o extranjeras, organismos internacionales, así como instituciones integrantes de la Administración Pública y Federal o Estatal y fideicomisos públicos.				
- Efectuar la distribución y pago de productos, servicios y programas gubernamentales.				
- Las demás operaciones necesarias para la realización de su objeto social.				
- Se les prohíbe recibir en garantía de los préstamos que otorguen a sus Socios, certificados de aportación representativos de su capital social.				
- Recibir depósitos de dinero a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y retirables con previo aviso.	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
- Recibir préstamos y créditos de entidades financieras nacionales o extranjeras, organismos internacionales, instituciones integrantes de la Administración Pública Federal o Estatal, fideicomisos públicos, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros.				
- Expedir y operar tarjetas de débito y tarjetas recargables.				
- Recibir los apoyos del Comité de Protección al Ahorro Cooperativo				
- Otorgar su garantía en los términos del artículo 55 de la LRSACP.				
- Otorgar préstamos o créditos a sus Socios.				
- Otorgar créditos o préstamos de carácter laboral a sus trabajadores.				
- Otorgar a otras SCAP, previa aprobación del Comité Técnico, préstamos de liquidez, sujetándose a los límites y condiciones que mediante disposiciones de carácter general establezca la CNBV.				
- Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito, y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus Socios.				
- Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito.				
- Realizar inversiones en valores gubernamentales, bancarios y de sociedades de inversión en instrumentos de deuda.				
- Recibir o emitir órdenes de pago y transferencias.				
- Fungir como receptor de pago de servicios por cuenta de terceros, siempre que lo anterior no implique para la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo la aceptación de obligaciones directas o contingentes.				
- Realizar la compra venta de divisas en ventanilla por cuenta propia.				
- Distribuir seguros que se formalicen a través de contratos de adhesión, por cuenta de alguna institución de seguros o Sociedad mutualista de seguros, debidamente autorizada de conformidad con la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas.				
- Distribuir fianzas.				
- Llevar a cabo la distribución y pago de productos, servicios y programas gubernamentales.				
- Celebrar como arrendatarias, contratos de arrendamiento financiero sobre equipos de cómputo, transporte y demás que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social, y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.				
- Celebrar contratos de arrendamiento sobre bienes muebles e inmuebles para la consecución de su objeto.				

- | | | | |
|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Realizar inversiones permanentes en otras sociedades, siempre y cuando les presten servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario. - Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda. - Recibir donativos. - Aceptar mandatos y comisiones de entidades financieras, relacionados con su objeto. - Las demás operaciones necesarias para la realización de su objeto social. | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Realizar operaciones de factoraje financiero con sus Socios o por cuenta de éstos. - Prestar servicios de caja de seguridad. - Ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina. - Realizar la compra venta de divisas en ventanilla por cuenta propia o de terceros. | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Celebrar contratos de arrendamiento financiero con sus Socios. - Prestar servicios de caja y tesorería. | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito. - Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente, a sus Socios. - Otorgar descuentos de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren. | | | |

B. BRASIL. Operaciones autorizadas por nivel o categoría:

Las CC se clasifican de acuerdo con las operaciones que tienen autorizadas en las siguientes categorías:

a) CC plenas: Están autorizadas a realizar las siguientes operaciones:

1. Recaudar fondos, exclusivamente de asociados, sin emitir certificado;
2. Obtener préstamos y transferencias de instituciones financieras nacionales o extranjeras, incluso a través de depósitos interbancarios;
3. Recibir fondos procedentes de fondos oficiales y, eventualmente, recursos exentos de remuneración o beneficios de tasas, de cualquier entidad en carácter de donaciones, préstamos o transferencias;
4. Conceder crédito y ofrecer garantías exclusivamente a los asociados, incluso en operaciones realizadas en el marco de la regulación del crédito rural en favor de asociados productores rurales;
5. Utilizar fondos en el mercado financiero, incluso en depósitos en efectivo e interbancarios, con sujeción a las limitaciones legales y reglamentarias específicas de cada aplicación;
6. Contratar servicios con el objetivo de facilitar la compensación de cheques y transferencias de fondos en el sistema financiero, de proveer lo necesario para la operación de la institución o de complementar los servicios prestados por la cooperativa a sus asociados;

b) CC clásicas: Están autorizadas a realizar las mismas operaciones que las CC plenas, excepto las siguientes:

a. Operaciones en las que haya exposición por compraventa en oro, en moneda extranjera, en operaciones sujetas a la variación cambiaria, a la variación en el precio de las mercancías (commodities), a la variación en el precio de las acciones o instrumentos financieros derivados.

b. Inversiones en bonos de titularización de activos.

c. Operaciones de préstamos de activos.

d. Operaciones de recompra.

e. Inversiones en cuotas de fondos de inversión.

c) CC de capital y préstamo: Están autorizadas a realizar las mismas operaciones que las CC clásicas, excepto a recaudar depósitos de sus asociados sin emitir certificados.

C. CHILE. Operaciones autorizadas:

- Recibir depósitos de sus socios y de terceros;
- Emitir bonos y otros valores de oferta pública;
- Contraer préstamos con instituciones financieras nacionales o extranjeras;
- Adquirir, conservar y enajenar bonos de la deuda interna y cualquiera otra clase de documentos emitidos en serie representativos de obligaciones del Estado o de sus instituciones;
- Conceder préstamos a sus socios y en general, celebrar con ellos operaciones de crédito de dinero, con o sin garantía, reajustables y no reajustables;
- Descontar a sus socios, letras de cambio, pagarés y otros documentos que representen obligaciones de pago;
- Otorgar préstamos a sus socios, que se encuentren amparados por garantía hipotecaria, y mutuos hipotecarios endosables.
- Emitir letras, órdenes de pago y giros contra sus propias oficinas o corresponsales;
- Adquirir, ceder y transferir efectos de comercio;
- Efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos;
- Adquirir, conservar, edificar y enajenar los bienes raíces necesarios para su funcionamiento.
- Adquirir, conservar y enajenar los bienes corporales muebles necesarios para su servicio o para la mantención de sus inversiones;
- Emitir y operar tarjetas de crédito, para sus socios;
- Previa autorización del organismo fiscalizador respectivo, constituir en el país sociedades filiales, ser accionistas o tener participación en una sociedad o cooperativa de apoyo al giro.
- Otorgar a sus clientes servicios financieros por cuenta de terceros, en la forma y condiciones que determine el órgano fiscalizador respectivo.
- Otras operaciones que autorice el Banco Central de Chile, conforme a sus facultades.

D. CANADÁ. Operaciones autorizadas:

- a) Recibir depósitos de sus miembros e invertirlos para obtener un beneficio.
- b) Extender créditos y otros productos y servicios financieros a sus miembros, así como a otras personas o entidades en beneficio de sus miembros.
- c) Promover la cooperación entre miembros, de los miembros con la cooperativa, y de la cooperativa con otros entes cooperativos.
- d) Promover la educación económica y social y la educación en el ámbito cooperativo.

Adicionalmente, la CSF Act autoriza la realización de las siguientes actividades por parte de las Uniones de Crédito (cooperativas de base):

- a) Recibir depósitos de menores o de otras personas que no tengan la capacidad legal de establecer relaciones contractuales.
- b) Recibir depósitos de: la Caisse Centrale Desjardins; de cualquier Unión de Crédito de su federación, previa aprobación de esta; del Gobierno de Canadá o de Quebec; de cualquier otro depositario designado por regulación.
- c) Otorgar créditos a entes gubernamentales de Quebec o de Canadá.
- d) Otorgar créditos a otras cooperativas de su federación, previa autorización de la federación.
- e) Solicitar préstamos garantizados con propiedad para: cubrir requerimientos de liquidez de corto plazo; adquirir o restaurar bienes inmuebles; suscribir bonos a favor del Gobierno de Canadá o de Quebec; obtener la calidad de miembro de una cámara de compensación; actuar en nombre, o garantizar solidariamente las obligaciones, de la Caisse Centrale Desjardins de Quebec.

E. ESTADOS UNIDOS. Operaciones autorizadas:

Las UCC están autorizadas a mantener depósitos en bancos estatales, en fiduciarias o en bancos mutuales ubicados en el Estado en el cual la UCC lleva a cabo su operación. También puede tener depósitos en cualquier banco o institución cuyas cuentas estén garantizadas por el seguro de depósitos de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).

En términos de otorgamiento de crédito, las UCC están autorizadas a ofrecer créditos a sus miembros, a otras UCC, o a organizaciones que las agrupen. También pueden agruparse con otras UCC para otorgar créditos a miembros de cualquiera de ellas. Además, las UCC pueden comprar, vender, dar en prenda o descontar obligaciones de sus miembros o de UCC que estén en proceso en liquidación.

Aparte de otorgar créditos a sus miembros, las UCC pueden invertir sus fondos en los siguientes instrumentos:

- Títulos emitidos o garantizados en su totalidad por Estados Unidos.
- Obligaciones emitidas por cualquier Estado u otra subdivisión política.
- Acciones de corporaciones de ahorro y crédito o bancos mutuales, cuyas cuentas estén garantizadas por el seguro de depósito de la FDIC.

- Obligaciones emitidas por bancos para cooperativas, bancos de tierras, bancos de crédito intermedio, bancos de crédito hipotecario, la Federal Housing Finance Board, la Federal National Mortgage Association, la Government National Mortgage Association, la Federal Home Loan Mortgage Corporation, o la Student Loan Marketing Association.
- Acciones o depósitos de Centrales de Uniones de Crédito.
- Acciones de UCC aseguradas federalmente.
- Acciones u obligaciones de cualquier corporación que provea servicios asociados con las operaciones de la UCC, hasta por el 1% del capital suscrito y pagado de la UCC.
- Acciones del fondo central de liquidez (National Credit Union Central Liquidity Facility, NCUCLF).
- Obligaciones emitidas por cualquier Estado o subdivisión política.
- Obligaciones hipotecarias garantizadas y conductos de inversión en hipotecas de bienes raíces.
- No se permiten inversiones en otro tipo de obligaciones hipotecarias ni en valores relacionados con empresas pequeñas.

Anexo No. 3

MÉXICO. Clasificación de activos para ponderación de riesgos crediticios.

Nivel	Reglas aplicables
I	No aplica
II, III y IV	Las sociedades deberán clasificar sus activos y operaciones que originen pasivo contingente, en atención al riesgo de crédito y contraparte de la operación con independencia del activo subyacente, en alguno de los grupos siguientes: a) Grupo 1. Caja; valores emitidos o avalados por el Gobierno Federal; créditos con garantía expresa del Gobierno Federal y operaciones contingentes realizadas con las personas señaladas en este inciso; así como las demás operaciones en donde la contraparte de las Sociedades sea alguna de las personas mencionadas en este grupo. b) Grupo 2. Depósitos, valores <i>(para nivel II, III y IV se incluye depósitos, valores y créditos)</i> a cargo de o garantizados o avalados por instituciones de crédito y casas de bolsa; acciones de sociedades de inversión; créditos y valores a cargo de o garantizados o avalados por fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico; valores y créditos a cargo de organismos descentralizados del Gobierno Federal; así como los reportos y las demás operaciones en donde la contraparte de las Sociedades sea alguna de las personas mencionadas en este grupo. c) Grupo 3. Créditos, valores y demás activos que generen riesgo de crédito, en donde la contraparte de las Sociedades sea distinta a las personas mencionadas en los grupos previstos en los incisos a) y b) anteriores. Sin limitación de lo establecido en la presente sección, los grupos en que se clasifiquen las operaciones expuestas a riesgo de crédito, estarán integrados por las operaciones en moneda nacional y en UDIS que se especifican en la presente fracción, según se trate, conforme a lo siguiente: i) los depósitos y las inversiones en valores comprenden a los respectivos intereses devengados; ii) las operaciones crediticias se entenderán en su más amplio sentido y comprenderán la toma de documentos de cobro inmediato, cartera vigente y vencida; préstamos al personal; refinanciamiento y capitalización de intereses; avales, intereses devengados, y comisiones y premios devengados, y iii) las inversiones con cargo al fondo de reservas para pensiones de personal y primas de antigüedad, se considerarán como una inversión más en el grupo a que correspondan.

B. BRASIL. Ponderación de activos por nivel de riesgo crediticio.

- Ponderación de 0% para valores en efectivo en moneda nacional y títulos emitidos por el Tesoro Nacional o por el BCB.

- Ponderación de 20% para: a) Depósitos a la vista en establecimientos bancarios. b) Derechos representativos de operaciones de otras cooperativas, tales como: disponibilidades líquidas transferidas; traspasos interfinancieros; créditos de centrales con sus afiliadas; avales, fianzas y garantías otorgadas a otras CC del mismo sistema cooperativo. c) Operaciones con títulos y valores inmobiliarios emitidos por el Tesoro Nacional o por el BCB.
- Ponderación de 50% para: a) Depósitos a plazo en instituciones financieras. b) Depósitos interfinancieros. c) Créditos aprobados por desembolsar.
- Ponderación de 75% para las operaciones de crédito.
- Ponderación de 100% para: a) Inversiones en cuotas de fondos de inversión. b) Operaciones de venta con compromiso de recompra. c) Operaciones para las que no se haya establecido una ponderación específica.

Anexo No. 4

MÉXICO. Ponderación de activos por nivel de riesgo crediticio.

Nivel	Reglas aplicables:								
I	No aplica								
II, III y IV	Para efectos de determinar el capital neto requerido respecto de los activos mencionados en los incisos a), b) y c) del Anexo No. 3 se dispone lo siguiente: a) Tratándose de la cartera de créditos, esta computará neta de las correspondientes estimaciones. b) Referente a los valores y otros activos, estos computarán netos de las respectivas estimaciones, depreciaciones y castigos. Cálculo del requerimiento: Los requerimientos de capital neto se determinarán aplicando el 8 por ciento a la suma de sus activos y de otras operaciones, ponderados conforme a lo siguiente: <table border="1"> <thead> <tr> <th>GRUPOS</th><th>PORCENTAJE DE PONDERACION DE RIESGO</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td><td>0%</td></tr> <tr> <td>2.</td><td>20%</td></tr> <tr> <td>3.</td><td>100%</td></tr> </tbody> </table> En el caso de préstamos para la adquisición o construcción de vivienda personal que cuenten con una garantía de cuando menos el 50 por ciento del saldo insoluto del préstamo otorgada por alguna entidad pública de fomento, para fines de los requerimientos de capitalización las Sociedades considerarán la porción garantizada del crédito dentro del grupo 2 y la porción no garantizada restante dentro del grupo 3. Adicionalmente, los requerimientos de capital gozarán de una reducción del 25 por ciento.	GRUPOS	PORCENTAJE DE PONDERACION DE RIESGO	1.	0%	2.	20%	3.	100%
GRUPOS	PORCENTAJE DE PONDERACION DE RIESGO								
1.	0%								
2.	20%								
3.	100%								

Anexo No. 5

COLOMBIA. Principios, fines y características de las organizaciones de la economía solidaria

Principios	Fines	Características
Primacía del ser humano, su trabajo y mecanismos de cooperación, sobre los medios de producción.	Promoción del desarrollo integral del ser humano.	Características generales: - Se constituyen como personas jurídicas. - Realizan actividades sin ánimo de lucro. - Los trabajadores o los usuarios, según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores. - Son creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general.
Solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua.	Generación de prácticas que consoliden una corriente vivencial de pensamiento solidario, crítico, creativo y emprendedor como medio para alcanzar el desarrollo y la paz de los pueblos.	Estar organizada como empresa que contemple en su objeto social, el ejercicio de una actividad socioeconómica, tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados y el desarrollo de obras de servicio comunitario.
Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora.	Contribución al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa.	Tener establecido un vínculo asociativo, fundado en los principios y fines contemplados en la Ley 454 de 1998.
Adhesión voluntaria, responsable y abierta.	Participación en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social.	Tener incluido en sus estatutos o reglas básicas de funcionamiento la ausencia de ánimo de lucro, movida por la solidaridad, el servicio social o comunitario.
Propiedad asociativa y solidaria de los medios de producción.	Garantizar a sus miembros la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y distribución equitativa	Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros sin consideración a sus aportes.

de beneficios sin discriminación alguna.	
Participación económica de los asociados, en justicia y equidad.	Establecer en sus estatutos un monto mínimo de aportes sociales no reducibles, debidamente pagados durante su existencia.
Formación e información para los miembros: permanente, oportuna y progresiva.	Integrarse social y económicamente, sin perjuicio de sus vínculos con otras entidades sin ánimo de lucro que tengan por fin promover el desarrollo integral del ser humano.
Autonomía, autodeterminación y autogobierno.	
Servicio a la comunidad.	
Integración con otras organizaciones del mismo sector.	
Promoción de la cultura ecológica.	
Principios económicos: - Establecer la irrepartibilidad de las reservas sociales y, en caso de liquidación, la del remanente patrimonial. - Destinar sus excedentes a la prestación de servicios de carácter social, al crecimiento de sus reservas y fondos, y a reintegrar a sus asociados parte de los mismos en proporción al uso de los servicios o a la participación en el trabajo de la empresa, sin perjuicio de amortizar los aportes y conservarlos en su valor real.	

Anexo No. 6

COLOMBIA. Niveles de supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria

Nivel de supervisión	Requerimientos
I	a) Control estricto de participantes en el mercado, teniendo en cuenta la estructura de la propiedad, el vínculo de asociación y los estados financieros. b) Revisión de cualquier cambio en la estructura de la propiedad y en la administración. c) Revisión de la evaluación y calificación de riesgos. d) Evaluación del endeudamiento de los administradores y vinculados. e) Control permanente del cumplimiento del monto mínimo de aportes sociales. f) Evaluación constante de las causales de disolución. g) Evaluación del sistema de control social interno. h) Cumplimiento de las normas de regulación prudencial vigentes. i) Las demás solicitadas a niveles II y III. j) Envío trimestral de reportes: Balance y estado de resultados; principales cuentas del activo, pasivo y patrimonio; cumplimiento de normas sobre margen de solvencia, clasificación y calificación de cartera de crédito e inversión; evaluación de la gestión de activos y pasivos.
II	a) Evaluación de las prácticas y procedimientos relativos a la operación de la entidad. b) Revisión del cumplimiento de normas contables, principalmente en lo relacionado con las provisiones sobre los activos conforme a la calidad de los mismos. c) Revelación adecuada y fidedigna de la situación financiera. d) Los demás solicitados al nivel III. e) Envío semestral de reportes: Balance y estado de resultados; principales cuentas del activo, pasivo y patrimonio.
III	a) Control del cumplimiento del monto mínimo de aportes sociales. b) Evaluación de las causales de disolución. c) Visitas de inspección. d) Evaluación del cumplimiento de las normas legales, contables y estatutos. e) Control de la distribución de excedentes y destinación de ingresos obtenidos en operaciones con terceros. f) Control de conflictos de intereses de los miembros de los órganos de administración y vigilancia. g) Control de las reformas estatutarias. h) Verificación del cumplimiento de las directrices, instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia. i) Envío anual de reportes: Balance y estado de resultados; principales cuentas del activo, pasivo y patrimonio.