



MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO NÚMERO

DE 2025

()

Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas, por los numerales 11 y 25 del artículo 189, y el artículo 333 de la Constitución Política de la Constitución Política, los literales e), h) e i) del numeral 1 del artículo 48 y el artículo 49 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el parágrafo 1 del artículo 36 y artículo 53 de ley 454 de 1998 y los artículos 22, 23 y 69 Decreto 1481 de 1989

CONSIDERANDO

Que los Fondos de Empleados son organizaciones de la economía solidaria constituidas por trabajadores de una o varias empresas, cuyo objeto principal es satisfacer las necesidades comunes de sus asociados y promover obras de beneficio social, pudiendo desarrollar actividades de ahorro y crédito exclusivamente con sus asociados, así como prestar servicios de carácter social, recreativo y de bienestar.

Que los Fondos de Empleados de categoría plena, que reciben esta denominación de acuerdo con la clasificación por categorías establecida en el Decreto 344 de 2017, han alcanzado un nivel de desarrollo institucional que justifica su reclasificación obligatoria al primer nivel de supervisión, eliminando asimetrías regulatorias entre entidades con capacidades institucionales similares.

Que estos fondos han demostrado de manera consistente las competencias técnicas, administrativas y de gestión necesarias para operar bajo estándares de supervisión más exigentes, equiparables a los aplicados a otras entidades financieras de similar complejidad;

Que es necesario garantizar un tratamiento regulatorio homogéneo que refleje las capacidades reales de las entidades, fortaleciendo el marco de control

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

prudencial y contribuyendo a la protección de los asociados y la estabilidad del sector solidario.

Que adicionalmente, se considera necesario ajustar la proporcionalidad entre los niveles de supervisión y las categorías de fondos de empleados, de manera que permita concentrar los recursos del supervisor en entidades que por su tamaño y complejidad represente un mayor impacto en el sector solidario de ahorro y crédito, optimizando así la eficiencia regulatoria sin comprometer la solidez de los Fondos de Empleados.

Que es necesario formalizar un régimen de operaciones específico para los Fondos de Empleados que reconozca sus particularidades dentro del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria y proporcione certeza jurídica mediante un marco prudencial ajustado a su naturaleza institucional.

Que dicho régimen debe contemplar operaciones diferenciadas según las capacidades institucionales de cada categoría, permitiendo a los fondos plenos acceder a instrumentos financieros especializados en reconocimiento a sus capacidades operativas avanzadas.

Que en situaciones no reguladas específicamente para los Fondos de Empleados, estas se resolverán aplicando las disposiciones legales vigentes para las entidades solidarias, adaptándolas a la naturaleza jurídica, estructura organizacional y finalidad específica de los Fondos de Empleados de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 del Decreto 1481 de 1989;

Que, en virtud de lo anterior, es necesario establecer un marco regulatorio que tome como referente estándares y buenas prácticas internacionales y locales, adaptándolo específicamente a la naturaleza, características y objetivos particulares de los Fondos de Empleados, con el fin de garantizar certeza jurídica, homogeneidad regulatoria y un marco prudencial apropiado para estas organizaciones de la economía solidaria.

Que esta diferenciación operacional evita la aplicación indiscriminada de disposiciones diseñadas para entidades con características distintas y promueve el desarrollo sectorial ordenado y sostenible.

Que en armonía con los objetivos de la intervención del Gobierno nacional y los principios orientadores de la misma, los Fondos de Empleados deben contar con adecuados niveles patrimoniales que salvaguarden su solidez y garanticen los intereses de sus acreedores y depositantes.

Que la nueva estructura debe conservar el requerimiento total del nueve por ciento (9%) distribuido en componentes especializados que reflejen la naturaleza del riesgo en las operaciones actuales de estas organizaciones,

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

incluyendo la exposición al riesgo de mercado y operacional en los activos ponderados por nivel de riesgo.

Que por lo tanto, resulta necesario actualizar los instrumentos que componen el patrimonio técnico y los niveles mínimos de solidez de los Fondos de Empleados, con fundamento en criterios técnicos internacionalmente aceptados, teniendo en cuenta su especial naturaleza.

Que es necesario establecer límites prudenciales a las captaciones de los Fondos de Empleados vinculados a su patrimonio técnico, con el propósito de homologar las condiciones regulatorias aplicables a las distintas organizaciones del sector solidario y garantizar la consistencia en el tratamiento por parte del supervisor de entidades con funciones similares en el sistema financiero de ahorro y crédito de la economía solidaria.

Que la implementación de límites de captación constituye una medida prudencial fundamental para mitigar riesgos derivados de la concentración excesiva y prevenir exposiciones desproporcionadas que puedan comprometer la estabilidad financiera de las organizaciones y la protección de los recursos de los asociados;

Que dicha medida se enmarca en las mejores prácticas internacionales de gestión preventiva y supervisión basada en riesgos, al establecer mecanismos automáticos de control que aseguran que las captaciones no excedan la capacidad institucional para gestionarlas de manera segura y sostenible.

Que en línea con lo dispuesto en la hoja de ruta para el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, publicada por la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF el 7 de septiembre de 2022, en la página web de la entidad, el Gobierno nacional ha planteado entre los objetivos estratégicos el fortalecimiento de su regulación prudencial. Este objetivo se enfoca en alinear los requerimientos prudenciales aplicables al sector con las mejores prácticas locales e internacionales, reducir las asimetrías regulatorias no justificadas entre las organizaciones que lo componen y, fortalecer la resiliencia del sector considerando las características y la naturaleza de estas organizaciones.

Que, dentro del trámite del Proyecto de Decreto, se cumplió con las formalidades previstas en el numeral 8° del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 1081 de 2015.

Que el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial, Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF, aprobó por unanimidad el contenido del presente Decreto, mediante Acta No. XX del XX de XXXX de 2025.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

DECRETA

Artículo 1. Modifíquese el Capítulo 1 del Título 5 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, el cual quedará así:

TÍTULO 5

NORMAS APLICABLES A LOS FONDOS DE EMPLEADOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AHORRO Y CRÉDITO

CAPÍTULO 1

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 2.11.5.1.1. *Objeto.* Las disposiciones contenidas en el presente Título se expiden con el fin de:

1. Promover y fortalecer la solidez del sector de Fondos de Empleados, y establecer mecanismos de protección a los asociados - ahorradores y depositantes - de dicho sector.
2. Dotar a los Fondos de Empleados de la regulación prudencial adecuada para la prestación de servicios de ahorro y crédito, que les permita contar con herramientas de fortalecimiento patrimonial y adecuada administración de riesgos crediticios, considerando los estándares aceptados internacionalmente para organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito exclusivamente a sus asociados, y la naturaleza, características y heterogeneidades existentes entre los Fondos de Empleados.
3. Proveer a las autoridades que ejercen labores de supervisión y regulación de los Fondos de Empleados, de mecanismos de información oportuna sobre la existencia y constitución de dichas organizaciones.

ARTÍCULO 2.11.5.1.2. *Ámbito de aplicación.* El presente Título aplica a los Fondos de Empleados que se encuentren desarrollando operaciones o se propongan adelantarlas, bajo la forma asociativa prevista en el Decreto Ley 1481 de 1989 modificado por la Ley 1391 de 2010.

ARTÍCULO 2.11.5.1.3. *Categoría de Fondos de Empleados.* Los Fondos de Empleados de que trata el artículo 2.11.5.1.2. del presente Decreto, se clasificarán en las siguientes categorías:

1. Básica. En esta categoría se clasifican los Fondos de Empleados cuyo monto total de activos sea igual o inferior a tres mil seiscientos millones de pesos (\$3.600.000.000).

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

2. Intermedia. En esta categoría se clasifican los Fondos de Empleados cuyo monto total de activos sea superior a tres mil seiscientos millones de pesos (\$3.600.000.000) e inferior a diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000).
3. Plena. En esta categoría se clasifican los Fondos de Empleados cuyo monto total de activos sea igual o superior a diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000).

PARÁGRAFO 1. La Superintendencia de la Economía Solidaria podrá clasificar en la categoría plena a los Fondos de Empleados de categoría intermedia que a su juicio lo ameriten cuando, dentro del marco de lo previsto en el artículo 4 del Decreto Ley 1481 de 1989, modificado por la Ley 1391 de 2010, el vínculo de asociación del respectivo Fondo difiera del generado exclusivamente por una misma empresa o institución pública o privada, o de varias sociedades en las que se declare la unidad de empresa, o de matrices y subordinadas, o de entidades principales y adscritas y vinculadas, o de empresas que se encuentren integradas conformando un grupo empresarial.

PARÁGRAFO 2. De acuerdo con las categorías de Fondos de Empleados previstas en el presente artículo, el cambio de condiciones de la respectiva entidad que la clasifique dentro de una categoría diferente implicará el cumplimiento de las normas prudenciales aplicables a la respectiva categoría. La Superintendencia de la Economía Solidaria deberá realizar un proceso de revisión y actualización de la clasificación de los Fondos de Empleados de que trata el presente Título, como mínimo con periodicidad anual, a partir de la fecha en que se efectúe la primera clasificación. Para efectos de la actualización de categoría, se tomará en cuenta la información de los activos que reporte el fondo de empleados a corte 31 de diciembre del año anterior al de la fecha en que se realice la respectiva actualización. Adicionalmente, los Fondos de Empleados de categoría intermedia deberán suministrar a la Superintendencia, con anterioridad a la fecha en que se realice el proceso de actualización, una constancia reciente del vínculo de asociación que figure en sus estatutos expedida por el representante legal y en la que se especifique la naturaleza de las empresas a las que pertenecen sus asociados de manera que el supervisor pueda hacer uso de la facultad prevista en el parágrafo 1 del presente artículo; el incumplimiento de este deber dará lugar a que el Fondo de Empleados se clasifique en la categoría plena. Dicha Superintendencia establecerá, mediante instrucciones de carácter general, el procedimiento para dar cumplimiento a lo previsto en el presente parágrafo.

PARÁGRAFO 3. Los valores indicados en el presente artículo se ajustarán anualmente en forma automática en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el Índice de Precios al Consumidor que suministre el DANE. El valor resultante se aproximará al múltiplo en millones de pesos inmediatamente superior. El

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

primer ajuste se realizará en enero de 2018 tomando como base la variación del índice de Precios al Consumidor durante el año 2017.

PARÁGRAFO 4. Un fondo de empleados de categoría básica será reclasificado en la categoría intermedia cuando el monto de sus activos supere el umbral definido en el numeral 1 del presente artículo por un período de tres (3) años consecutivos. Un fondo de empleados de categoría intermedia será reclasificado en la categoría plena cuando supere el umbral definido en el numeral 2 del presente artículo por un período de tres (3) años consecutivos, y será reclasificado en la categoría básica cuando el monto de sus activos se ubique por debajo del umbral y período antes indicado. La Superintendencia de la Economía Solidaria impartirá las instrucciones que fijen las condiciones, términos y procedimientos para que las entidades que cumplan el criterio de reclasificación previsto en el presente párrafo adapten sus sistemas y procesos para el cumplimiento de los marcos regulatorios que les resulten aplicables según su nueva categoría.

PARÁGRAFO 5. Los Fondos de Empleados que se clasifiquen en categoría plena, para todos sus efectos estarán catalogados dentro del primer nivel de supervisión.

PARÁGRAFO 6. La calidad de fondo de empleados de categoría plena es permanente. Una vez habilitadas las condiciones previstas en el presente Título para pertenecer a la categoría plena, esta calidad y el régimen de regulación aplicable a la misma se conservará y cumplirá de manera permanente. Lo anterior, salvo en el evento que se autorice la excepción prevista en el inciso segundo del artículo 2.11.5.1.4. del presente Decreto.

ARTÍCULO 2.11.5.1.4. *Reclasificación voluntaria por disminución de activos.* Un Fondo de Empleados de categoría intermedia podrá solicitar su reclasificación a la categoría básica, cuando presente una disminución significativa de activos en un período inferior a los tres (3) años consecutivos que se requieren para la reclasificación prevista en el párrafo 4 del artículo 2.11.5.1.3. del presente Decreto.

Excepcionalmente, un fondo de categoría plena podrá acogerse al proceso y reglas de reclasificación voluntaria previsto en el presente artículo, cuando el nivel de disminución de activos sea significativo y pueda comprometer la capacidad de la entidad para cumplir con el marco regulatorio correspondiente a la categoría plena.

La reclasificación voluntaria por disminución de activos de que trata el presente artículo se realizará mediante un procedimiento de autorización individual. La solicitud de reclasificación se efectuará presentando ante la Superintendencia de la Economía Solidaria un plan de acceso y modificación a la categoría a la cual se aspire, de acuerdo con las instrucciones de carácter general que esta Superintendencia imparta.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

ARTÍCULO 2.11.5.1.5. Operaciones autorizadas a los Fondos de Empleados. Los Fondos de Empleados están autorizados para adelantar únicamente las siguientes operaciones:

1. Captar ahorro a través de depósitos a la vista, a término, mediante la expedición de CDAT o contractual.
2. Otorgar créditos.
3. Celebrar contratos de apertura de crédito.
4. Efectuar operaciones de compra de cartera o *factoring* sobre toda clase de títulos.
5. Prestar servicios de asistencia técnica, educación, capacitación y solidaridad que en desarrollo de las actividades previstas en los estatutos o por disposición de la ley cooperativa pueden desarrollar, directamente o mediante convenios con otras entidades. En todo caso, en la prestación de tales servicios las cooperativas no pueden utilizar recursos provenientes de los depósitos de ahorro y demás recursos captados en su actividad.
6. Celebrar convenios dentro de las disposiciones legales para la prestación de otros servicios, especialmente aquellos celebrados con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes.

Artículo 2. Modifíquese el Capítulo 2 Sección 1 del Título 5 de la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, el cual quedará así:

**"TÍTULO 5
CAPÍTULO 2**

**NORMAS PRUDENCIALES APLICABLES A LOS FONDOS DE
EMPLEADOS**

SECCIÓN 1

REGLAS SOBRE PATRIMONIO

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.1. Objetivo y ámbito de aplicación. Con el fin de proteger la confianza del público en el sector y asegurar su desarrollo en condiciones de seguridad y competitividad, los Fondos de Empleados de categoría plena deberán cumplir las normas sobre niveles adecuados de patrimonio e indicador de solidez en los términos previstos en la presente sección.

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.2. Indicador de solidez total. El indicador de solidez total se define como el valor del patrimonio técnico calculado en los términos de este Capítulo, dividido por el valor de los activos ponderados por nivel de

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

riesgo crediticio, de mercado y operacional. Este indicador se expresa en términos porcentuales.

El indicador de solidez total mínimo de los Fondos de Empleados de categoría plena será del nueve por ciento (9%).

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.3. Relaciones de solidez complementarias. Las siguientes relaciones son complementarias al indicador de solidez total y son también relaciones de solidez.

1. **Solidez básica:** Se define como el valor del Patrimonio Básico neto de deducciones, dividido por el valor de los activos ponderados por nivel de riesgo crediticio, de mercado y operacional. Esta relación se expresa en términos porcentuales y no podrá ser inferior a cuatro punto cinco por ciento (4,5%).
2. **Relación de apalancamiento:** La relación de apalancamiento se define como la suma del valor del Patrimonio Básico neto de deducciones, calculados en los términos de este Capítulo, dividida por el valor de apalancamiento. Esta relación se expresa en términos porcentuales. La relación de apalancamiento mínima de los Fondos de Empleados de categoría plena de los que trata este Capítulo será del tres por ciento (3%).

El valor de apalancamiento corresponde a la suma del valor de todos los activos netos de provisiones y el valor de todas las contingencias.

PARÁGRAFO 1. Los activos que se deduzcan para efectuar el cálculo del Patrimonio básico, en desarrollo del artículo 2.11.5.2.1.7 del presente Decreto, se computarán por un valor de cero (0) para efectos de determinar el valor de apalancamiento.

PARÁGRAFO 2. Los Fondos de Empleados de categoría plena deberán cumplir con el indicador de solidez, y las relaciones complementarias establecidas en este artículo de manera permanente, independientemente de las fechas de reporte que fije la Superintendencia de Economía Solidaria.

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.4. Patrimonio adecuado. Los Fondos de Empleados de categoría plena, deberán cumplir las normas sobre niveles adecuados de patrimonio y con el indicador de solidez contemplados en este Título, con el fin de proteger la confianza del público en el sistema y asegurar su desarrollo en condiciones de seguridad y competitividad.

Artículo 2.11.5.2.1.5. Patrimonio técnico. El cumplimiento del indicador de solidez total se efectuará con base en el patrimonio técnico que refleje cada fondo, calculado mediante la suma del patrimonio básico neto de deducciones

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

y el patrimonio adicional, de acuerdo con las reglas contenidas en los artículos siguientes.

Artículo 2.11.5.2.1.6. Patrimonio básico. El patrimonio básico de los Fondos de Empleados de categoría plena comprenderá:

1. El monto mínimo de aportes no reducibles previsto en los estatutos, el cual no podrá disminuir durante la existencia del Fondo de Empleados, de acuerdo con lo previsto en el numeral 5 del artículo 6 de la Ley 454 de 1998.
2. La reserva de protección de los aportes sociales descrita en el numeral 1 del artículo 19 del Decreto Ley 1481 de 1989.
3. El fondo para mantener el poder adquisitivo de los aportes sociales a que hace referencia el artículo 19 del Decreto Ley 1481 de 1989, modificado por la Ley 1391 de 2010.
4. Las demás reservas y fondos permanentes de orden patrimonial creados de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 del Decreto Ley 1481 de 1989.
5. Las donaciones, siempre que sean irrevocables;
6. Los aportes sociales amortizados o readquiridos por el fondo de empleados en exceso del que esté determinado en los estatutos como monto mínimo de aportes sociales no reducibles.
7. El valor total de otros resultados integrales (ORI)
8. El cincuenta por ciento (50%) de la reserva fiscal a la que hace referencia el artículo 1.2.1.6.8. del Decreto 1625 de 2016.
9. Los excedentes del ejercicio en curso, en el porcentaje en el que la asamblea general de asociados se comprometa irrevocablemente a destinar para el incremento de la reserva de protección de los aportes sociales, durante o al término del ejercicio.

Para tal efecto, dichos excedentes sólo serán reconocidos como capital regulatorio una vez la Superintendencia de la Economía Solidaria apruebe el documento de compromiso.

Entre el 1 de enero y la fecha de celebración de la asamblea general ordinaria de asociados, se reconocerán los excedentes del ejercicio anterior en el mismo porcentaje al que se ha hecho referencia en este literal.

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.7. Deducciones del patrimonio básico. Se deducirán del patrimonio básico los siguientes conceptos.

1. Las pérdidas de ejercicios anteriores y las del ejercicio en curso.
2. El valor de las inversiones de capital, así como de las inversiones en bonos obligatoriamente convertibles en acciones, en bonos subordinados opcionalmente convertibles en acciones o, en general, en instrumentos de deuda subordinada, efectuadas en forma directa o indirecta en entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de

Cóntinuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

Colombia o de la Superintendencia de la Economía Solidaria, sin incluir sus valorizaciones.

Los aportes que los Fondos de Empleados de categoría plena posean en otras organizaciones de naturaleza solidaria se consideran inversiones de capital.

3. El valor del crédito mercantil o plusvalía y de los activos intangibles registrados.
4. El valor no amortizado del cálculo actuarial del pasivo pensional.
5. El impuesto de renta diferido neto cuando sea positivo. Para el efecto, no se tendrán en cuenta los provenientes de otros conceptos deducidos en virtud del presente artículo.
6. El valor de la revalorización de activos.

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.8. *Patrimonio adicional.* El patrimonio adicional de los Fondos de Empleados de categoría plena comprenderá el valor de las provisiones de carácter general constituidas por el Fondo de Empleados. El presente instrumento se tendrá en cuenta hasta por un valor máximo equivalente al 1.25% de los activos ponderados por nivel de riesgo crediticio. No se tendrán en cuenta los excesos sobre las provisiones generales regulatorias.

PARÁGRAFO 1. El valor total del patrimonio adicional no podrá exceder del cien por ciento (100%) del patrimonio básico neto de deducciones.

PARÁGRAFO 2. La Superintendencia de la Economía Solidaria establecerá las instrucciones necesarias para clasificar adecuadamente los elementos del patrimonio entre patrimonio básico y patrimonio adicional para los Fondos de Empleados de categoría plena, considerando los criterios establecidos en el presente Decreto.

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.9. *Riesgo crediticio, de mercado y operacional.* Para los efectos de este Título, se entiende por:

1. **Riesgo crediticio:** La posibilidad de que un Fondo de Empleados incurra en pérdidas y se disminuya el valor de su Patrimonio Técnico como consecuencia de que sus deudores fallen en el cumplimiento oportuno de sus obligaciones o cumplan imperfectamente las obligaciones financieras en los términos acordados.

Para determinar el valor de los activos ponderados por nivel de riesgo crediticio, los Fondos de Empleados de categoría plena tendrán en cuenta sus activos y contingencias. Para el efecto, se multiplicará el valor del respectivo activo o contingencia, por un porcentaje de ponderación de su valor según corresponda de acuerdo con la clasificación en las categorías señaladas en los artículos 2.11.5.2.1.10. y 2.11.5.2.1.12. de este Decreto.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

2. **Riesgo de mercado:** La posibilidad de que un Fondo de Empleados incurra en pérdidas y se disminuya el valor de su Patrimonio Técnico como consecuencia de cambios en el precio de los instrumentos financieros en los que la entidad mantenga posiciones dentro o fuera del balance. Estos cambios en el precio de los instrumentos pueden presentarse, por ejemplo, como resultado de variaciones en las tasas de interés, tipos de cambio y otros índices.

Para determinar el valor de exposición a los riesgos de mercado, los Fondos de Empleados de categoría plena deberán utilizar las metodologías que para el efecto determine la Superintendencia de Economía Solidaria. Sin embargo, los Fondos de Empleados de categoría plena podrán solicitar a este organismo de control autorización para utilizar un modelo de medición propio, caso en el cual deberán acreditar ante dicha Superintendencia el cumplimiento de los requisitos mínimos que se establezcan para el efecto.

3. **Riesgo operacional:** La posibilidad de que un Fondo de Empleado incurra en pérdidas y se disminuya el valor de su Patrimonio Técnico como consecuencia de la inadecuación o fallos de los procesos, el personal y los sistemas internos, o bien a causa de acontecimientos externos. El riesgo operacional incluye el riesgo legal, pero excluye los riesgos estratégicos y de reputación.

Para determinar el valor de exposición a los riesgos operacionales las entidades deberán reportar al supervisor información homogénea que permita avanzar hacia medidas adecuadas de riesgo operacional. La Superintendencia de Economía Solidaria definirá las características de esta información y las condiciones en las que las entidades supervisadas deberán reportarla.

Una vez determinado el valor de la exposición por riesgo de mercado y el valor de exposición a los riesgos operacionales, estos se multiplicarán por cien novenos (100/9). El resultado se adicionará al valor de los activos ponderados por nivel de riesgo crediticio. De esta manera, se obtiene el valor total de los activos ponderados por nivel de riesgo crediticio, de mercado y operacional que se utiliza para el cálculo del indicador de solidez.

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.10. Clasificación y ponderación de activos por nivel de riesgo crediticio. Los activos y contingencias de los Fondos de Empleados de categoría plena se computarán por un porcentaje de su valor, de acuerdo con la siguiente clasificación:

1. Activos y contingencia con porcentaje de ponderación de cero por ciento (0%):

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

- 1.1. Caja y depósitos a la vista en entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria y en entidades financieras del exterior.
 - 1.2. Activos, exposiciones y contingencias sujetos a riesgo de crédito frente a la Nación o al Banco de la República, y los avalados o garantizados por estos.
 - 1.3. Activos que se deduzcan para efectuar el cálculo del Patrimonio Básico Ordinario, en desarrollo del artículo 2.11.5.2.1.7. del presente Decreto.
 - 1.4. Activos adquiridos para el cumplimiento de inversiones obligatorias o forzosas.
2. Activos y contingencia con porcentaje de ponderación del veinte por ciento (20%): Activos, exposiciones y contingencias sujetos a riesgo de crédito frente a Fogacoop, así como los avalados o garantizados por este Fondo, por el Fondo Nacional de Garantías S.A. o por el Fondo Agropecuario de Garantías.
3. Activos y contingencia con porcentaje de ponderación del cien por ciento (100%):
 - 3.1. Activos o exposiciones en incumplimiento, según las instrucciones previstas por la Superintendencia de la Economía Solidaria para la aplicación del presente Capítulo. Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que un activo o exposición tenga una ponderación superior a cien por ciento (100%) según lo dispuesto en el presente artículo, deberá utilizarse dicha ponderación.
 - 3.2. Activos fijos.
 - 3.3. Bienes de arte y cultura.
 - 3.4. Inversiones en propiedad, planta y equipos
 - 3.5. Bienes muebles o inmuebles realizables recibidos en dación en pago o remates judiciales.
 - 3.6. Remesas en tránsito.
 - 3.7. Instrumentos participativos.
 - 3.8. Otros activos que no hayan sido clasificados en otra categoría.
4. Activos y contingencias sujetos a riesgo de crédito frente a organismos multilaterales de crédito, los vehículos de inversión, organismos y agencias que hagan parte o sean administrados por estos o de otras entidades del sector público distintas a la Nación y a las entidades del sector público vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia: Se utilizarán las ponderaciones de la siguiente tabla:

Continuación del Decreto “Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados.”.

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

5. Activos y contingencias sujetas a riesgo de crédito frente a entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o entidades financieras del exterior: Se utilizarán las ponderaciones de las siguientes tablas:

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

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

Para efectos del presente numeral, las ponderaciones a tres (3) meses de la primera tabla se aplicarán a las operaciones cuyo plazo inicialmente pactado sea menor o igual a tres (3) meses que no cuenten con calificación de corto plazo.

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

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

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

Para efectos del presente numeral, entiéndase por grandes empresas las que no cumplan las definiciones de micro, pequeña y mediana empresa lo definido en el Capítulo 13 del Libro 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, o las normas que lo reglamenten, modifiquen, sustituyan o adicionen.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

7. Activos y contingencias sujetas a riesgo de crédito frente a micro, pequeñas, medianas empresas o personas naturales: Se utilizará un porcentaje de ponderación del setenta y cinco por ciento (75%).

Sin embargo, los créditos cuyo valor del activo supere el cero punto dos por ciento (0.2%) de la suma del valor de todos los activos a que se refiere el presente numeral pondera al cien por ciento (100%) en el caso de microempresas y personas naturales, y del ochenta y cinco por ciento (85%) en el caso de pequeñas y medianas empresas.

8. Activos y contingencias garantizados con inmuebles: En el caso de créditos para financiar adquisición de vivienda cuya garantía sea la misma vivienda se utilizarán las ponderaciones de la siguiente tabla:

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

La relación saldo/garantía se calcula como el saldo pendiente de pago de todos los activos y contingencias garantizados con un mismo inmueble dividido entre la valoración del inmueble, expresada en términos porcentuales. La valoración del inmueble deberá realizarse de acuerdo con las instrucciones emitidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Lo previsto en el presente numeral solo se aplicará sobre las garantías inmobiliarias que se consideren garantías admisibles.

PARÁGRAFO 1. Los activos que de conformidad con el artículo 2.11.5.2.1.7. de este Decreto se deduzcan para efectuar el cálculo del patrimonio básico, no se computarán para efectos de determinar el total de activos ponderados por riesgo de las entidades de que trata el presente Título.

PARÁGRAFO 2. El fondo de liquidez de que trata el Capítulo 11 del Título 7 de la Parte 11 del Libro 2 del presente Decreto se clasificará de acuerdo con la categoría que corresponda a las inversiones que lo componen."

Artículo 2.11.5.2.1.11. *Uso de calificaciones de riesgo.* Las calificaciones de riesgo a las que hace referencia el presente Capítulo deben estar vigentes y ser efectuadas por una sociedad calificadora de riesgos autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

La Superintendencia de la Economía Solidaria deberá establecer las correspondencias entre las categorías de ponderación contenidas en el artículo 2.11.5.2.1.10. del presente Decreto y las calificaciones de riesgo de las sociedades calificadoras de riesgos, así como la calificación a utilizar en el caso de que exista más de una calificación vigente.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

Siempre que exista una calificación de riesgo específica del activo o la contingencia efectuada por una sociedad calificadora de riesgos autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia, deberá utilizarse el porcentaje de ponderación correspondiente a dicha calificación.

En caso de que no exista una calificación de riesgo específica al activo o la contingencia, podrá utilizarse el porcentaje de ponderación correspondiente a otro activo, exposición o contingencia del mismo emisor o contraparte, o la calificación del emisor o contraparte, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que el activo o la contingencia no calificado no sea subordinado y esté denominado en la moneda legal en curso en el domicilio del emisor;
2. Que la calificación de riesgo específica no corresponda a un activo o contingencia de corto plazo.

En caso contrario, deberán utilizarse los porcentajes de ponderación de los activos o las contingencias sin calificación a que haya lugar según el artículo 2.11.5.2.1.12. del presente Decreto.

En todo caso, los Fondos de Empleados de categoría plena deben contar con políticas, procesos, sistemas y controles internos efectivos para verificar que las ponderaciones asignadas a los activos y contingencias sean apropiadas.

Cuando el análisis interno refleje características de mayor riesgo que las propias de la calificación de riesgo del activo, la exposición o la contraparte, debe usarse la ponderación correspondiente a la calificación de mayor riesgo que mejor se ajuste, según lo previsto en el artículo 2.11.5.2.1.10. del presente Decreto, e informar de tal ajuste a la Superintendencia de la Economía Solidaria.

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.12. Clasificación y ponderación de las contingencias. Las contingencias ponderarán, para efectos de la aplicación de lo previsto en la presente sección, según se determina a continuación:

1. El monto nominal de las contingencias se multiplica por el factor de conversión crediticio que corresponda a dicha operación, según la siguiente clasificación:

Los sustitutos directos de crédito, tales como los contratos de apertura de crédito irrevocables, tienen un factor de conversión crediticio del cien por ciento (100%).

Los procesos administrativos o judiciales, los créditos aprobados no desembolsados, y los contratos de apertura de crédito revocables, en los cuales el riesgo de crédito permanece en el Fondo de Empleados, tienen un factor de conversión crediticio del veinte por ciento (20%).

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

Las otras contingencias, tienen un factor de conversión crediticio del cero por ciento (0%).

2. El monto resultante se computará de acuerdo con las categorías señaladas en el artículo 2.11.5.2.1.10. de este Decreto, teniendo en cuenta las características de la contraparte.

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.13. *Detalle de la clasificación de activos y contingencias.* La Superintendencia de la Economía Solidaria impartirá las instrucciones necesarias para facilitar la debida clasificación de la totalidad de los activos y las contingencias dentro de las categorías determinadas en los artículos precedentes y de acuerdo con los criterios allí señalados.

ARTÍCULO 2.11.5.2.1.14. *Valoraciones y provisiones.* Para efectos del presente título, los activos se valorarán por su costo ajustado, pero se computarán netos de su respectiva provisión-

Conforme lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto Ley 1481 de 1989, el valor de cada uno de los créditos que componen la cartera se computará neto de los aportes sociales y ahorro permanente del respectivo asociado, teniendo en cuenta que tanto los aportes como el ahorro permanente quedan afectados desde su origen a favor del Fondo de Empleados como garantía de las obligaciones que el asociado contraiga con este."

Artículo 3. Modifíquese el Capítulo 2 Sección 2 del Título 5 de la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, el cual quedará así:

"TÍTULO 5

CAPÍTULO 2

NORMAS PRUDENCIALES APLICABLES A LOS FONDOS DE EMPLEADOS

SECCIÓN 2

LÍMITES A LOS CUPOS INDIVIDUALES DE CRÉDITO Y LA CONCENTRACIÓN DE OPERACIONES

ARTÍCULO 2.11.5.2.2.1. *Objetivo y ámbito de aplicación.* Los límites de exposición establecidos en la presente sección serán de obligatorio cumplimiento para los Fondos de Empleados que pertenezcan a la categoría plena, con el fin de mitigar la pérdida máxima que podría resultar del

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

incumplimiento de las operaciones realizadas con un mismo asociado o grupo conectado de asociados.

Para efectos de la aplicación de lo dispuesto en la presente sección, conformarán un grupo conectado de asociados aquellos que sean cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad y único civil.

PARÁGRAFO. Las organizaciones podrán exceptuar del concepto de grupo conectado previsto en el segundo inciso del presente artículo aquellos eventos en que el asociado, respecto de la cual se predique la acumulación, haya declarado previamente bajo juramento al respectivo Fondo de Empleados que actúa bajo intereses económicos contrapuestos o independientes. Estas declaraciones estarán a disposición de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el ejercicio de sus funciones de supervisión.

ARTÍCULO 2.11.5.2.2.2. *Cuantía máxima del cupo individual.* Ningún Fondo de Empleados de categoría plena podrá realizar con un mismo asociado o grupo conectado de asociados, directa o indirectamente, operaciones activas de crédito, que conjunta o separadamente excedan del diez por ciento (10%) del patrimonio técnico de la entidad, si la única garantía de la operación es el patrimonio del deudor. Sin embargo, cuando las operaciones respectivas cuenten con garantías o seguridades admisibles suficientes, las operaciones de que trata el presente artículo pueden alcanzar hasta el veinte por ciento (20%) del patrimonio técnico de la entidad.

Para el efecto, se computarán los créditos desembolsados y aprobados por desembolsar, los contratos de apertura de créditos y demás operaciones activas de crédito, que se celebren con un mismo asociado o grupo conectado de asociados. El valor de cada uno de los créditos se computará neto de provisiones, y de los aportes sociales y ahorro permanente del respectivo asociado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.11.5.2.1.11. del presente Decreto.

ARTÍCULO 2.11.5.2.2.3. *Garantías admisibles y no admisibles.* Para efectos de la aplicación del artículo 2.11.5.2.2.2. del presente Decreto, se consideran garantías o seguridades admisibles aquellas que cumplen las siguientes condiciones:

1. Que la garantía o seguridad tenga un valor, establecido con base en criterios técnicos y objetivos, que sea suficiente para cubrir el monto garantizado durante la vigencia de la obligación.
2. Que la garantía o seguridad ofrezca un respaldo jurídicamente eficaz al pago de la obligación garantizada al otorgar al acreedor una preferencia o mejor derecho para obtener el pago de la obligación.

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

No serán admisibles las garantías o seguridades que consistan en la entrega de títulos valores, salvo que se trate de la pignoración de títulos valores emitidos, aceptados o garantizados por entidades financieras o entidades emisoras de valores en el mercado público.

Tampoco serán admisibles para un Fondo de Empleados los títulos valores, certificados de depósito a término, o cualquier otro documento de su propio crédito o que haya sido emitido por una entidad subordinada a él.

ARTÍCULO 2.11.5.2.2.4. Información al Comité de control social y Junta Directiva. Toda situación de concentración de cupo individual superior al diez por ciento (10%) del patrimonio técnico, cualesquiera que sean las garantías que se presenten, deberá ser reportado mensualmente por el representante legal al Comité de control social y a la Junta Directiva de la respectiva entidad.

Igualmente, dentro del mismo término deberán informarse las clases y montos de las garantías vigentes para la operación, prórrogas, renovaciones o refinanciaciones de las obligaciones que constituyen la concentración del riesgo.

PARÁGRAFO. Para el cumplimiento de lo previsto en el presente artículo, la junta directiva y el comité de control social actuarán de manera independiente y exclusivamente bajo el cumplimiento de las funciones que corresponden a cada órgano. El comité de control social actuará con sujeción a las funciones establecidas en los artículos 59 de la Ley 454 de 1998 y 2.11.11.6.2. del presente Decreto.

ARTÍCULO 2.11.5.2.2.5. Límite individual a las captaciones. Los Fondos de Empleados podrán recibir de una misma persona natural o jurídica depósitos hasta por un monto equivalente al veinticinco por ciento (25%) del total de su patrimonio técnico.

Para el efecto, se computarán las captaciones en depósitos de ahorro a la vista, a término, contractual y demás modalidades de captaciones, que se celebren con una misma persona natural o jurídica, de acuerdo con los parámetros previstos en las normas establecidas en el presente Capítulo sobre cupo individual de crédito.

PARÁGRAFO. Para los fines del presente artículo, los recaudos por concepto de servicios públicos se exceptuarán del cómputo de límite individual a las captaciones.

ARTÍCULO 2.11.5.2.2.6. Concentración de aportes sociales y captaciones. La Superintendencia de la Economía Solidaria impartirá las instrucciones necesarias para la identificación, medición, control y monitoreo del riesgo de liquidez de los Fondos de Empleados derivado de la concentración de aportes sociales y captaciones en depósitos de ahorro a la vista, a término, contractual,

Continuación del Decreto "Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, de reclasificación y el régimen de operaciones de los Fondos de Empleados."

y demás modalidades de captación, en un sólo asociado o grupo conectado de asociados."

Artículo 4. Régimen de transición. Los Fondos de Empleados deberán dar cumplimiento a las disposiciones previstas en el presente Decreto a más tardar dentro de los treinta y seis (36) meses siguientes a la fecha de publicación del presente Decreto.

La Superintendencia de la Economía Solidaria contará con dieciocho (18) meses a partir de la fecha de publicación del presente Decreto para expedir instrucciones.

Artículo 5. Vigencia. El presente Decreto rige a partir del día siguiente de su publicación, sin perjuicio del régimen de transición previsto en el artículo 4 del presente Decreto, y sustituye el Título 5 del Decreto 1068 de 2015.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

EL MINISTRO HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

GERMÁN ÁVILA PLAZAS



Unidad de Proyección Normativa
y Estudios de Regulación Financiera

Actualización del régimen prudencial de Fondos de Empleados

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

**Bogotá – Colombia
Agosto de 2025**

**Mauricio Salazar
Nieto**
Subdirector

**Felipe Negrette
Diana Forero
Derenis López**
Asesores

Palabras Clave:

**Actualización
prudencial, fondos
de empleados,
categorías, niveles
de supervisión**

Documento técnico



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

Resumen

El presente documento expone las justificaciones técnicas que evidencian la necesidad de actualizar la regulación prudencial aplicable a los Fondos de Empleados en Colombia. Con fundamento en estándares internacionales y locales, y teniendo en cuenta la naturaleza y particularidades de estas organizaciones, se plantea una propuesta normativa para su implementación en este sector.

Esta propuesta normativa está dirigida a los Fondos de Empleados (en adelante, FE) como empresas asociativas de derecho privado, sin ánimo de lucro, constituidas por trabajadores dependientes y subordinados, cuyo objeto es procurar la satisfacción de las necesidades personales y familiares de sus asociados¹. Estas organizaciones, enmarcadas dentro de la economía solidaria, han experimentado un crecimiento significativo, consolidándose como actores relevantes del sistema financiero nacional. Actualmente administran activos por \$15,5 billones, depósitos por \$9,3 billones y atienden a cerca de 1.250.000 trabajadores asociados a través de 1.504² entidades activas que reportan información a la Superintendencia de la Economía Solidaria. Este desarrollo sectorial refleja la maduración institucional alcanzada, y evidencia la necesidad de mantener un marco regulatorio integral que reconozca tanto su importancia social como su creciente complejidad operativa, garantizando la protección de los asociados ahorradores y promoviendo la estabilidad financiera del sector.

Lo anterior, se enmarca en la *"Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito 2022"*³ y materializa el proceso de actualización regulatoria iniciado en 2020 mediante cooperación técnica con la Corporación Andina de Fomento (CAF), en desarrollo de la *"Política Pública para un mayor desarrollo del sistema financiero"* del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El diagnóstico regulatorio identificó la pertinencia de desarrollar un régimen prudencial especializado que adapte los requerimientos a las capacidades institucionales específicas, fortalecimiento de sistemas de administración de riesgos mediante tratamiento correspondiente al nivel de exposición asumido, fortalecimiento patrimonial con respaldo representado en rubros de vocación de permanencia alineados con estándares internacionales, y consolidación del régimen de solvencia (índice de solidez para el caso de los fondos

¹ Ley 2496 de 2025, Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 1481 de 1989 modificado por la Ley 1391 de 2010 y se dictan otras disposiciones.

² Superintendencia de la Economía Solidaria, 2024, Estados Financieros publicados en la página web.

³ Unidad de Regulación Financiera URF, 2022, Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito



de empleados) a través de coeficientes y métricas prudenciales que garanticen la capacidad de cumplir obligaciones con sus asociados.

El análisis comparativo de las experiencias regulatorias de México⁴ y Brasil⁵ aporta elementos técnicos de gran relevancia que respaldan la pertinencia de establecer regímenes prudenciales diferenciados. En el caso de México, se ha adoptado un sistema de supervisión escalonada con cinco niveles operativos definidos según el tamaño de los activos, lo que permite establecer requerimientos prudenciales proporcionales que van desde entidades básicas exentas de supervisión directa, hasta organizaciones complejas sujetas a estándares equiparables a los del sistema bancario tradicional. Por su parte, Brasil ha desarrollado un modelo federado tripartito que articula cooperativas singulares, centrales y bancos cooperativos, bajo un esquema de supervisión dual —gubernamental y sectorial— que combina el rigor regulatorio con un grado de flexibilidad operativo, facilitando así el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad del sector.

Para el caso colombiano, los FE presentan particularidades sectoriales que justifican un tratamiento regulatorio especializado y diferenciado. La heterogeneidad por tamaño es particularmente evidente, con el fondo más grande registrando activos por \$2,1 billones mientras el menor tiene menos de \$300 mil, presentando un promedio de \$16.061 millones, pero una mediana de \$1.199 millones⁶. Ésta marcada dispersión revela diferencias sustanciales que requieren enfoques prudenciales proporcionales a las capacidades institucionales reales. La heterogeneidad por vínculo de asociación también resulta significativa, abarcando desde fondos con vínculos laborales estrechos de una sola empresa hasta organizaciones con asociación amplia de diversos sectores económicos. La distribución sectorial muestra concentración en actividades industriales (270 entidades), servicios (207) y educación (158)⁷, reflejando una correlación directa entre la presencia de estas organizaciones y los sectores con mayor formalización laboral del país.

En consecuencia, la presente iniciativa normativa busca fortalecer el régimen prudencial reconociendo la heterogeneidad sectorial de los FE. Esta aproximación regulatoria, alineada con mejores prácticas internacionales y adaptada al contexto colombiano, procura consolidar un marco normativo integral que promueva la

⁴ Ley para Regular las Actividades de Sociedades de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Préstamo, LRSCAP, México 2009

⁵ Unidad de Regulación Financiera URF, Documento Técnico, 2017, Decreto 344 de 2017

⁶ Supersolidaria, 2024, Estados Financieros publicados en la página web.

⁷ Supersolidaria - Economía solidaria en cifras: Caracterización socioeconómica del Sector Solidario en Colombia 2024



estabilidad financiera del sector, garantice la protección de los asociados ahorradores y facilite el desarrollo sostenible de estas organizaciones como pilares fundamentales del sistema financiero de la economía solidaria.



Resumen	2
Listado de acrónimos	6
Introducción	7
Experiencia internacional	12
Fondos de Empleados en Colombia	32
Problemática – Necesidad	42
Propuesta Normativa	48
Impacto	62
Bibliografía	72



Listado de acrónimos

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

CAF. Cooperación Andina de Fomento.

FE. Fondo de empleados.

FOGACCOOP. Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.

MUT. Asociaciones Mutuales con sección de ahorro y crédito.

RSP. Régimen Prudencial Simplificado

Supersolidaria. Superintendencia de la Economía Solidaria.

URF. Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera.

SCAP. Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

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



Introducción

La economía solidaria constituye un pilar fundamental del sistema financiero colombiano reconocido constitucionalmente en el artículo 333 de la Constitución Política, que dentro del principio de libertad económica establece el deber estatal de fortalecer las organizaciones solidarias como expresión del interés social. Los Fondos de Empleados, como organizaciones especializadas de la economía solidaria reguladas por el artículo 22 del Decreto Ley 1481 de 1989⁸, han evolucionado significativamente desde su reconocimiento normativo inicial, consolidándose como entidades que contribuyen sustancialmente a la inclusión financiera y el bienestar económico de los trabajadores asociados a través de la prestación de servicios de ahorro y crédito.

El marco regulatorio prudencial aplicable a los FE ha experimentado una evolución gradual orientada hacia el fortalecimiento institucional del sector y la protección de los derechos de los asociados. Esta evolución se ha materializado mediante la expedición de disposiciones en materia de suficiencia patrimonial, estructuras de buen gobierno corporativo y sistemas de administración de riesgos de liquidez y crédito⁹, reconociendo las particularidades organizacionales de estas entidades que operan como manifestaciones autogestionarias de economía solidaria de vínculos comunes de asociación laboral.

En consideración a estos antecedentes y en desarrollo de la *"Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito 2022"*, la Unidad Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) ha identificado la necesidad de consolidar un proyecto normativo para los FE sustentado en cuatro enfoques técnicos fundamentales:

- i) **Proporcionalidad regulatoria**, que busca asegurar que las disposiciones regulatorias consideren las diferentes categorías y tamaños de los fondos de empleados en Colombia, adaptando los requerimientos a sus capacidades institucionales y garantizando coherencia en su clasificación.
- ii) **Fortalecimiento prudencial**, que establece estándares prudenciales orientados a fortalecer la resiliencia financiera de los FE, proteger los ahorros

⁸Decreto 1481 de 1989, Artículo 22 Servicios de ahorro y crédito. Los fondos de empleados prestarán los servicios de ahorro y crédito en forma directa y únicamente a sus asociados, en las modalidades y con los requisitos que establezcan los reglamentos y de conformidad con lo que dispongan las normas que reglamenten la materia (...)

⁹ Decreto 344 de 2017, Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público



de los asociados y contribuir a la estabilidad del sistema financiero de la economía solidaria.

iii) **Gestión integral de riesgos**, que promueve un enfoque regulatorio en el desarrollo de capacidades internas para la identificación, medición, control y mitigación de riesgos financieros y operativos, priorizando una gestión preventiva y sostenible.

iv) **Armonización con estándares internacionales y buenas prácticas**, que incorpora estándares internacionales y aprendizajes de experiencias comparadas, adaptados al contexto colombiano, con el fin de consolidar un marco regulatorio creíble, transparente y comparable que genere confianza entre asociados, autoridades y organismos internacionales.

En atención a la creciente relevancia del sector fondista colombiano y a la necesidad de actualizar su marco regulatorio, resulta esencial examinar las mejores prácticas internacionales que orienten el diseño de un régimen prudencial especializado. Sin perjuicio de reconocer que la figura del FE es propia de Colombia, otras jurisdicciones cuentan con entidades de naturaleza y objeto similares que permiten realizar comparaciones útiles para el estudio. El análisis de estas experiencias exitosas aporta insumos técnicos valiosos para adaptar enfoques comprobados al contexto institucional colombiano, asegurando que la propuesta normativa se sustente en evidencia empírica y en la convergencia hacia estándares globales de supervisión.

La propuesta normativa integral se estructura en cuatro componentes claves, orientados a fortalecer el marco regulatorio de los FE. En primer lugar, **establece la reclasificación obligatoria de todos los fondos plenos al primer nivel de supervisión**, eliminando asimetrías regulatorias injustificadas y garantizando un tratamiento homogéneo para entidades con capacidades institucionales similares. Esta medida reconoce que los fondos han consolidado de manera consistente la capacidad técnica, administrativa y de gestión necesaria para cumplir con estándares de supervisión más exigentes. Adicionalmente, la propuesta contempla la reclasificación voluntaria y la reclasificación por nivel de activos, como mecanismos complementarios para asegurar una regulación más proporcional y coherente con la realidad del sector.

El segundo componente corresponde al **establecimiento de un régimen de operaciones específico, que reconoce las particularidades de los FE y su propósito específico dentro del ecosistema de ahorro y crédito de la economía solidaria**. Este régimen proporciona certeza jurídica, homogeneidad



regulatoria y un marco prudencial ajustado a su naturaleza, evitando la aplicación de disposiciones diseñadas para entidades con características y finalidades distintas. Entre las operaciones autorizadas se encuentran: la captación de ahorro mediante depósitos a la vista, a término y CDAT; el otorgamiento de créditos y contratos de apertura de crédito; la compra de cartera o factoring exclusivamente con asociados; la prestación de servicios de asistencia técnica, educación y capacitación; y la celebración de convenios para la provisión de servicios complementarios.

El tercer componente corresponde a la **actualización del índice de solidez**, considerado el avance más relevante de la propuesta. Esta actualización implica una evolución metodológica integral que transita de un enfoque unidimensional, basado exclusivamente en el riesgo crediticio, hacia un marco multidimensional más completo y alineado con las mejores prácticas internacionales, el cual reconoce los riesgos a los cuales se encuentran expuestas las FE. La nueva estructura conserva el requerimiento total del 9%, pero lo distribuye en componentes especializados: solidez básica (4,5%), calculada sobre el patrimonio básico de mayor calidad en relación con los activos ponderados por riesgo total; relación de apalancamiento (3%), concebida como una medida no dependiente de modelos de riesgo que actúa como respaldo prudencial adicional; y un componente residual (1,5%), destinado a atender requerimientos específicos de acuerdo con las características propias de cada entidad.

Esta mejora al índice de solidez incluye la incorporación de Otros Resultados Integrales (ORI) en el patrimonio técnico para reflejar de manera más acertada la realidad económica de las fluctuaciones en el valor razonable de los activos financieros; la recomposición del patrimonio básico y adicional en función de su capacidad de absorción de pérdidas, en línea con estándares internacionales; la inclusión de la exposición al riesgo de mercado y operacional en los activos ponderados, reconociendo la naturaleza multidimensional del riesgo en las operaciones actuales; y el refinamiento de las ponderaciones crediticias por calificación de contraparte, introduciendo una sensibilidad al riesgo más sofisticada que supera las limitaciones de las categorías tradicionales de cartera. Esta estructura multidimensional aporta mayor sensibilidad al riesgo, una mejor alineación con estándares internacionales y una capacidad predictiva significativamente más robusta.

Finalmente, el cuarto componente introduce la **definición de un límite de captaciones vinculado al patrimonio técnico de la entidad**, con el propósito de homologar las condiciones prudenciales aplicables a las distintas organizaciones



del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria. Esta medida busca mitigar riesgos derivados de la concentración y la exposición excesiva frente a pasivos captados, garantizando una mayor consistencia regulatoria entre entidades con funciones similares. Asimismo, se constituye en una buena práctica de gestión preventiva y de gestión basada en riesgos, al fortalecer los mecanismos de protección de los ahorradores y contribuir a la estabilidad financiera del sector.

Este enfoque prudencial asegura que las captaciones no superen la capacidad institucional para gestionarlas de manera segura, protegiendo así los recursos de los asociados y previniendo el apalancamiento excesivo que podría comprometer la solvencia de las organizaciones. Adicionalmente, esta medida incentiva el fortalecimiento patrimonial sostenible como requisito previo para la expansión de las operaciones de captación, promoviendo un desarrollo sectorial equilibrado y resiliente.

En conjunto, los cuatro componentes planteados —la reclasificación de entidades, el desarrollo de un régimen de operaciones, la actualización del indicador de solidez y la introducción de límites de captación vinculados al patrimonio técnico— conforman un marco regulatorio integral robusto que responde a las particularidades del sector fondista. Esta actualización prudencial no solo fortalece la gestión de riesgos y mejora la capacidad de supervisión preventiva, sino que también asegura un tratamiento homogéneo entre entidades con características similares, fomenta la confianza de los asociados y protege la estabilidad del sector. Al estar alineada con estándares internacionales y adaptada a las condiciones nacionales, la propuesta regulatoria representa un paso decisivo para garantizar la solidez patrimonial, la sostenibilidad financiera y la consolidación de los fondos de empleados como actores relevantes de la economía solidaria del país.

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 y Brasil) 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.



- Análisis general de los FE en Colombia, a efectos de analizar la forma como operan, la composición del sector, su estructura de balance, entre otros aspectos.
- Problemática que motiva la necesidad de actualizar la regulación prudencial para FE, respaldado en la experiencia internacional de organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito exclusivamente a sus asociados y la importancia que este tipo de regulación ha representado 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, margen de solvencia (índice de solidez) y límites de exposición.
- Propuesta de decreto que recoge las mejores prácticas internacionales de organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito exclusivamente con sus asociados y atiende, 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.

Experiencia internacional

Los FE constituyen una manifestación institucional específica del modelo colombiano de economía solidaria, cuya configuración jurídica y operativa no encuentra equivalentes exactos en el panorama internacional contemporáneo. Sin embargo, el análisis comparado revela que diversos países han desarrollado marcos institucionales funcionalmente similares para atender las necesidades financieras de grupos laborales específicos, operando bajo diferentes denominaciones y estructuras regulatorias adaptadas a sus respectivos contextos normativos.

La tendencia internacional predominante se orienta hacia el establecimiento de organizaciones cooperativas o mutualistas de membresía restringida, caracterizadas por vínculos asociativos cerrados que vinculan trabajadores de empresas determinadas, sectores económicos específicos o gremios profesionales particulares¹⁰. Esta aproximación sectorial ha demostrado ser eficaz para generar esquemas de confianza mutua, facilitar mecanismos de control de riesgo crediticio y desarrollar productos financieros especializados que respondan a las particularidades del grupo laboral.

El reconocimiento internacional del vínculo laboral como factor diferenciador en la configuración de marcos prudenciales especializados constituye una práctica regulatoria consolidada que valida la experiencia colombiana. Esta convergencia global hacia tratamientos normativos específicos para organizaciones de vínculo cerrado evidencia la necesidad de equilibrar la protección de los ahorradores con la flexibilidad operativa requerida por estas entidades especializadas, fundamentando técnicamente la pertinencia del régimen particular establecido para los fondos de empleados dentro del ecosistema de la economía solidaria colombiana.

En consideración a lo anterior, el presente documento técnico se concentra en el estudio de las experiencias regulatorias de México y Brasil, países latinoamericanos que han desarrollado marcos normativos específicos para organizaciones cooperativas de ahorro y crédito con vínculos laborales cerrados, proporcionando referentes regionales apropiados para el fortalecimiento del modelo regulatorio colombiano. Adicionalmente es importante señalar que estos países guardan estrechas similitudes con los FE colombianos, por la prestación de servicios de ahorro y crédito exclusivamente a sus asociados, la atomización del sector, las

¹⁰Documento Técnico Decreto 344 de 2017, Regulación prudencial para Fondos de Empleados



medidas adoptadas para atender problemáticas similares, y la heterogeneidad de las organizaciones en relación con sus activos y criterios con los que son regulados y supervisados¹¹.

El análisis de las experiencias mexicana y brasilera evidencia la efectividad de marcos regulatorios diferenciados que reconocen la heterogeneidad sectorial y aplican el principio de proporcionalidad en la supervisión. Estos hallazgos internacionales proporcionan el fundamento conceptual para examinar las características específicas del sector fondista colombiano y desarrollar una propuesta normativa que, conservando las particularidades del modelo nacional, incorpore las mejores prácticas identificadas.

México

• Esquema general

México ha desarrollado un marco regulatorio especializado para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP)¹² que constituye un referente técnico relevante para el fortalecimiento del régimen aplicable a organizaciones de economía solidaria con vínculo cerrado. El sistema mexicano se caracteriza por reconocer el gran desarrollo alcanzado por estas entidades, las cuales congregan un número significativo de asociados y forman parte de una estructura institucional organizada en tres niveles jerárquicos.

La estructura piramidal comprende la Confederación en el nivel superior como máximo órgano de representación sectorial, las Federaciones en el nivel intermedio que constituyen entidades de segundo grado agrupando cooperativas base, y las Cooperativas Base o SCAP en el nivel operativo que prestan servicios financieros directamente a los socios¹³. Este esquema organizacional facilita la representación sectorial, la prestación de servicios especializados de segundo grado y la supervisión escalonada según las características y complejidad de cada nivel¹⁴.

¹¹ Ibidem, pág 30

¹² Congreso de México, 2009, Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

¹³ Ibidem, artículos 75 a 78

¹⁴ Documento Técnico Decreto 344 de 2017, URF, con base en la Ley General de Sociedades Cooperativas de México, pág 5 y 6

Gráfico 1. Estructura del Sistema Cooperativo Financiero Mexicano



Fuente Elaboración URF, con base en la Ley General de Sociedades Cooperativas de México y Documento Técnico del Decreto 344 de 2017.

• Marco normativo y supervisión

El sector de ahorro y crédito popular mexicano opera bajo un régimen legal específico establecido por la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP) complementada por la Ley General de Sociedades Cooperativas y las Disposiciones de Carácter General aplicables a estas sociedades.

La arquitectura regulatoria implementa un sistema de supervisión escalonada que clasifica las SCAP en 5 niveles operativos diferenciados según el monto de activos totales, estableciendo requisitos prudenciales proporcionales a la complejidad y riesgo sistémico de cada categoría. Las entidades de Nivel Básico¹⁵, con activos que no rebasan 2.5 millones de UDIS¹⁶, no requieren autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para operar y no están sujetas a supervisión directa de esta autoridad, mientras que las SCAP de Niveles I a IV, con activos superiores a dicho umbral, requieren autorización previa y están sujetas a supervisión tanto de la CNBV como del Fondo de Protección (FOCOOP), que ejerce supervisión auxiliar especializada.

¹⁵ Comisión Nacional de Valores, Organizaciones Nivel Básico (No son supervisadas ni cuentan con un seguro de depósito, salvo que por así convenir a sus intereses soliciten y obtengan su autorización para operar en un nivel distinto al básico. Dicha autorización tendrá por objeto el que se sujeten a la supervisión de la CNBV y que cuenten con la cobertura de la cuenta de seguro de depósitos del Fondo de Protección).

¹⁶ 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.



Los niveles de operaciones se definen en la LRASCAP en el entendido de que los requerimientos regulatorios aplicables se incrementarán, acorde con las actividades, operaciones y productos de estas organizaciones, así como en función del importe de los activos totales, de cada Sociedad en términos de lo siguiente¹⁷:

Tabla No. 1 Operaciones autorizadas a las SCAP.

Nivel	Activos SCAP	Regulación
Básico	> 2.5 millones UDIS	No supervisado
I	< 10 millones UDIS	I
II	10 a 50 millones UDIS	II
III	50 a 250 millones UDIS	III
IV	> 250 millones UDIS	IV

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

- **Operaciones autorizadas por nivel o categoría**

El modelo mexicano evidencia un enfoque de proporcionalidad operativa donde las entidades de niveles básicos (I y II) están autorizadas para realizar operaciones fundamentales como recibir depósitos de ahorro a la vista y a plazo, otorgar préstamos a socios, y realizar operaciones de transmisión de dinero con limitaciones específicas. En contraste, los niveles superiores (III y IV) incorporan operaciones de mayor complejidad y riesgo, incluyendo el manejo de créditos con entidades, operaciones con instrumentos gubernamentales, servicios de factoring financiero, y la expedición de tarjetas de crédito.

Este diseño permite una diversificación progresiva del modelo de negocio, donde las organizaciones pueden expandir su portafolio de servicios propios de su objeto social, hacia servicios auxiliares, complementarios y especializados conforme avanzan de nivel. La estructura operativa muestra cómo el marco regulatorio facilita el crecimiento institucional ordenado, permitiendo que las organizaciones accedan a operaciones de mayor complejidad y rentabilidad a medida que demuestran

¹⁷ Comisión Nacional Bancaria y de Valores, "Diez años de Regulación de Las Sociedades Cooperativas de Ahorros y Préstamo Avances y Retos". Recuperado de: <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/SECTOR-POPULAR/Estudios-y-Accesos/SCAP%20Estudios/SCAP%2010%20A%C3%B1os%20de%20Regulacion%20Avances%20y%20Retos%20Sep-2011.pdf>.



capacidades institucionales superiores, equilibrando así las oportunidades de desarrollo sectorial con la gestión prudente de riesgos.

Paralelamente, esta diferenciación operativa se articula con un esquema de supervisión escalonado como se evidencia en la **(Anexo .1)**, donde el grado de intervención regulatoria se intensifica conforme aumenta la complejidad operativa y el tamaño de los activos gestionados. Mientras las entidades del nivel básico operan sin supervisión directa, las organizaciones de niveles superiores están sujetas a regímenes de supervisión progresivamente más estrictos, lo que garantiza que la intensidad del control regulatorio sea proporcional tanto al riesgo sistémico que representan como a la sofisticación de sus operaciones autorizadas.

El análisis detallado del esquema mexicano revela una arquitectura regulatoria integral que va más allá de la simple diferenciación operativa. La estructura evidencia una gestión escalonada de riesgos donde la complejidad de las exposiciones asumidas se incrementa progresivamente desde operaciones básicas, hasta servicios financieros integrales que incluyen riesgos de mercado y operacional.

Esta diferenciación operativa por niveles demuestra cómo la regulación mexicana articula las capacidades institucionales con el alcance de las operaciones autorizadas, estableciendo un marco que permite el crecimiento progresivo y controlado de las entidades del sector cooperativo financiero. El análisis de esta experiencia aporta elementos técnicos relevantes para considerar esquemas similares de diferenciación operativa en el contexto colombiano, particularmente en lo que respecta a la graduación de operaciones según la capacidad institucional de los FE de categoría plena.

- **Niveles de Capital Mínimo**

El marco regulatorio mexicano establece requerimientos de capital mínimo diferenciados para las SCAP, implementando un sistema progresivo que guarda una relación entre el nivel operacional autorizado y la base patrimonial requerida. Esta arquitectura regulatoria garantiza que las entidades cuenten con recursos suficientes para respaldar la complejidad y el riesgo inherente a sus operaciones autorizadas.



El régimen de capital mínimo presenta cinco categorías diferenciadas. Las entidades de nivel básico se encuentran exentas de requerimientos específicos de capital mínimo, operando bajo supervisión auxiliar sin exigencias patrimoniales formales¹⁸.

Nivel I, se establece un capital mínimo de cien mil Unidades de Inversión (100,000 UDIS), equivalente aproximadamente a cien millones de pesos mexicanos. Este umbral refleja el inicio de operaciones bajo supervisión directa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y habilita el acceso al seguro de depósitos.

Nivel II incrementa significativamente el requerimiento a quinientas mil Unidades de Inversión (500,000 UDIS), aproximadamente quinientos millones de pesos mexicanos, reconociendo la mayor complejidad operacional y el rango ampliado de servicios financieros autorizados.

Niveles III y IV establecen capitales mínimos de cuatro millones (4,000,000 UDIS) y veintidós puntos cinco millones de Unidades de Inversión (22,500,000 UDIS) respectivamente, equivalentes a cuatro mil y veintidós mil quinientos millones de pesos mexicanos. Estos umbrales superiores reflejan operaciones de alta complejidad equiparables al sector bancario tradicional.

Tabla 3. Niveles de Capital

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).

• **Margen de Solvencia**

El marco prudencial mexicano implementa un sistema de solvencia escalonado que adapta los requerimientos patrimoniales a la complejidad operacional de cada nivel de SCAP. Esta estructura diferenciada reconoce las distintas exposiciones al riesgo

¹⁸ Documento Técnico Decreto 344 de 2017, URF, con base en la Ley General de Sociedades Cooperativas de México



inherentes a cada categoría institucional, estableciendo bases de cálculo específicas que reflejan el perfil de riesgo predominante en cada nivel operacional¹⁹.

Exención de Margen de Solvencia para el Nivel Básico

Las entidades clasificadas en nivel básico se encuentran exentas de requerimientos formales de solvencia, operando bajo un régimen simplificado que reconoce su limitada complejidad operacional y su supervisión auxiliar a través del Fondo de Protección. Esta exención refleja la naturaleza predominantemente local y de baja escala de estas organizaciones, donde los riesgos sistémicos son mínimos y las operaciones se concentran en servicios básicos de ahorro y crédito.

Solvencia Basada en Cartera para nivel I

El nivel I implementa un coeficiente de solvencia del ocho por ciento (8%) calculado sobre la cartera crediticia total. Esta metodología reconoce que, en esta etapa de desarrollo institucional, el riesgo crediticio constituye la exposición predominante, concentrándose las operaciones fundamentalmente en el otorgamiento de créditos a los asociados. La base de cálculo sobre cartera permite una evaluación más directa de la capacidad patrimonial para absorber pérdidas en la actividad principal de estas entidades.

Solvencia Integral para niveles superiores

El régimen prudencial mexicano establece requerimientos diferenciados de solvencia para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo según su nivel operacional, implementando un sistema escalonado que refleja la complejidad y el riesgo asociado a cada categoría institucional.

El sistema de solvencia mexicano presenta una arquitectura diferenciada basada en tres niveles de aplicación:

Nivel Básico: Las entidades clasificadas en este nivel se encuentran exentas de requerimientos formales de solvencia, operando bajo supervisión auxiliar del Fondo de Protección sin aplicación de ratios de capitalización específicos.

¹⁹ Ibidem



Nivel I: Se establece un coeficiente de solvencia del ocho por ciento (8%) calculado sobre la cartera crediticia, reflejando que en este nivel operacional la exposición al riesgo se concentra fundamentalmente en las operaciones de crédito a los asociados.

Niveles II, III y IV: Implementan un coeficiente de solvencia del ocho por ciento (8%) calculado sobre el total de activos ponderados por riesgo, incorporando una evaluación más integral que abarca las diversas exposiciones al riesgo inherentes a operaciones financieras más complejas

Tabla 4. Niveles de Solvencia

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.

Fuente: URF Documento técnico Decreto 344 de 2017

- **Límites generales concentración**

El sistema regulatorio mexicano establece límites específicos de diversificación que varían según el nivel operacional de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, implementando restricciones progresivamente más estrictas para niveles superiores que reflejan su mayor complejidad operacional y exposición al riesgo sistémico.



Tabla 5. Límites generales de concentración por operaciones

	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.			

Fuente: URF Documento técnico Decreto 344 de 2017

- **Diversificación por activos**

Nivel I establece un límite máximo del siete por ciento (7%) del capital neto para financiamiento dirigido a socios, reconociendo la etapa inicial de estas entidades y la necesidad de mantener operaciones crediticias controladas relative al patrimonio disponible.

Nivel II reduce el límite al cinco por ciento (5%) del capital neto para financiamiento a socios, y establece un límite máximo del veinte por ciento (20%) del capital neto para financiamiento dirigido a sociedades vinculadas. Esta estructura refleja mayor sofisticación operacional y la necesidad de diversificar las exposiciones crediticias.

Niveles III y IV implementan las restricciones más estrictas, limitando al tres por ciento (3%) del capital neto el financiamiento a socios, manteniendo el límite del veinte por ciento (20%) para sociedades vinculadas, y estableciendo límites específicos para operaciones individuales. El financiamiento en microcréditos productivos se limita a doce mil Unidades de Inversión (12,000 UDIS), mientras que para grupos de asociados en microcréditos productivos el límite se establece



en veinte mil Unidades de Inversión (20,000 UDIS) totales, con un máximo de dos mil quinientas Unidades de Inversión (2,500 UDIS) por socio individual.

- **Diversificación por pasivos**

Los recursos captados por una sociedad individual, incluyendo depósitos y préstamos otorgados por una sola persona, no pueden representar más de una vez el capital neto de la sociedad receptora. Esta limitación previene concentraciones excesivas en la estructura de financiamiento que puedan comprometer la estabilidad de la entidad ante retiros masivos o incumplimientos de financiadores significativos.

- **Régimen de Excepciones**

El marco regulatorio incorpora flexibilidad supervisora mediante un sistema de excepciones que permite adaptaciones específicas a circunstancias particulares. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previa solicitud de la sociedad interesada y pronunciamiento favorable del Comité de Supervisión Auxiliar puede autorizar excepciones a los límites establecidos para operaciones específicas por montos superiores a los ordinariamente permitidos. Esta facultad excepcional reconoce que determinadas operaciones pueden justificar desviaciones temporales de los límites estándar cuando contribuyan al desarrollo de las actividades cooperativas sin comprometer la estabilidad prudencial.

MARCO DE SUPERVISIÓN DIFERENCIADA DE LOS FONDOS DE EMPLEADOS EN COLOMBIA EN CONTRASTE CON LA REGULACIÓN MEXICANA

Conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto 2159 de 1999, las entidades sometidas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria se clasifican en tres niveles diferenciados de supervisión, cuya determinación se fundamenta en criterios objetivos relacionados con el volumen de activos y la naturaleza de las actividades financieras desarrolladas por cada organización²⁰.

- **Clasificación de los Fondos de Empleados**

²⁰ Decreto 2159 de 1999, "Por el cual se reglamenta el artículo 36 de la Ley 454 de 1998, sobre niveles de supervisión a que están sometidas las entidades bajo la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria", artículos 1º, 6º y 8º.

**UNREF**Unidad de Proyección Normativa
y Estudios de Regulación Financiera

Los fondos de empleados se ubican ordinariamente en el tercer nivel de supervisión del esquema regulatorio establecido. Esta clasificación obedece a que dichas organizaciones no satisfacen los parámetros cuantitativos y cualitativos establecidos para los niveles superiores de supervisión y, conforme a la evaluación técnica de la Superintendencia de la Economía Solidaria, cumplen con las características institucionales previstas en el artículo 6° de la Ley 454 de 1998.

- **Autonomía del Supervisor y Flexibilidad Regulatoria**

Es preciso señalar que no existe una correspondencia automática entre el nivel de supervisión asignado y el régimen regulatorio aplicable, toda vez que la facultad de clasificación se encuentra radicada en cabeza del supervisor. En tal sentido, el Superintendente de la Economía Solidaria conserva la potestad discrecional de elevar el nivel de supervisión de cualquier Fondo de Empleados al primer nivel — considerado el más estricto del esquema supervisión cuando las circunstancias particulares de la entidad así lo ameriten.

- **Supervisión Intensiva por Circunstancias Especiales**

El marco normativo vigente faculta al Superintendente de la Economía Solidaria para ejercer supervisión intensiva sobre cualquier entidad bajo su vigilancia. Cuando, a juicio del Supervisor, la situación jurídica, financiera o administrativa de alguna de las entidades vigiladas lo requiera, podrá someter a dicha organización a un nivel de supervisión más elevado y aplicar los principios de supervisión correspondientes, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el numeral 19 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

Esta facultad garantiza la flexibilidad necesaria para adaptar la intensidad del control a las circunstancias específicas de cada entidad, preservando así la estabilidad del sector y la protección de los intereses de los asociados.

- **Estructura del Sistema Mexicano de SCAP**

En contraste, el modelo mexicano para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo opera bajo un esquema de supervisión automática basado en umbrales patrimoniales objetivos. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores asume competencias de supervisión de manera automática cuando las entidades superan 2.5 millones de UDIS en activos totales, estableciendo posteriormente una progresión estructurada en cinco niveles (Básico, I, II, III, IV) con requisitos específicos y escalados según el crecimiento patrimonial. Este sistema proporciona

predictibilidad regulatoria mediante reglas conocidas ex ante, facilitando la planificación institucional y garantizando igualdad de trato entre entidades de similar tamaño.

- **Evaluación Comparativa de Enfoques**

La experiencia comparada revela tensiones inherentes entre flexibilidad de supervisión y seguridad jurídica. El modelo colombiano privilegia la capacidad de respuesta adaptativa ante riesgos emergentes, permitiendo supervisión diferenciada según las circunstancias particulares de cada entidad. Sin embargo, esta discrecionalidad puede generar incertidumbre regulatoria y potenciales inconsistencias en la aplicación de criterios. Por su parte, el sistema mexicano maximiza la transparencia y predictibilidad mediante umbrales objetivos, aunque sacrifica flexibilidad para atender situaciones excepcionales que no se ajusten a los parámetros predefinidos.

- **Recomendaciones**

La evaluación del modelo mexicano sugiere la implementación de umbrales objetivos primarios para determinar niveles básicos de supervisión, complementados con facultades discrecionales residuales para circunstancias excepcionales que requieran supervisión intensiva. Este híbrido permitiría conservar la flexibilidad del modelo colombiano mientras se incrementa la seguridad jurídica y características del sistema mexicano. Adicionalmente, la inclusión de criterios técnicos que orienten el ejercicio de la discrecionalidad del supervisor contribuiría a reducir la incertidumbre regulatoria sin comprometer la capacidad de intervención preventiva. No obstante, se debe señalar que el modelo mexicano prioriza sobre la envergadura de las organizaciones y establece que las más robustas y complejas corresponden al primer nivel de supervisión, aspecto que podría ser implementado en el modelo colombiano.

Adicionalmente, la experiencia mexicana ofrece elementos técnicos específicos para fortalecer los demás componentes de la propuesta normativa. En materia de operaciones autorizadas, el sistema mexicano permite a entidades de niveles superiores (III y IV) acceder a servicios de factoring financiero, expedición de tarjetas de crédito y operaciones con instrumentos gubernamentales, aspecto que valida la pertinencia del régimen diferenciado propuesto para los FE plenos colombianos.



Respecto al índice de solidez, la evolución metodológica mexicana desde el cálculo sobre cartera crediticia (Nivel I) hacia activos ponderados por riesgo integral (Niveles II-IV) proporciona precedente técnico directo para la transición colombiana hacia el enfoque del tercer componente, que incorpora riesgos de mercado y operacional en la estructura del 9% del índice de solidez. Finalmente, los límites de concentración escalonados mexicanos —desde 7% del capital neto (Nivel I) hasta 3% (Niveles III-IV) para financiamiento a socios— demuestran la efectividad práctica de vincular límites operativos al patrimonio, respaldando técnicamente el cuarto componente de límites de captaciones vinculados al patrimonio técnico como mecanismo de gestión prudencial.

BRASIL

- **Esquema general**

El sector cooperativo de crédito brasileiro presenta características particulares que lo posicionan como un referente en el desarrollo de la economía solidaria financiera en América Latina dada su complejidad y tamaño²¹. Las cooperativas de crédito brasileras registran un promedio patrimonial de treinta y ocho millones de dólares estadounidenses, equivalente aproximadamente a ciento veinte mil millones de pesos colombianos por entidad. La base asociativa promedio se establece en seis mil personas por cooperativa, reflejando un modelo de intermediación financiera de escala media que equilibra proximidad comunitaria con viabilidad operacional²².

El sistema cooperativo brasileiro se caracteriza por un alto grado de atomización, con un número significativo de organizaciones que mantienen participaciones de mercado relativamente equilibradas. La cooperativa de mayor tamaño concentra únicamente el 3,1% de los activos sectoriales totales, mientras que las tres entidades más grandes en conjunto representan apenas 7,2% del patrimonio agregado. Esta distribución refleja un desarrollo sectorial descentralizado que previene concentraciones excesivas de riesgo sistémico y facilita la competencia entre entidades²³.

- **Marco normativo y supervisión**

21 Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), Confederación Alemana de Cooperativas DGRV, participación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en los Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe, Octubre 2012, Pág. 38

22 Documento Técnico Decreto 344 de 2017, URF, con base en la Ley General de Sociedades Cooperativas de México

23 Ibidem



El modelo organizacional brasileiro de cooperativas de crédito implementa una estructura federada tripartita que articula funciones operacionales, de supervisión y de integración sectorial mediante niveles jerárquicos especializados que facilitan tanto la eficiencia operativa como el control prudencial descentralizado.

- **Nivel Primario: Cooperativas Singulares**

El nivel fundamental del sistema se constituye por las cooperativas base o "singulares", denominadas técnicamente Cooperativas de Crédito. Estas entidades representan el punto de contacto directo con la base social cooperativa, desarrollando operaciones de captación, colocación y servicios financieros básicos exclusivamente con sus asociados. Las cooperativas singulares mantienen autonomía operacional dentro del marco regulatorio establecido y constituyen la base sobre la cual se articula la estructura federada superior.

- **Nivel Secundario: Cooperativas Centrales**

Las cooperativas centrales se conforman mediante la asociación de cooperativas singulares que transfieren membrecías específicas para desarrollar funciones de integración y servicios especializados. Estas entidades ejercen funciones críticas de redistribución financiera, canalizando recursos excedentarios desde cooperativas con superávit de liquidez hacia aquellas que requieren financiamiento adicional, optimizando así la eficiencia del sistema en su conjunto.

Adicionalmente, las cooperativas centrales desarrollan actividades de supervisión y control sobre sus entidades afiliadas, complementando la supervisión gubernamental con conocimiento sectorial especializado. Entre sus servicios se incluyen operaciones de caja central que facilitan la gestión de liquidez sistémica, programas de capacitación técnica que fortalecen las capacidades institucionales de las cooperativas base, y administración de fondos de protección de depósitos que garantizan la estabilidad del sistema ante eventualidades.

El sistema cuenta actualmente con tres cooperativas centrales principales que articulan la mayor parte del sector: SICOOB, SICREDI y UNICRED, cada una con características operacionales y geográficas específicas que atienden diferentes segmentos del mercado cooperativo nacional.

- **Nivel Terciario: Bancos Cooperativos**

**UNREF**Unidad de Proyección Normativa
y Estudios de Regulación Financiera

El nivel superior se integra por bancos cooperativos cuyos accionistas principales son las cooperativas centrales. Esta estructura permite al sector cooperativo acceder a operaciones bancarias de mayor complejidad y escala, manteniendo el control cooperativo mientras amplía significativamente las capacidades operacionales del sistema. Los bancos cooperativos facilitan la integración del sector cooperativo con el sistema financiero tradicional y proporcionan servicios especializados que trascienden las capacidades individuales de las cooperativas base.

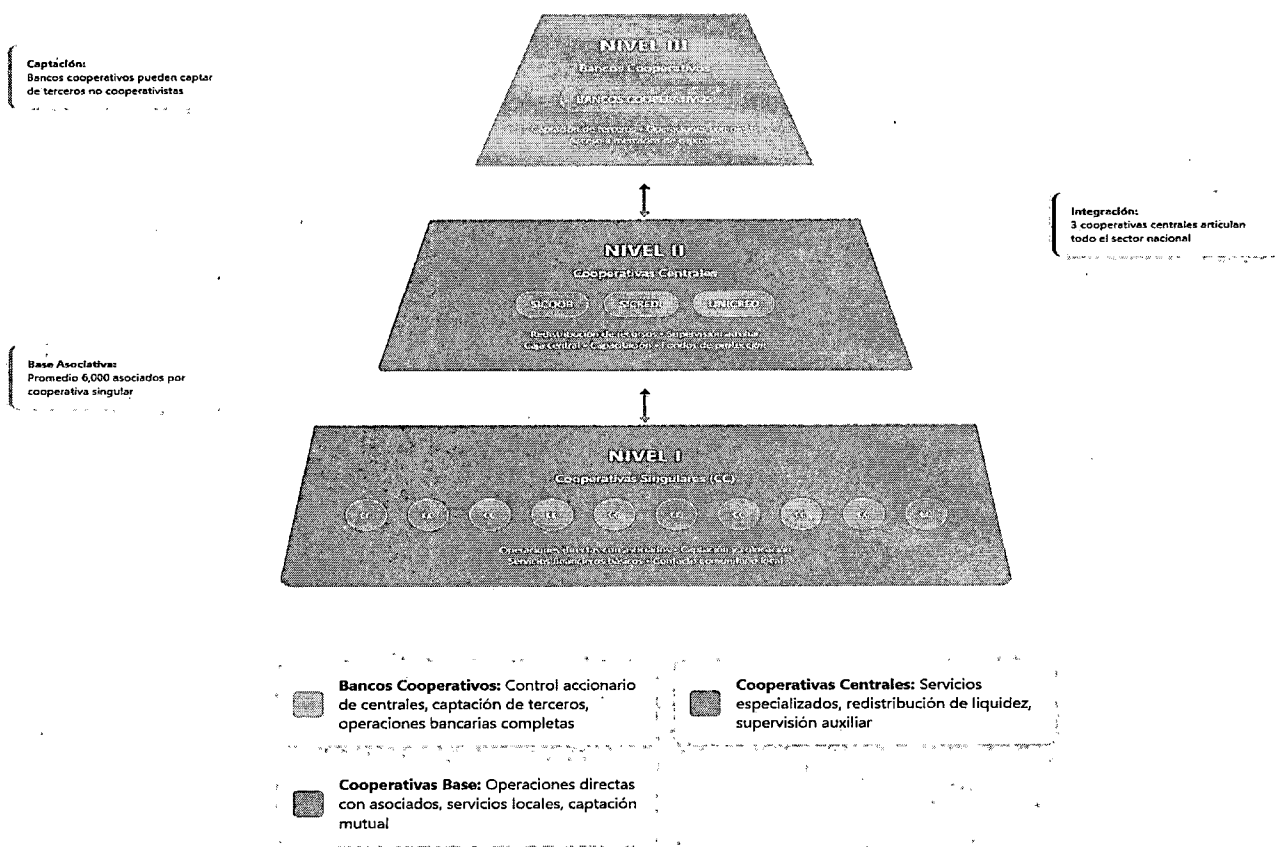
- **Diferenciación en Facultades Operacionales**

El marco regulatorio establece diferenciaciones específicas en las facultades de captación según el nivel organizacional. Las cooperativas de crédito y las cooperativas centrales mantienen autorización exclusiva para captar recursos de sus asociados, preservando el principio mutual cooperativo fundamental. Los bancos cooperativos están facultados para captar recursos tanto de asociados como de terceros no cooperativistas, facilitando el acceso a mercados de capitales más amplios y diversificando las fuentes de financiamiento sectorial.

- **Sistema de Supervisión Dual**

Conforme al reglamento del Banco Central do Brasil, todas las cooperativas de crédito se encuentran sujetas a supervisión prudencial gubernamental directa. La supervisión principal se ejerce a través del Departamento de Supervisión de Cooperativas (DESUC), que implementa controles prudenciales, monitoreo de riesgos y medidas correctivas según corresponda. Complementariamente, las cooperativas centrales desarrollan funciones de supervisión auxiliar sobre sus entidades afiliadas, proporcionando un sistema de control descentralizado que aprovecha el conocimiento específico sectorial y facilita la supervisión de proximidad, creando así un modelo híbrido que combina rigor regulatorio con flexibilidad operacional.

Grafica 1. Estructura federada tripartita sistema brasileiro



• Régimen de Operaciones

El régimen de operaciones autorizadas para las cooperativas en el sistema brasileño varía según su clasificación institucional, evidenciando un sistema de diferenciación operativa que reconoce las distintas capacidades y niveles de sofisticación de cada categoría. La estructura refleja un enfoque de proporcionalidad regulatoria donde las cooperativas plenas tienen acceso a operaciones de mayor complejidad como inversiones en bonos de titularización, operaciones de préstamos de activos y fondos de inversión. En contraste, las cooperativas clásicas y de capital y préstamo se concentran en operaciones fundamentales de intermediación financiera básica, excluyendo aquellas que implican exposiciones de riesgo más sofisticadas. Esta



diferenciación operacional por categorías institucionales demuestra cómo el marco regulatorio brasileiro articula las facultades autorizadas con las capacidades reales de cada tipo de entidad, estableciendo un modelo escalonado que permite el crecimiento progresivo y controlado del sector cooperativo de crédito²⁴. (Ver Anexo 2).

- **Capital Mínimo**

El Banco Central do Brasil establece requerimientos patrimoniales mínimos diferenciados para las cooperativas de crédito, determinados según el tipo de operaciones autorizadas y su vinculación institucional con cooperativas centrales. La estructura de capital mínimo varía en función de estas características operacionales y organizacionales²⁵

Tabla No. 5 Capitales mínimos según categoría

Categoría	Capital Mínimo (Reales)	Capital mínimo (Pesos)
CC de capital y préstamo	10mil	8 millones
CC clásica afiliada a Central	10mil	8 millones
CC clásica no afiliada a Central	20 mil	16millones
CC Plena afiliada a Central	2.5 millones	2000 millones
CC plena no afiliada a Central	5 millones	4000 millones

Fuente: Elaboración URF, Documento Técnico Decreto 377 de 2014

- **Margen de Solvencia**

El marco prudencial brasileño implementa un sistema de solvencia diferenciado que reconoce tanto la estructura organizacional como la complejidad operacional de las cooperativas de crédito. El Banco Central do Brasil ha establecido requerimientos de solvencia alineados con los estándares internacionales de Basilea II y III, pero adaptados a las particularidades del sector cooperativo mediante un enfoque de proporcionalidad regulatoria.

²⁴ URF, Documento Técnico Decreto 344 de 2017, (Anexo 2) Brasil. Operaciones autorizadas por nivel o categoría.

²⁵ Documento Técnico Decreto 344 de 2017, URF, basado en información del Banco Central do Brasil



Las cooperativas de crédito afiliadas a centrales deben mantener un coeficiente mínimo de solvencia del ocho por ciento (8%), equiparable al aplicado a las demás instituciones de crédito del sistema financiero tradicional. En contraste, las cooperativas no afiliadas están sujetas a un requerimiento superior del doce por ciento (12%), reflejando el mayor riesgo asociado a la operación independiente y la ausencia de mecanismos de supervisión auxiliar y redistribución financiera proporcionados por las centrales.

Para cooperativas con activos inferiores a 200 millones de reales brasileños (aproximadamente 160 mil millones de pesos colombianos) que no desarrollen operaciones especulativas complejas, el sistema ofrece un Régimen Prudencial Simplificado (RPS) basado en información contable directa. Este régimen establece requerimientos de solvencia del 10,5% para entidades afiliadas y del 15,5% para no afiliadas, incluyendo un colchón adicional de capital del 2,5% que puede liberarse durante situaciones de crisis, proporcionando flexibilidad operacional en períodos de estrés financiero²⁶.

MARCO DE SUPERVISIÓN DIFERENCIADA DE LOS FONDOS DE EMPLEADOS EN COLOMBIA EN CONTRASTE CON LA REGULACIÓN BRASILEIRA

- **Estructura del Sistema Brasileiro Cooperativo**

En contraste con el modelo colombiano, el sistema brasileño opera bajo una arquitectura federada tripartita que establece niveles operacionales diferenciados con funciones especializadas. El nivel primario se constituye por cooperativas singulares que desarrollan operaciones directas con asociados. El nivel secundario comprende cooperativas centrales que facilitan redistribución financiera, supervisión sectorial y servicios especializados mediante la integración de múltiples cooperativas base. El nivel terciario incluye bancos cooperativos controlados por cooperativas centrales que proporcionan acceso a operaciones bancarias complejas y mercados de capitales ampliados.

- **Supervisión Dual vs Supervisión Unificada**

El sistema brasileño implementa supervisión dual que combina control gubernamental directo del Banco Central do Brasil a través del Departamento de Supervisión de Cooperativas (DESUC) con supervisión auxiliar ejercida por cooperativas centrales sobre sus entidades afiliadas. Esta estructura proporciona

²⁶ Documento Técnico Regulación prudencial para Fondos de Empleados, Decreto 344 de 2017
pág.12



supervisión de proximidad aprovechando conocimiento sectorial especializado mientras mantiene rigor regulatorio gubernamental.

El modelo colombiano mantiene supervisión gubernamental unificada ejercida exclusivamente por la Superintendencia de la Economía Solidaria, con clasificación en niveles diferenciados según el Decreto 2159 de 1999. Sin embargo, carece de mecanismos de supervisión sectorial complementaria que aprovechen el conocimiento especializado del sector.

- **Criterios de Clasificación y Flexibilidad Regulatoria**

Brasil establece diferenciaciones automáticas basadas en estructura organizacional y nivel operacional, donde las facultades se otorgan según la posición en la jerarquía federada. Las cooperativas singulares operan con facultades básicas, las centrales desarrollan funciones de integración y los bancos cooperativos acceden a operaciones de mayor complejidad.

Colombia utiliza criterios mixtos que combinan umbrales patrimoniales objetivos (categorías básica, intermedia y plena según activos) con facultades discrecionales del Superintendente para elevar el nivel de supervisión cuando las circunstancias lo ameriten. Esta flexibilidad permite adaptación a situaciones específicas, pero puede generar incertidumbre regulatoria.

- **Diferenciación Operacional**

El marco brasilero establece diferenciaciones específicas en facultades de captación según nivel organizacional. Cooperativas de crédito y centrales mantienen autorización exclusiva para captar de asociados, mientras bancos cooperativos pueden captar de terceros, facilitando acceso a mercados de capitales más amplios.

El sistema colombiano no establece diferenciaciones operacionales automáticas por nivel de desarrollo institucional, limitando todas las entidades a captación exclusiva de asociados independientemente de sus capacidades demostradas. Esto puede restringir el crecimiento de entidades con mayor sofisticación institucional.

- **Evaluación comparativa de enfoques**

La experiencia brasilera privilegia la integración sectorial mediante estructuras federadas que facilitan economías de escala, servicios especializados de segundo grado y supervisión híbrida que combina rigor gubernamental con conocimiento

sectorial. Este modelo maximiza eficiencias operacionales y desarrollo institucional, pero requiere mayor complejidad organizacional.

El modelo colombiano preserva autonomía institucional y adaptación a necesidades laborales específicas mediante estructura atomizada, pero sacrifica economías de escala y capacidades especializadas. La supervisión unificada garantiza consistencia en aplicación de criterios, pero carece de ventajas del conocimiento sectorial especializado.

- **Recomendaciones**

La evaluación comparativa sugiere que el modelo colombiano podría beneficiarse de elementos del enfoque brasileiro sin comprometer sus fortalezas fundamentales. Específicamente, la implementación gradual de mecanismos de integración voluntaria que faciliten servicios especializados de segundo grado, el desarrollo de sistemas de redistribución de liquidez sectorial, y la consideración de facultades operacionales diferenciadas para entidades con mayor capacidad.

La propuesta de reclasificación de fondos plenos y establecimiento de regímenes operacionales diferenciados constituye un primer paso hacia mayor sofisticación regulatoria que podría evolucionar hacia estructuras de integración sectorial más avanzadas, conservando la flexibilidad del modelo colombiano, mientras se incorporan eficiencias del sistema brasileiro.

Los elementos identificados en el análisis comparativo internacional proporcionan el marco conceptual necesario para evaluar las características específicas del sector fondista colombiano y desarrollar propuestas de fortalecimiento regulatorio adaptadas a su realidad institucional. La experiencia de Brasil valida la pertinencia de enfoques diferenciados que equilibren rigor prudencial con viabilidad operativa, principios que resultan especialmente relevantes considerando la heterogeneidad y particularidades del modelo colombiano de FE.

Adicionalmente, la experiencia brasileira aporta elementos técnicos específicos que respaldan los componentes centrales de la propuesta normativa colombiana. La estructura federada tripartita brasileira, donde las cooperativas centrales ejercen supervisión auxiliar especializada sobre entidades afiliadas, valida la pertinencia de la reclasificación obligatoria de fondos plenos al primer nivel de supervisión, al demostrar cómo entidades de mayor capacidad pueden operar efectivamente bajo marcos de supervisión más exigentes.

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

A su vez, el régimen de operaciones específico propuesto encuentra respaldo en la diferenciación operacional brasilera, donde las cooperativas centrales acceden a operaciones de redistribución financiera y servicios especializados, mientras los bancos cooperativos pueden captar recursos de terceros no asociados, evidenciando la viabilidad operativa diferenciada según capacidades institucionales.

Finalmente, la evolución hacia un índice de solidez más robusto encuentra respaldo técnico en el marco prudencial brasilero que implementa requerimientos diferenciados de solvencia según la estructura organizacional y complejidad operacional. El sistema brasilero establece coeficientes del 8% para cooperativas afiliadas versus 12% para no afiliadas, y desarrollando un Régimen Prudencial Simplificado (RPS) con requerimientos del 10,5% y 15,5% respectivamente, incluyendo colchones de capital. Esta diferenciación por capacidades institucionales y operacionales valida la propuesta colombiana de transitar desde un enfoque unidimensional hacia una estructura multidimensional que distribuye el 9% en componentes especializados (solidez básica 4,5%, apalancamiento 3%, componente residual 1,5%), incorporando la exposición al riesgo de mercado y operacional en los activos ponderados, lo que aporta mayor sensibilidad al riesgo y flexibilidad operacional alineada con estándares internacionales.

Fondos de Empleados en Colombia

- **Caracterización sector de ahorro y crédito de la economía solidaria**

De acuerdo con la información reportada por la Superintendencia de la Economía Solidaria para el ejercicio 2024, el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria está conformado por un total de 1.872 entidades, de las cuales 1.504 corresponden a fondos de empleados (FE), que representan la mayor participación en número y reúnen una base asociativa cercana a 1.250.000 trabajadores asociados, además de una planta laboral superior a 7.000 empleados. Les siguen las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) con 172 entidades, y finalmente las asociaciones mutuales, que sumaron 196 organizaciones, evidenciando así la diversidad y amplitud de actores que participan en este segmento de la economía solidaria.

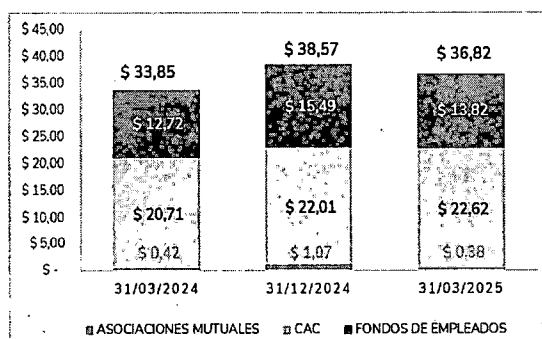
Durante el período analizado, las organizaciones del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria evidencian un comportamiento diferenciado asociado al reporte de información según los niveles de supervisión establecidos en el Decreto

2159 de 1999. El sector se organiza en tres niveles: el primer nivel, con reporte mensual; el segundo, con reporte trimestral; y el tercero, con reporte semestral. En este sentido, los cortes trimestrales (por ejemplo, marzo de cada año) reflejan únicamente los datos reportados por las entidades de los dos primeros niveles, mientras que el corte de diciembre consolida la información completa de los tres niveles de supervisión.

Cabe señalar que la totalidad de las CAC pertenece al primer nivel²⁷, mientras que los FE y las Asociaciones Mutuales se distribuyen entre los tres niveles. No obstante, aunque la mayoría de estas últimas entidades se concentra en el tercer nivel por número o cantidad, en términos de valor de activos predominan en el primer nivel, dado que son las más grandes y, por lo tanto, están sujetas a mayores exigencias regulatorias y de supervisión.

Con base en lo anterior, el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria alcanzó en marzo de 2025 un saldo de 36,82 billones de pesos en activos, lo que representa un crecimiento del 8,8% frente a los 33,85 billones de pesos registrados en marzo de 2024, según los reportes de entidades de primer y segundo nivel de supervisión. En diciembre de 2024, cuando se consolida la información con la participación de los tres niveles, los activos totalizaron 38,19 billones de pesos, reflejando la magnitud completa del sector.

Grafica 1. Activos



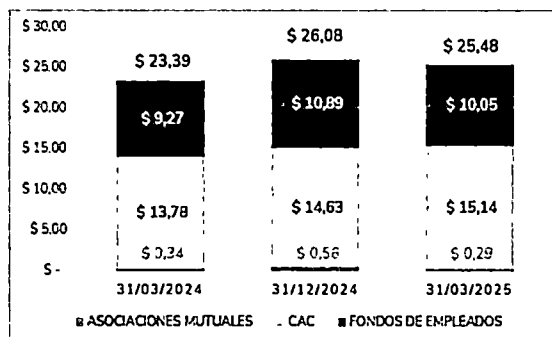
Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria, cálculos URF – cifras en billones de \$ a diciembre de 2024

Los pasivos registraron un incremento similar, pasando de 23,39 billones de pesos en marzo de 2024 a 25,48 billones de pesos en marzo de 2025, con una variación

²⁷ Artículo 2° del Decreto 2159 de 1999.

del 9%. En diciembre de 2024, con la información completa, el saldo de los pasivos ascendió a 26,15 billones de pesos.

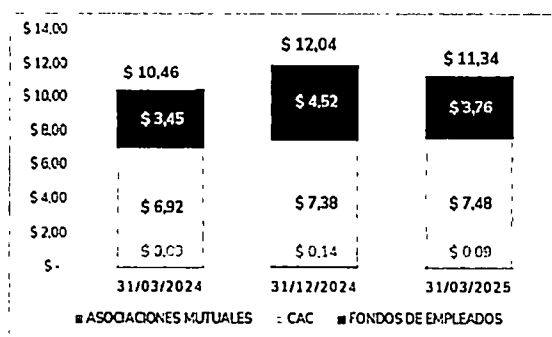
Grafica 2. Pasivos



Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria, cálculos URF – cifras en billones de \$ a diciembre de 2024

Por su parte, el patrimonio mostró un comportamiento positivo, al crecer de 10,46 billones de pesos en marzo de 2024 a 11,33 billones de pesos en marzo de 2025, lo que corresponde a un aumento del 8,3% anual. En diciembre de 2024, con el reporte consolidado de los tres niveles, se alcanzaron 12,04 billones de pesos de patrimonio.

Grafica 3. Patrimonio



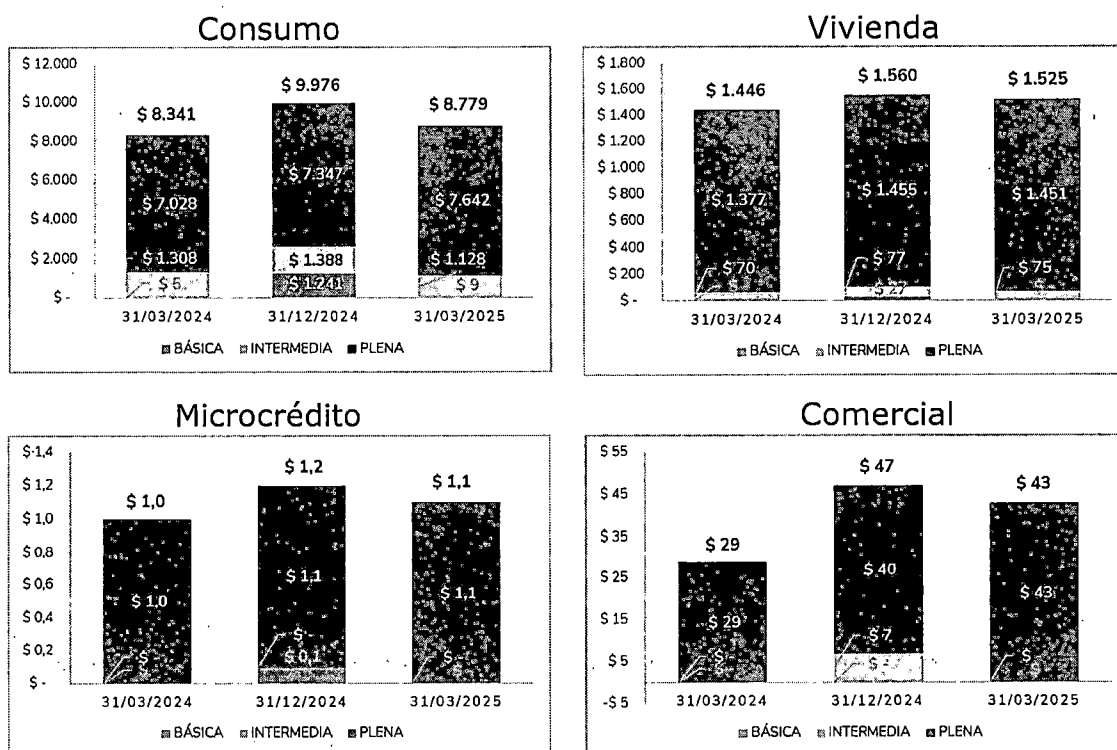
Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria, cálculos URF – cifras en billones de \$ a diciembre de 2024

En conclusión, el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria presentó en marzo de 2025 un crecimiento sostenido en activos, pasivos y patrimonio frente a marzo de 2024, manteniendo estabilidad en su estructura financiera. La información

de diciembre confirma, con la totalidad de entidades, la solidez y magnitud del sector en su conjunto.

En lo que refiere a los FE, en conjunto, muestra un crecimiento positivo en activos y patrimonio al comparar marzo de 2024 con marzo de 2025 en los niveles de reporte más frecuentes, aunque con un incremento paralelo en los pasivos que eleva el nivel de los depósitos, principalmente del ahorro permanente. La información consolidada de diciembre, que reúne los tres niveles de supervisión, confirma que la magnitud del sector es aún mayor, pero también subraya la necesidad de fortalecer la generación de patrimonio para asegurar la sostenibilidad financiera frente al incremento de obligaciones, por lo menos en aquellas entidades de mayor tamaño y que concentran mayor capital del sector.

Gráfica 4. Composición de la cartera de créditos en los Fondos de Empleados



Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria, cálculos URF – en miles de millones de \$ cifras a diciembre de 2024

La cartera de crédito de los FE en marzo de 2025 alcanzó un saldo consolidado de 10,35 billones de pesos, con un crecimiento del 5,4% anual frente a marzo de 2024 (9,82 billones de pesos).

- La cartera de consumo se mantiene como la más representativa, concentrando más del 80% del total.
- La cartera de vivienda conserva un peso relevante cercano al 14%.
- El microcrédito y la cartera comercial son rubros menores, aunque con dinámicas de estabilidad y crecimiento, respectivamente.

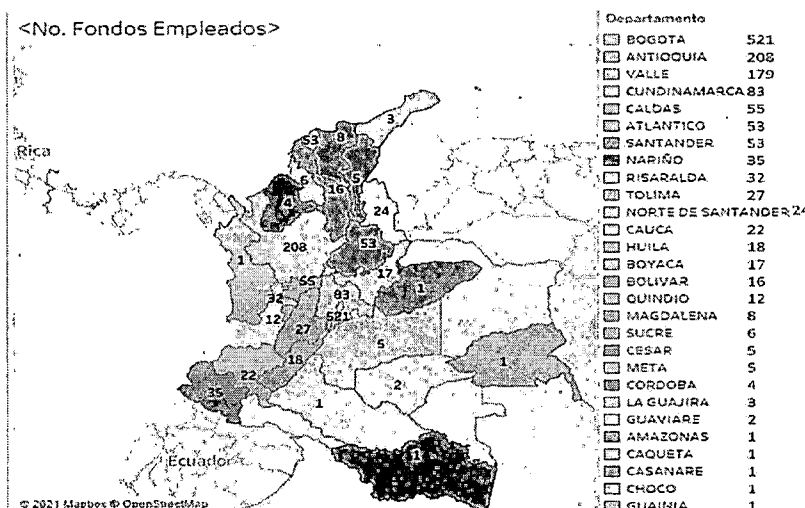
En el caso de los FE, además de la clasificación por niveles de supervisión previamente mencionada, el Decreto 344 de 2017, incorporado en el Decreto 1068 de 2015, estableció un sistema adicional de categorización. Este esquema busca aplicar marcos prudenciales y de supervisión proporcionales a las capacidades operativas y a la estructura organizacional de cada entidad, definiendo tres categorías: básica, intermedia y plena.

La Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria) actualiza anualmente esta clasificación de los FE por categorías, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.11.5.1.3. del Decreto 344 de 2017 el cual no se modifica con esta propuesta. Para ello, se fijan umbrales de activos que varían de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el DANE. En este sentido, para la vigencia de 2025, las categorías se establecen de la siguiente manera:

- Categoría Básica: Activos iguales o inferiores a \$4.607 millones.
- Categoría Intermedia: Activos superiores a \$4.607 millones e inferiores a \$15.565 millones.
- Categoría Plena: Activos superiores a \$15.565 millones.

La distribución geográfica del sector fondista, según información de la Supersolidaria, registra presencia en todo el territorio nacional mediante las entidades distribuidas en los tres niveles de (Ver Mapa 1). El análisis territorial indica una concentración significativa en la región andina, seguida por las regiones pacífica y caribe, reflejando la correlación entre la presencia de Fondos de Empleados y los principales centros de actividad económica y empleabilidad formal del país.

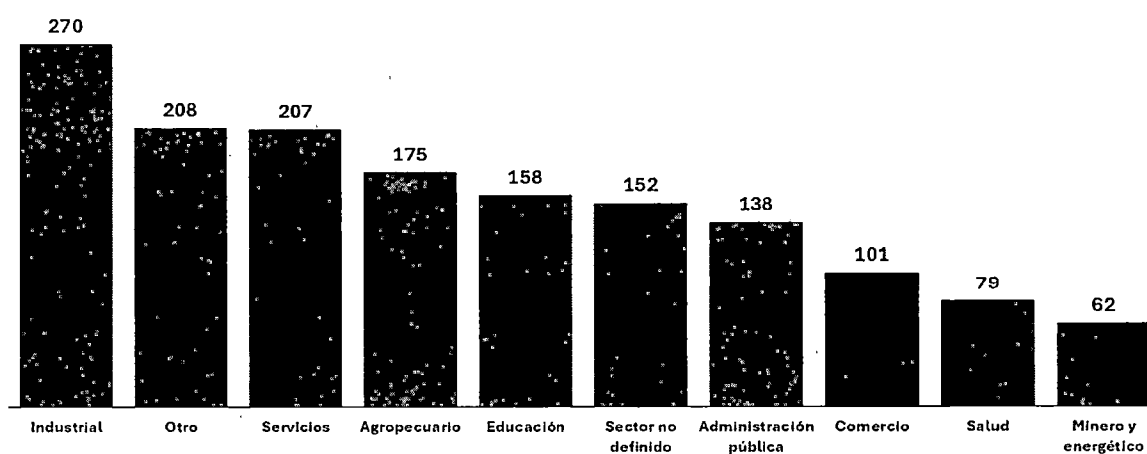
Mapa 1. Participación de los FE por regiones



Fuente: Supersolidaria – Tomado del “Informe Fondos de Empleados mayo 2021”

En este mismo sentido, este tipo de organizaciones participa principalmente en los sectores: industrial, de servicios, administración pública, educación, agropecuario, entre otros, tal y como se señala en la siguiente gráfica.

Gráfica 5. Participación de los FE por sectores de la economía
Fondo de Empleados



Fuente: Supersolidaria - SICSES (2024)²⁸

²⁸ Estudio Supersolidaria: Economía solidaria en cifras: Caracterización socioeconómica del Sector Solidario en Colombia 2024

**UNREF**Unidad de Proyección Normativa
y Estudios de Regulación Financiera

La distribución de los Fondos de Empleados por sectores de actividad económica refleja la correlación directa entre la presencia de estas organizaciones y los sectores con mayor concentración de empleabilidad formal en Colombia.

El análisis sectorial evidencia que el sector industrial concentra el mayor número de Fondos de Empleados con 270 entidades, seguido por los sectores de servicios con 207, lo cual es consistente con la estructura del mercado laboral colombiano donde este sector registra altos niveles de formalización laboral. La presencia significativa en educación (158 entidades), y administración pública (138 entidades)²⁹ confirma la penetración de este modelo organizacional en sectores con estabilidad laboral y esquemas de vinculación formal.

Los sectores con menor representación corresponden a minería y energético (62 entidades), salud (79 entidades), agropecuario (75 entidades) y comercio (101 entidades), reflejando las características específicas de empleo y organización laboral de estos sectores económicos.

Esta caracterización sectorial evidencia tanto el potencial de desarrollo como los desafíos regulatorios que enfrenta el sector fondista colombiano. La significativa heterogeneidad por tamaño, la diversidad de vínculos asociativos y la distribución geográfica y sectorial revelan la necesidad de establecer un marco normativo que reconozca estas particularidades mientras garantiza estándares prudenciales apropiados para la protección de los asociados ahorradores.

- **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 y la Ley 2496 de 2025. Adicionalmente, es importante mencionar lo siguiente:

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.

²⁹ Supersolidaria - Economía solidaria en cifras: Caracterización socioeconómica del Sector Solidario en Colombia 2024



Lo anterior, en materias no reguladas en dicho Decreto Ley o en sus decretos reglamentarios, y siempre que no se contraría 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 y los aportes amortizados, 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 de 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) El diez por ciento (10%) como mínimo para crear un fondo de desarrollo empresarial solidario, en cada fondo de empleados, el cual podrá destinarse a los programas aprobados por más del cincuenta por ciento (50%) de la asamblea de asociados o delegados, según sea el caso.
- iii) 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”*.
 - Establecer en sus estatutos, la amortización parcial de los aportes hechos por los asociados, mediante la constitución de una reserva especial.

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 citado 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 704 de 2019, incluido en el Decreto 1068 de 2015, en el Título 5 de la Parte 11 del Libro 2, que corresponde actualmente a



las normas aplicables a los fondos de empleados para la prestación de servicios de ahorro y crédito, las normas prudenciales -reglas sobre patrimonio- y a los límites a los cupos individuales de crédito y la concentración de operaciones.

Problemática – Necesidad Normativa

- **Necesidad de regulación prudencial**

Los FE constituyen organizaciones especializadas de economía solidaria autorizadas para desarrollar operaciones de ahorro y crédito con sus asociados, respecto de las cuales el Estado ha establecido un interés prioritario en la protección de los derechos de los ahorradores y en el fortalecimiento institucional del sector. Esta orientación se fundamenta en el reconocimiento del papel que desempeñan estas entidades en la inclusión financiera de los trabajadores y en su contribución al desarrollo económico y social de grupos laborales específicos.

La implementación de marcos de regulación prudencial especializados para estas entidades ha sido reconocida técnicamente como una medida esencial para consolidar la solidez institucional de las organizaciones de economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito, desarrollar su capacidad de resistencia ante eventuales perturbaciones del entorno económico y garantizar la sostenibilidad de su función social dentro del sistema financiero nacional.

El volumen significativo de recursos captados del público que administran los FE, de acuerdo con lo ya mencionado y señalado por la Superintendencia de la Economía Solidaria, justifica técnicamente la necesidad de actualizar el marco regulatorio en materia de solidez, y establecer límites prudenciales específicos en materia de captaciones. En el mismo sentido, es prudencial reflejar las operaciones autorizadas para este tipo de entidades tal y como se señalan para otras organizaciones del mismo sector, y armonizar los niveles de supervisión con las categorías señaladas en el decreto 344 de 2017.

Estos recursos, provenientes del ahorro de los trabajadores asociados, requieren marcos de protección que permitan garantizar una adecuada administración y preservación, así como mantener su rentabilidad, mediante la implementación de coeficientes de solvencia que aseguren la capacidad patrimonial para respaldar las



obligaciones asumidas, restricciones operativas que delimiten el riesgo de concentración y las exposiciones permitidas, que orienten la colocación de excedentes hacia instrumentos seguros y líquidos acordes con la naturaleza de estas organizaciones.

De acuerdo con la Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito 2022, la consolidación de un régimen prudencial integral para los FE constituye un objetivo estratégico orientado a fortalecer la confianza de los asociados ahorradores, mejorar la gestión de riesgos institucionales y promover el crecimiento sostenible del sector dentro del marco de la estabilidad financiera nacional. Esta aproximación regulatoria reconoce la creciente relevancia económica del sector fondista.

Hallazgos de la experiencia internacional - Brechas.

Particularmente, para efectos del presente documento y para considerar una propuesta normativa, se han identificado las buenas prácticas de países como México y Brasil³⁰ que guardan estrechas similitudes con los FE colombianos por la prestación de servicios de ahorro y crédito exclusivamente a sus asociados, la atomización del sector, las medidas adoptadas para atender problemáticas similares, y la heterogeneidad de las organizaciones en relación con sus activos y criterios con los que son regulados y supervisados.

El análisis de las experiencias regulatorias de México y Brasil en materia de supervisión de entidades cooperativas de ahorro y crédito, proporciona elementos técnicos relevantes para el diseño del régimen prudencial aplicable a los FE en Colombia. La evaluación comparativa se centra en cuatro dimensiones fundamentales: (i) niveles de supervisión, (ii) requerimientos de capital mínimo, (iii) exigencias de solvencia y (iv) límites de captación; los cuales permiten identificar patrones regulatorios que reflejan las mejores prácticas en materia de supervisión.

Niveles de supervisión

La experiencia mexicana demuestra la viabilidad de implementar un régimen de autorización escalonado donde las entidades de menor complejidad operacional se encuentran exentas de procesos formales de autorización por parte del supervisor. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo clasificadas en nivel básico, con

³⁰ Documento Técnico Decreto 344 de 2017, URF.



activos inferiores a 2.5 millones de UDIS³¹, operan bajo supervisión auxiliar del Fondo de Protección y no requieren autorización específica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Esta aproximación reconoce que entidades de escala limitada y operaciones simples, presentan riesgos sistémicos mínimos y permiten su desarrollo bajo marcos regulatorios simplificados que facilitan la inclusión financiera en segmentos rurales y de bajos ingresos.

Implicaciones para el Modelo Colombiano

Esta experiencia sugiere que los FE básicos podrían operar bajo regímenes de supervisión simplificada, manteniendo la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria, pero exceptuándolos de requerimientos regulatorios complejos que puedan resultar desproporcionados para su escala operacional y el nivel de sus activos. El modelo permitiría concentrar recursos de supervisión en entidades de mayor riesgo mientras facilita el desarrollo de organizaciones solidarias de base.

Prevalencia de Capital Mínimo en la Regulación Internacional

La evaluación comparativa revela que México y Brasil implementan requerimientos específicos de capital mínimo como barrera de entrada al sector de la economía solidaria. México establece capitales mínimos escalonados desde 100,000 UDIS para nivel I hasta 22.5 millones de UDIS para nivel IV, mientras Brasil implementa requerimientos similares ajustados por nivel operacional. Esta prevalencia refleja el reconocimiento internacional de que umbrales patrimoniales mínimos constituyen el primer filtro para garantizar viabilidad institucional y capacidad de absorción de pérdidas operacionales de estas entidades.

Alternativas a Capital Mínimo Fijo

Las jurisdicciones que no establecen capitales mínimos específicos implementan evaluaciones integrales de viabilidad financiera durante el proceso de autorización, incorporando análisis de sostenibilidad, proyecciones financieras y evaluación de capacidad de gestión. Esta aproximación proporciona mayor flexibilidad para entidades con modelos operativos específicos, aunque incrementa la complejidad del proceso supervisor y puede generar heterogeneidades en la aplicación de criterios.

³¹ Corresponden a una medida creada por el Banco de México y significa Unidades de Inversión.



Proporcionalidad según Nivel Operacional

Tanto México como Brasil implementan sistemas de capital mínimo proporcional al nivel de activos y la complejidad de operaciones autorizadas. Esta estructura reconoce que entidades con operaciones más sofisticadas requieren mayor respaldo patrimonial para absorber riesgos operacionales, de mercado y crediticios; inherentes a su actividad. La proporcionalidad facilita el desarrollo gradual del sector mientras mantiene estándares prudenciales apropiados para cada etapa de evolución institucional.

Régimen de Solvencia Diferenciado

- **Solvencia Proporcional por Nivel de Activos**

Las experiencias mexicana y brasilera confirman la efectividad de regímenes de solvencia diferenciados según el nivel de activos y complejidad operacional de las entidades. México implementa exención de solvencia para nivel básico, solvencia del 8% sobre cartera para nivel I, y 8% sobre activos ponderados para niveles superiores. Por su parte, Brasil complementa este enfoque mediante solvencia diferenciada por afiliación institucional (8% para cooperativas afiliadas a centrales versus 12% para independientes) y un RPS³² para entidades menores con requerimientos del 10,5% y 15,5% según afiliación, incorporando flexibilidad mediante colchones liberables en situaciones de estrés. Esta progresión permite que entidades menores operen bajo marcos simplificados mientras las de mayor complejidad adoptan estándares equiparables al sector bancario tradicional.

- **Mecanismos Complementarios de Fortalecimiento**

Los sistemas regulatorios internacionales han desarrollado múltiples instrumentos para fortalecer la solvencia de las cooperativas más allá del *ratio* básico. Estos incluyen: (i) restricción del patrimonio computable a cuentas con vocación de permanencia, (ii) implementación de colchones de conservación que incrementan los requerimientos en condiciones adversas, (iii) establecimiento de aportes obligatorios de asociados en situaciones de insolvencia, (iv) asignación diferenciada de márgenes según nivel operacional y, (v) ponderación sofisticada de activos según categorías específicas de riesgo. Esta multiplicidad de instrumentos refleja el reconocimiento de que la solvencia cooperativa requiere enfoques más comprehensivos que los aplicables al sector bancario tradicional.

³² Régimen Prudencial Simplificado (Brasil).



Límites de Exposición y Diversificación

- **Exigencias de diversificación**

La totalidad de jurisdicciones analizadas implementan requerimientos específicos de diversificación de activos y pasivos, reconociendo que la concentración excesiva constituye una fuente primaria de riesgo sistémico en entidades cooperativas. Estos límites distinguen entre financiamiento dirigido a socios y a terceros, establecen topos de concentración por contraparte individual, y regulan la estructura de pasivos para prevenir dependencias excesivas de financiadores específicos.

Exención para Niveles Básicos

Consistente con el principio de proporcionalidad regulatoria, países como México eximen a entidades de nivel básico de límites específicos de exposición, reconociendo que su escala limitada y operaciones simples generan riesgos de concentración manejables que no justifican restricciones complejas. Esta aproximación facilita la operación de entidades pequeñas mientras concentra controles en organizaciones de mayor riesgo sistémico.

- **Implicaciones para Colombia**

La experiencia internacional proporciona evidencia convincente sobre la efectividad de regímenes prudenciales diferenciados que adaptan exigencias regulatorias a la escala y complejidad operacional de las entidades cooperativas.

En el diseño del marco prudencial de los FE colombianos, estos hallazgos sugieren la implementación de: (i) autorización simplificada para fondos básicos con supervisión de proximidad, (ii) capital mínimo proporcional o evaluaciones integrales de viabilidad, (iii) solvencia diferenciada con mecanismos complementarios de fortalecimiento patrimonial y, (iv) límites de exposición graduales que preserven flexibilidad operacional para entidades menores. Esta arquitectura regulatoria equilibraría la protección prudencial con el desarrollo sectorial, siguiendo mejores prácticas internacionales adaptadas al contexto institucional colombiano.

- **Particularidades de los Fondos de Empleados.**



Los Fondos de Empleados presentan características particulares que los distinguen de otras organizaciones de la economía solidaria:

- a) **Vínculo laboral cerrado:** Están constituidos exclusivamente por trabajadores de una o varias empresas determinadas.
- b) **Finalidad especializada:** Su objeto se centra en el bienestar social empresarial y la satisfacción de necesidades específicas del grupo laboral, no tiene ánimo de lucro.
- c) **Estructura organizacional simplificada:** Operan con esquemas administrativos más sencillos acordes a su tamaño y alcance.
- d) **Gestión de riesgos particular:** El vínculo laboral facilita mecanismos de seguimiento y cobro específicos.

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 evidenciar que las organizaciones le reportan información para efectos de control de legalidad una vez constituidas. Sin embargo, la realidad indica que un sinnúmero de FE se constituye y realiza el trámite registral sin conocimiento del órgano supervisor sobre su existencia o posterior disolución.

- b. **Heterogeneidad por tamaño.** Dentro del gran número de organizaciones, encontramos algunas muy pequeñas y otras comparables con otro tipo de entidades del mismo sector de economía solidaria, de mayor envergadura.

El diagnóstico integral del sector fondista colombiano, enriquecido por los hallazgos del análisis comparativo internacional, evidencia la pertinencia de mantener un régimen regulatorio especializado y escalonado que reconozca tanto las particularidades nacionales como las mejores prácticas globales. En respuesta a las necesidades identificadas y fundamentándose en la experiencia de jurisdicciones con marcos similares, la presente propuesta normativa articula los componentes fundamentales que modernizan integralmente el marco regulatorio de los FE.



Propuesta Normativa

Las categorías de los Fondos de Empleados evidencian diferencias sustanciales en el volumen de activos y, consecuentemente, en sus capacidades institucionales para la gestión integral de riesgos. En consideración a esta heterogeneidad sectorial, la presente propuesta se enfoca inicialmente en la actualización del régimen prudencial aplicable a los FE Plenos, estableciendo las bases técnicas y metodológicas que permitirán posteriormente desarrollar marcos regulatorios específicos para las demás categorías institucionales.

La implementación de esta iniciativa será gradual. En una primera fase se priorizará el trabajo con los Fondos Plenos, mientras que en los próximos años se incorporarán los fondos de categoría intermedia y básica. Este escalonamiento permite realizar previamente una evaluación detallada de los requerimientos y necesidades regulatorias de cada grupo, garantizando un proceso ordenado y efectivo.

Durante el segundo trimestre de 2025, la URF sostuvo reuniones con FE de categoría plena e intermedia, con el objetivo de recoger comentarios y propuestas sobre el régimen de operaciones, las inversiones y la gestión de riesgos a los que estas organizaciones se encuentran expuestas en el desarrollo normal de su objeto social.

En términos generales, los FE presentan perfiles de inversión conservadores, mostrando resistencia frente a las restricciones aplicables al fondo de liquidez, dado que se trata de recursos que se destinan a inversiones de corto plazo, con bajo rendimiento. Asimismo, aunque su enfoque principal, por su naturaleza y objeto social, está en la colocación de cartera, no exploran otros mercados de inversión de mayor riesgo debido a capacidades limitadas en conocimientos y experiencia en la gestión de estos instrumentos financieros.

Este proceso de diálogo sectorial permitió orientar la propuesta regulatoria hacia un marco prudencial diferenciado que reconoce las capacidades institucionales específicas y las necesidades particulares de cada categoría de FE, garantizando una implementación gradual y coherente con la realidad operativa de cada entidad. La modernización del régimen prudencial fortalecerá significativamente los sistemas de gestión de riesgos, reduciendo la probabilidad de materialización de eventos críticos que puedan comprometer los recursos de los asociados o generar riesgos,



consolidando así la confianza de los ahorradores actuales y potenciales en estas organizaciones.

1. RECLASIFICACIÓN

1.1 Primer nivel de supervisión para todos los Fondos de Empleados de categoría plena

La reclasificación de los fondos de empleados plenos hacia un nivel de supervisión uniforme, responde a la necesidad de armonizar el marco regulatorio con las características operativas y la capacidad institucional que han desarrollado estas entidades. Esta medida se fundamenta en el reconocimiento de que todos los fondos plenos, independientemente de su nivel de supervisión actual, han alcanzado un nivel de madurez institucional, complejidad operativa y capacidad de gestión, justificando de esta forma su clasificación uniforme en el primer nivel de supervisión.

El Decreto 2159 de 1999 estableció los criterios generales para clasificar a las organizaciones de economía solidaria en distintos niveles de supervisión, considerando tanto el volumen de activos como el desarrollo de actividad financiera o no financiera. Este marco normativo reconoció la necesidad de aplicar niveles diferenciados de supervisión según el perfil de riesgo y la estructura de cada entidad, implementando un sistema de reporte de información con temporalidad proporcional, reflejando la heterogeneidad en sus recursos y capacidades operativas. Asimismo, permitió una asignación más eficiente de los recursos del supervisor, concentrando las labores de inspección, vigilancia y control en aquellas organizaciones que gestionan riesgos significativos o representan riesgo sistémico en el sector de ahorro y crédito de la economía solidaria.

Actualmente, el sector presenta asimetrías regulatorias reflejadas en la presencia de FE en categoría plena que permanecen clasificados en el segundo nivel de supervisión, cuando, por su capacidad operativa, tamaño y complejidad institucional, resulta pertinente promover su ubicación al primer nivel de supervisión. Esta reclasificación permitiría evaluar y analizar de manera más adecuada a las entidades pares dentro de cada categoría y nivel de supervisión.

Esta situación genera inconsistencias en el tratamiento de supervisión y crea distorsiones que no reflejan la realidad operativa de estas organizaciones. Si bien el cambio de nivel implicará que estos fondos ajusten sus indicadores para alinearse

con los estándares del primer nivel, dicho ajuste se justifica, considerando que cuentan con la capacidad técnica, financiera e institucional para formar parte del esquema de supervisión más exigente, en coherencia con su condición de organizaciones plenas.

La experiencia en supervisión acumulada ha evidenciado que los fondos plenos de segundo nivel, por la cantidad de recursos que administran, su mayor exposición a riesgos y el seguimiento derivado del reporte de información trimestral, inciden de manera relevante en la medición y determinación de los estándares del sector. Estos factores hacen necesario que su supervisión se ajuste a esquemas más exigentes, de forma que se garantice una adecuada gestión de riesgos oportuna y se preserven la estabilidad y solidez del sector.

La unificación del nivel de supervisión para todos los fondos plenos elimina asimetrías regulatorias que generan tratamientos diferenciados entre entidades con características operativas y capacidades institucionales comparables. Esta medida asegura que todas las organizaciones con categoría plena se rijan por los mismos estándares y principios de supervisión, promoviendo la equidad regulatoria y evitando distorsiones competitivas derivadas de clasificaciones que marcan diferencias en la operación y en los requerimientos de supervisión.

La generación de reportes mensuales para todos los fondos plenos constituye una consecuencia natural de su reclasificación al primer nivel de supervisión, conforme a los criterios establecidos en el Decreto 2159 de 1999. Esta periodicidad de reporte permite un monitoreo oportuno y efectivo de entidades que, por su envergadura y complejidad operativa, requieren un seguimiento más frecuente e intensivo, fortaleciendo tanto la supervisión preventiva como la capacidad de autogestión institucional.

1.2 Por crecimiento de los activos

La incorporación de la opción de reclasificación por crecimiento de activos responde a la necesidad de garantizar que el nivel de supervisión y el marco regulatorio aplicable a los fondos de empleados correspondan a la magnitud de los recursos que administran y al nivel de riesgos asociados a su operación. Establecer criterios objetivos, como el cumplimiento de umbrales de activos durante tres (3) años consecutivos, permite que las entidades evolucionen de forma gradual y ordenada hacia categorías superiores —básica a intermedia, e intermedia a plena—, asegurando que cuenten con el tiempo necesario para adaptar sus sistemas, procesos y estructura interna a las mayores exigencias prudenciales.



Adicionalmente, esta disposición está alineada con las reglas ya previstas para otras entidades del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, donde la clasificación depende del tamaño de los activos y de la exposición a riesgos. De esta manera, se busca equiparar las condiciones entre entidades con características y magnitudes similares, evitando tratamientos regulatorios diferenciados que puedan generar distorsiones o asimetrías.

Esta medida fortalece la proporcionalidad en la supervisión, fomenta la transparencia y promueve la equidad regulatoria, ya que todas las organizaciones que superen los umbrales establecidos estarán sujetas a los mismos estándares, sin importar su origen o estructura inicial. Además, al establecer que los fondos de empleados en categoría plena estarán siempre en el primer nivel de supervisión y que esta condición será permanente, se refuerza la estabilidad del sistema y se protege la confianza de los asociados y del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria.

1.3 Reclasificación voluntaria por disminución de activos.

La figura voluntaria busca dotar al marco regulatorio de la flexibilidad necesaria para que los fondos de empleados puedan ajustar su categoría de supervisión de forma oportuna cuando atraviesen situaciones de reducción significativa en sus recursos. Este mecanismo permite anticipar ajustes en los niveles de exigencia prudencial, evitando que las entidades permanezcan en una categoría con requerimientos regulatorios superiores a su capacidad operativa y financiera actual, lo que podría generar cargas desproporcionadas o riesgos adicionales para su sostenibilidad.

En particular, para los fondos de categoría plena, esta opción excepcional se justifica en la necesidad de preservar la estabilidad y el cumplimiento efectivo de las obligaciones normativas. Una disminución marcada en el volumen de activos puede afectar directamente su exposición a riesgos y la capacidad de mantener los estándares propios de la supervisión del primer nivel.

Además, la disposición se alinea con las prácticas ya establecidas para otras entidades del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria, donde se prevé la posibilidad de ajustar el nivel de supervisión ante cambios sustanciales en su tamaño o estructura financiera. Con ello, se promueve la equidad regulatoria y se garantiza que el tratamiento sea proporcional a la realidad económica y operativa de cada organización.

Este mecanismo, al estar sujeto a un procedimiento de autorización individual y a la presentación de un plan de transición ante la Superintendencia de la Economía



Solidaria, asegura un control riguroso del proceso y una adaptación ordenada a la nueva categoría, preservando la confianza de los asociados y la solidez del sector en su conjunto.

2. INCLUSIÓN DE RÉGIMEN DE OPERACIONES

2.1 Marco Normativo y Justificación

Los FE se encuentran regulados por el Decreto Ley 1481 de 1989, cuyos capítulos I y II establecen su naturaleza jurídica como organizaciones de la economía solidaria constituidas por trabajadores de una o varias empresas, con el objeto principal de satisfacer las necesidades comunes de sus asociados y promover obras de beneficio social.

El artículo 23, además, define las inversiones que los fondos pueden realizar con los ahorros captados de sus asociados, señalando que estos recursos deberán destinarse a la concesión de créditos a los mismos, bajo las condiciones y garantías previstas en sus estatutos y reglamentos, y conforme a las disposiciones que regulen la materia. Este marco determina de forma general las operaciones autorizadas para estas organizaciones, sin distinción de categoría o nivel de supervisión.

Asimismo, el artículo 69 del mismo decreto establece el principio de aplicación analógica, disponiendo que, en situaciones no reguladas específicamente para los fondos de empleados, estas se resolverán aplicando las disposiciones legales vigentes para las entidades cooperativas, adaptándolas a la naturaleza jurídica, estructura organizacional y finalidad específica de los fondos de empleados.

2.2 Necesidad Regulatoria

La especialización de los fondos de empleados dentro del sector de la economía solidaria requiere un marco regulatorio que reconozca sus características diferenciadas y su finalidad particular. En consecuencia, resulta necesario establecer un régimen de operaciones que, tomando como referente el aplicable a las cooperativas de ahorro y crédito y a las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, se adapte específicamente a la naturaleza, objeto, características y objetivos propios establecidos en los artículos 22, 23 y 69 del Decreto Ley 1481 de 1989.



Este enfoque busca generar certeza jurídica, uniformidad regulatoria y un marco prudencial apropiado para estas organizaciones especializadas de la economía solidaria, evitando la aplicación de disposiciones diseñadas para entidades con características y finalidades diferentes.

2.3 Operaciones Autorizadas

Los Fondos de Empleados estarían autorizados para adelantar únicamente las siguientes operaciones:

a. Captar ahorro a través de depósitos a la vista, a término, mediante la expedición de CDAT, o contractual

Esta operación constituye la actividad fundamental autorizada en el artículo 23, literal a) del Decreto Ley 1481 de 1989. Su justificación radica en generar cultura de ahorro entre los trabajadores asociados, proporcionando alternativas seguras y rentables para la preservación y crecimiento de sus recursos. Las diferentes modalidades permiten atender las diversas necesidades de liquidez y plazos de los asociados, aprovechando el vínculo laboral para implementar mecanismos automáticos de ahorro mediante descuentos de nómina.

b. Otorgar créditos

Representa la materialización del objeto social de satisfacer necesidades comunes de los trabajadores asociados. Se fundamenta en el principio de mutualidad, donde los recursos aportados se destinan a atender las necesidades crediticias propias. El vínculo laboral común constituye una garantía natural que reduce el riesgo crediticio y facilita mecanismos de seguimiento y cobro, contribuyendo a la inclusión financiera en condiciones más favorables que el mercado tradicional.

c. Celebrar contratos de apertura de crédito

Constituyen instrumentos jurídicos especializados que complementan y optimizan la actividad crediticia. Proporcionan flexibilidad operativa mediante líneas de crédito rotativas que se adaptan a necesidades variables de financiación, evitando tramitación repetitiva y optimizando el uso de recursos. Facilitan el control de la exposición crediticia y establecen condiciones predeterminadas que agilizan el acceso al crédito.

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

d. Efectuar operaciones de compra de cartera o factoring exclusivamente con sus asociados o para beneficio directo de los mismos

Son Herramientas financieras especializadas que amplían el portafolio de servicios disponibles para proporcionar soluciones de liquidez inmediata a asociados con créditos o cuentas por cobrar. Particularmente útil para libranzas u otros compromisos crediticios con terceros. La limitación a operaciones que beneficien exclusivamente a los asociados garantiza alineación con el objeto social y evita actividades especulativas.

e. Prestar servicios de asistencia técnica, educación, capacitación y solidaridad que en desarrollo de las actividades previstas en los estatutos de acuerdo con la naturaleza de estas organizaciones

Encuentra fundamento directo en el artículo 43 y 44 del Decreto Ley 1481 de 1989. Materializa la dimensión social de estas organizaciones, contribuyendo al desarrollo integral de trabajadores asociados y sus familias. Asimismo, fortalece el sentido de pertenencia y cohesión del grupo laboral. Finalmente, la prohibición de utilizar recursos de depósitos garantiza que la actividad ahorro y crédito no se vea comprometida.

f. Celebrar convenios dentro de las disposiciones legales para la prestación de otros servicios, especialmente aquellos celebrados con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes

Responde a necesidad operativa fundamental para acceder a servicios que los fondos no pueden proveer directamente. Permite acceso a infraestructura del sistema financiero formal mediante convenios que amplíen la gama de servicios disponibles, mejorando la experiencia financiera de los asociados. Resulta esencial para la operación eficiente y contribuye a la inclusión financiera en el sistema ampliado.

El establecimiento de operaciones autorizadas específicas requiere complementariamente un sistema de medición de solidez que capture adecuadamente los riesgos inherentes a estas actividades especializadas.



3. INDICE DE SOLIDEZ

El indicador de solidez es una herramienta prudencial esencial para evaluar la capacidad de absorción de pérdidas, la estabilidad financiera y la sostenibilidad a largo plazo. Este índice permite medir de manera objetiva la fortaleza patrimonial y, por ende, la resiliencia de las entidades frente a escenarios adversos, constituyendo un elemento clave para salvaguardar los recursos de los asociados y preservar la confianza en el sector.

En línea con las recomendaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y las buenas prácticas internacionales, los esquemas de medición prudencial deben incorporar no solo el capital disponible y su suficiencia frente a los riesgos asumidos, sino también una visión integral de la exposición a riesgos de crédito, mercado y operacional. Esto garantiza que el indicador sea un reflejo real de la capacidad de las entidades para sostener su operación y cumplir con sus obligaciones en el tiempo, aun bajo condiciones económicas desfavorables.

En los FE de categoría plena, la actualización del cálculo propuesto busca superar las limitaciones actuales del índice, incorporando enfoques técnicos respaldados por la importancia de reconocer la exposición y gestión de riesgos y regulación prudencial. De esta forma, se establecen mediciones diferenciadas que permiten identificar con mayor precisión las fortalezas y vulnerabilidades patrimoniales de cada fondo, mejorando así la capacidad de supervisión y la toma de decisiones estratégicas.

Además, un índice de solidez robusto y alineado con estándares internacionales contribuye a la transparencia y comparabilidad entre entidades, fortaleciendo la disciplina de mercado y la percepción de estabilidad ante los asociados, autoridades de supervisión y terceros interesados. En este sentido, la modernización del índice no solo es una medida técnica, sino también un compromiso con la sostenibilidad financiera, la gestión prudente de los riesgos y la consolidación de un sector de la economía solidaria más confiable y resiliente.

3.1 Análisis del marco normativo vigente

De acuerdo con lo establecido en el Capítulo 2 – Normas prudenciales aplicables a los FE, Sección 1 – Reglas sobre Patrimonio del Decreto 1068 de 2015, el indicador de solidez mínimo exigido para los FE de categoría plena es del nueve por ciento (9%), definido como el patrimonio técnico de las entidades sobre los activos ponderados por riesgo crediticio (APNR crediticio) desarrollando 4 categorías y para cada una fijando las ponderaciones:

- **Categoría I (0%):** Activos de máxima seguridad y liquidez, como efectivo, depósitos a la vista en entidades vigiladas y valores emitidos por la Nación o el Banco de la República.
- **Categoría II (20%):** Activos de muy alta seguridad, incluyendo títulos de entidades públicas nacionales, depósitos a término, pactos de reventa y pagos anticipados.
- **Categoría III (50%):** Activos de alta seguridad pero baja liquidez, como créditos hipotecarios para vivienda que no hayan sido reestructurados.
- **Categoría IV (100%):** Otros activos de mayor riesgo, como cartera de créditos, cuentas por cobrar, inversiones voluntarias, propiedad y equipos, bienes recibidos en pago y contingencias por garantías.

Si bien este estándar sentó una base prudencial, presenta limitaciones sustantivas que justifican su actualización. En primer lugar, la medición se restringe exclusivamente al riesgo crediticio, dejando por fuera otros riesgos relevantes que, conforme a la evolución del sector, han cobrado mayor importancia, tales como:

- Riesgo de mercado (fluctuaciones de tasas de interés y variaciones en el valor de inversiones y activos financieros).
- Riesgo operacional (fallas en procesos internos, errores humanos, fallas tecnológicas o eventos externos).

La ausencia de estos componentes genera una visión parcial de la verdadera capacidad de absorción de pérdidas y puede subestimar la vulnerabilidad de algunas entidades ante escenarios adversos.

En segundo lugar, las ponderaciones fijas por categorías de cartera no diferencian adecuadamente el perfil de riesgo según el tipo de contraparte, plazo, garantías o condiciones contractuales, lo cual es contrario a las buenas prácticas internacionales que promueven metodologías más granulares y ajustadas al riesgo real de cada exposición.

Adicionalmente, la metodología actual carece de mecanismos de ajuste dinámico frente a cambios macroeconómicos, regulatorios o del propio perfil de riesgo institucional, lo que limita la capacidad de reacción de la supervisión prudencial y de las propias entidades para adoptar medidas preventivas.

Esta situación contrasta con los lineamientos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que recomiendan que los indicadores patrimoniales incorporen mediciones diferenciadas para riesgo crediticio, de mercado y operacional, con el



fin de garantizar una evaluación más precisa y actualizada de la solidez financiera de las entidades.

Por estas razones, la actualización del indicador de solidez para los Fondos de Empleados de categoría plena es necesaria para:

1. Alinear la normativa nacional con los estándares prudenciales internacionales y con las mejores prácticas aplicadas en otras entidades del sector de ahorro y crédito de la economía.
2. Incorporar un enfoque integral de riesgos que fortalezca la capacidad de las entidades para gestionar y absorber pérdidas en escenarios adversos.
3. Mejorar la transparencia, comparabilidad y confianza de asociados, supervisores y terceros en la estabilidad del sector.
4. Impulsar la sostenibilidad financiera mediante incentivos a la mejora continua en la gestión de riesgos y la planeación patrimonial.

En consecuencia, la propuesta de modificación del indicador de solidez responde a la necesidad de modernizar el marco regulatorio previsto en el Decreto 1068 de 2015, manteniendo su objetivo de garantizar la estabilidad de los FE categoría plena, pero ampliando su alcance para que refleje de manera más precisa la realidad del riesgo y el contexto actual del sector.

3.2 Propuesta de fortalecimiento normativo integral fondos de empleados plenos

La nueva estructura del indicador de solidez adopta un enfoque multidimensional que mantiene el requerimiento total del nueve por ciento (9%) pero lo descompone en relaciones complementarias que capturan diferentes aspectos de la fortaleza institucional:

- **Solidez Básica (4.5%):** Constituye el núcleo fundamental del indicador y debe calcularse sobre el patrimonio básico neto de deducciones en relación con los activos ponderados por riesgo total. Esta relación garantiza que las entidades mantengan un nivel mínimo de capital de la más alta calidad para absorber pérdidas inesperadas.
- **Relación de Apalancamiento (3%):** Introduce una medida no basada en riesgo que actúa como la relación entre el patrimonio técnico y los activos totales sin ponderar. Esta relación limita el crecimiento excesivo del balance



y proporciona una medida robusta de la capacidad de absorción de pérdidas independiente de los modelos de medición de riesgo.

Asimismo, la propuesta introduce un conjunto de conceptos fundamentales que modernizan y fortalecen la medición de la solidez institucional de los FE.

- i) **Inclusión de la cuenta de Otros Resultados Integrales (ORI) en el Patrimonio Básico**, lo que implica dejar de computar las valorizaciones o ganancias no realizadas en inversiones en valores clasificadas como disponibles para la venta dentro del patrimonio adicional. Esta incorporación permite una valoración más precisa y completa de la verdadera posición patrimonial de las entidades, eliminando distorsiones contables que podrían subestimar o sobrestimar la capacidad real de absorción de pérdidas. No se consideran los ajustes por primera vez (concepto ajustado por la aplicación de las NIIF), dado que no tiene la capacidad de absorber pérdidas. Adicionalmente esta cuenta no forma parte del ORI en las cuentas del catálogo de la Superintendencia de la Economía Solidaria a diferencia del catálogo de cuentas de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), en donde a pesar de considerarla dentro del ORI, es excluida del cálculo por instrucción de la misma SFC.
- ii) **Recomposición del Patrimonio Adicional**. Se establece una diferenciación clara entre elementos patrimoniales según su calidad y capacidad de absorción de pérdidas, alineándose con los estándares internacionales de regulación prudencial. Esta nueva estructura garantiza que el patrimonio de mayor calidad sea efectivamente el núcleo de la solidez institucional, mientras que los elementos patrimoniales de menor calidad complementen esta base fundamental. En este sentido, se mantiene únicamente el valor de las provisiones de carácter general constituidas por el fondo, bajo las condiciones ya establecidas.
- iii) **Inclusión de la Exposición al Riesgo de Mercado y Operacional**. La expansión del concepto de activos ponderados por riesgo para incluir estas exposiciones representa una evolución conceptual crucial que reconoce la naturaleza del riesgo en las operaciones modernas que realizan los FE. Esta inclusión refleja que las entidades enfrentan riesgos significativos más allá del crediticio, especialmente en sus carteras de inversión a pesar de su baja participación y en la complejidad creciente de sus procesos operativos y



tecnológicos. Dado que actualmente no existe información suficiente sobre la materialidad y medición de estas exposiciones en el sector, se faculta a la Superintendencia de la Economía Solidaria para desarrollar las metodologías específicas de cuantificación de estos riesgos y establecer los correspondientes factores de ponderación que permitan su incorporación efectiva en el cálculo del índice de solidez.

iv) Ajuste de las ponderaciones crediticias por calificación de riesgo de contraparte. Esta metodología introduce una sensibilidad al riesgo mucho más sofisticada que trasciende las limitaciones de las categorías de cartera tradicionales, permitiendo capturar diferencias importantes en el perfil de riesgo de los distintos deudores y contrapartes.

Por lo anterior, para el cálculo de los activos ponderados por nivel de riesgo de crédito se propone ampliar el número de categorías de clasificación de los activos, pasando de cuatro a ocho categorías, con el fin de incrementar su solidez y sensibilidad al riesgo, siguiendo el estándar publicado por el BIS³³. Si bien el BIS no define un estándar específico para "APNR crediticio", sí establece principios y directrices para el cálculo de los APNR, que se basan en la evaluación del riesgo crediticio a través de calificaciones externas y otros factores, y que son fundamentales para la gestión del riesgo y la determinación de los requerimientos de capital de las entidades financieras y la regulación local para entidades que captan y colocan recursos.

De acuerdo con lo anterior la propuesta contiene lo siguiente:

1. Activos y contingencia con porcentaje de ponderación de cero por ciento (0%):
 - 1.1. Caja y depósitos a la vista en entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de la Economía Solidaria y en entidades financieras del exterior.
 - 1.2. Activos, exposiciones y contingencias sujetos a riesgo de crédito frente a la Nación o al Banco de la República, y los avalados o garantizados por estos.
 - 1.3. Activos que se deduzcan para efectuar el cálculo del Patrimonio Básico Ordinario, en desarrollo del artículo 2.11.5.2.1.7. del presente decreto.

³³ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Método Estándar para el riesgo del crédito. https://www.bis.org/basel_framework/



- 1.4. Activos adquiridos para el cumplimiento de inversiones obligatorias o forzosas.
2. Activos y contingencia con porcentaje de ponderación del veinte por ciento (20%): Activos, exposiciones y contingencias sujetos a riesgo de crédito frente a Fogacoop, así como los avalados o garantizados por este Fondo, por el Fondo Nacional de Garantías S.A. o por el Fondo Agropecuario de Garantías.
3. Activos y contingencia con porcentaje de ponderación del cien por ciento (100%):
 - 3.1. Activos o exposiciones en incumplimiento, según las instrucciones previstas por la Superintendencia de la Economía Solidaria para la aplicación del presente Capítulo. Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que un activo o exposición tenga una ponderación superior a cien por ciento (100%) según lo dispuesto en el presente artículo, deberá utilizarse dicha ponderación.
 - 3.2. Activos fijos.
 - 3.3. Bienes de arte y cultura.
 - 3.4. Inversiones en propiedad, planta y equipos
 - 3.5. Bienes muebles o inmuebles realizables recibidos en dación en pago o remates judiciales.
 - 3.6. Remesas en tránsito.
 - 3.7. Instrumentos participativos.
 - 3.8. Otros activos que no hayan sido clasificados en otra categoría.
4. Activos y contingencias sujetos a riesgo de crédito frente a organismos multilaterales de crédito, los vehículos de inversión, organismos y agencias que hagan parte o sean administrados por estos o de otras entidades del sector público distintas a la Nación y a las entidades del sector público vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia: Se utilizarán las ponderaciones de la siguiente tabla:

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

5. Activos y contingencias sujetas a riesgo de crédito frente a entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o entidades financieras del exterior: Se utilizarán las ponderaciones de las siguientes tablas:



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

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

Para efectos del presente numeral, las ponderaciones a tres (3) meses de la primera tabla se aplicarán a las operaciones cuyo plazo inicialmente pactado sea menor o igual a tres (3) meses que no cuenten con calificación de corto plazo.

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

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

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

Para efectos del presente numeral, entiéndase por grandes empresas las que no cumplan las definiciones de micro, pequeña y mediana empresa lo definido en el Capítulo 13 del Libro 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, o las normas que lo reglamenten, modifiquen, sustituyan o adicionen.

7. Activos y contingencias sujetas a riesgo de crédito frente a micro, pequeñas, medianas empresas o personas naturales: Se utilizará un porcentaje de ponderación del setenta y cinco por ciento (75%).

Sin embargo, los créditos cuyo valor del activo supere el 0.2% de la suma del valor de todos los activos a que se refiere el presente numeral pondera al cien por ciento (100%) en el caso de microempresas y personas naturales, y del



ochenta y cinco por ciento (85%) en el caso de pequeñas y medianas empresas.

8. Activos y contingencias garantizados con inmuebles: En el caso de créditos para financiar adquisición de vivienda cuya garantía sea la misma vivienda se utilizarán las ponderaciones de la siguiente tabla:

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

La relación saldo/garantía se calcula como el saldo pendiente de pago de todos los activos y contingencias garantizados con un mismo inmueble dividido entre la valoración del inmueble, expresada en términos porcentuales. La valoración del inmueble deberá realizarse de acuerdo con las instrucciones emitidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Lo previsto en el presente numeral solo se aplicará sobre las garantías inmobiliarias que se consideren garantías admisibles.

4. LÍMITE DE CAPTACIONES

Con el fin de fortalecer la gestión prudencial y mitigar riesgos asociados al fondeo, se propone establecer límites a las captaciones que los Fondos de Empleados pueden recibir de sus asociados, definidos en proporción a su patrimonio técnico. De esta manera, el volumen de recursos captados se mantendría en niveles consistentes con la capacidad patrimonial de cada entidad para administrar riesgos, evitando concentraciones excesivas de pasivos exigibles y reduciendo la exposición a riesgos de liquidez. Esta disposición contribuye a preservar la estabilidad financiera de los fondos y se alinea con los principios de regulación prudencial aplicables a entidades de ahorro y crédito.

Impacto

A partir de la información financiera reportada por los FE plenos a la Superintendencia de la Economía Solidaria con corte a 31 de diciembre de 2024, así como de los formatos 9027, 9036 y 168, se realizó una estimación del indicador de solidez aplicando los conceptos establecidos en el proyecto. Es importante señalar

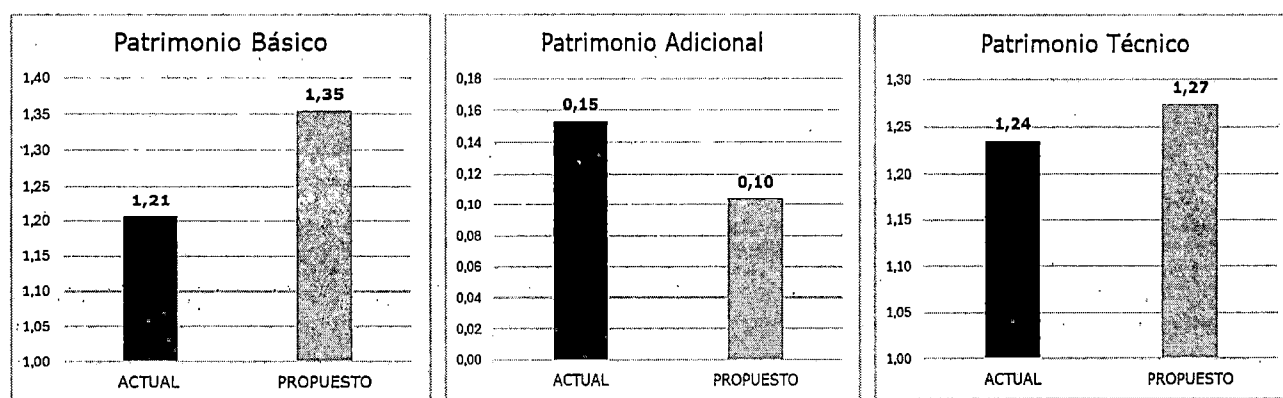
que, para algunos rubros de menor magnitud, no se contó con el nivel de detalle necesario para desagregar la información contable, por lo cual se aplicaron supuestos sobre la información faltante. En consecuencia, si bien los cálculos permiten aproximar la dirección y magnitud del impacto, no es posible determinar con exactitud los valores finales de los componentes ni de las relaciones de solvencia, los cuales dependen de los supuestos aplicados.

Esta estimación se realiza en dos etapas. En la primera, se ajusta la medición del patrimonio básico, el patrimonio adicional y los APNR bajo los parámetros de la propuesta presentada en la sección correspondiente. En la segunda etapa, se calcula el índice de solidez básica y total, y la relación de apalancamiento.

Adicional a la información de los FE de categoría plena, se utilizó la información pública disponible sobre calificaciones de riesgo de las contrapartes.

Con base en este análisis, se concluye que, en términos generales, los FE de categoría plena contarían con capital suficiente para cumplir con las relaciones de solvencia básica, total y la relación de apalancamiento. Incluso, al incorporar una revelación más completa de riesgos, se observaría una posición más sólida como se puede evidenciar en las siguientes gráficas:

Gráfica 6. Impacto de la Propuesta Normativa en la Estructura Patrimonial



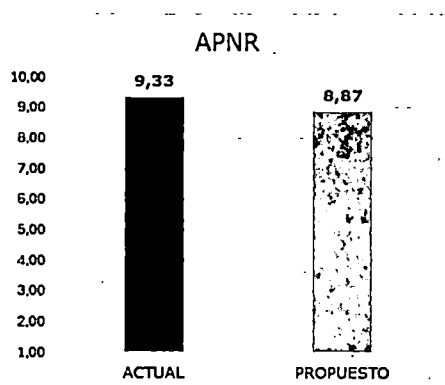
Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria, cálculos URF – cifras en billones de pesos a diciembre de 2024

Con el propósito de fortalecer la calidad del capital de las organizaciones y su capacidad de absorber pérdidas, se propone para el patrimonio básico: i) trasladar desde el patrimonio adicional, el porcentaje de excedentes que la asamblea haya

aprobado para incrementar la reserva de protección de aportes sociales, y ii) incluir los otros resultados integrales (ORI). Estos ajustes representarían para los FE plenos un aumento estimado en el patrimonio básico del 12% (\$148.571 millones). Sin embargo, la inclusión de nuevos rubros en las deducciones (valor del crédito mercantil, impuesto de renta y el valor de la revalorización de activos) genera que el impacto de la propuesta regulatoria sobre el patrimonio básico neto de deducciones sea menor (8%), \$87.458 mil millones.

El traslado de excedentes desde el patrimonio adicional al patrimonio básico implicaría una disminución de este primero en 32% (\$48.959 millones). En consecuencia, el efecto global sobre el patrimonio técnico se estima en un aumento de 3,1% (\$38.498 millones).

Gráfica 7. Impacto de la Propuesta Normativa en los APNR



Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria, cálculos URF – cifras en billones de pesos a diciembre de 2024

Los activos de los FE plenos se conforman principalmente por cartera de créditos, la cual, a diciembre de 2024, representa cerca del 75% del total. De esta cartera, el 86% corresponde a créditos de consumo otorgados a personas naturales y el 13,5% en la modalidad de vivienda. El 25% restante se distribuye en efectivo (14%), inversiones (9%) y otros activos (2%).

Ante la ausencia de información específica para estimar el impacto de la exposición a riesgo operacional y de mercado en los FE plenos, se utilizó como referente el promedio de las cuatro cooperativas financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, a partir de la información publicada por dicho ente supervisor. Estas exposiciones se suman a los Activos Ponderados por Nivel de Riesgo (APNR), junto con los ajustes propuestos a los APNR asociados al riesgo crediticio, con el fin de obtener una estimación integral del impacto regulatorio. En consecuencia, estos cálculos permiten anticipar un efecto directo sobre la relación



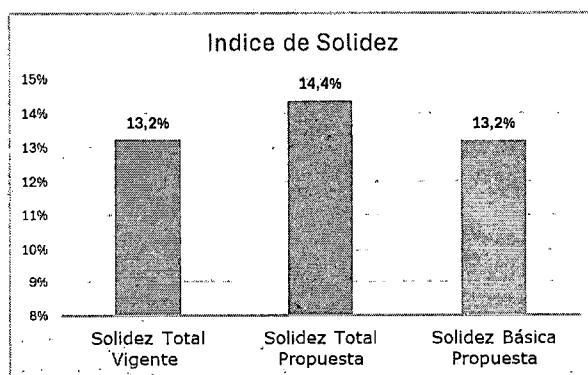
de solvencia, derivado tanto del mayor nivel de exposición agregado como de la recomposición de los APNR.

Con base en esta estructura, el APNR propuesto presenta una disminución estimada de \$466 mil millones para los fondos plenos, ubicándose en un total de \$8,87 billones. Esta reducción se explica principalmente por los ajustes en los ponderadores de riesgo aplicados a la cartera de crédito, en donde su principal impacto se da a partir de la concentración en créditos de consumo a personas naturales, cuyo ponderador bajó de 100% a 75%.

Por su parte, se evidencia un perfil conservador en este tipo de entidades por cuanto el portafolio de inversiones es muy pequeño.

El ejercicio de estimación muestra que, aunque los APNR propuestos aumentan en comparación con el cálculo vigente, este comportamiento obedece a una medición más integral de la exposición al riesgo. En particular, se incorporan de manera explícita los riesgos operacional y de mercado, junto con los ajustes derivados de la calificación de las contrapartes de crédito. En consecuencia, los resultados reflejan de forma más precisa el perfil de riesgo de los FE plenos y permiten una lectura más consistente de su relación de solvencia.

Gráfica 8. Impacto de la Propuesta Normativa en la Estructura Patrimonial



Fuente: Superintendencia de la Economía Solidaria, cálculos URF – cifras a diciembre de 2024

Ahora bien, en lo que refiere al resultado final de los ajustes propuestos para el índice de solidez, se observa que la disminución en los APNR se traduce en una mejora de la relación de solvencia total de los FE de categoría plena, que aumentaría en 1,2 puntos porcentuales, alcanzando niveles de 14,4% como se

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

observa en Gráfica 7. De igual forma, la relación de solvencia básica se ubicaría en 13,2%.

La propuesta de fortalecimiento del indicador de solidez para fondos de empleados representa una evolución metodológica integral que posiciona al sector en la vanguardia de las mejores prácticas prudenciales internacionales. La transición de un enfoque unidimensional basado exclusivamente en riesgo crediticio hacia un marco multidimensional que incorpora riesgo de mercado, operacional y medidas de apalancamiento, constituye un salto cualitativo fundamental que mejora sustancialmente la capacidad de medición y gestión de la solidez institucional. Esta evolución no solo refleja la maduración del sector fondista, sino que también anticipa los desafíos prudenciales emergentes en un entorno financiero cada vez más complejo y dinámico.

La alineación con estándares internacionales, particularmente con los principios de Basilea III, fortalece significativamente la credibilidad y comparabilidad del marco regulatorio colombiano. Esta convergencia hacia mejores prácticas globales facilita el diálogo con organismos internacionales, mejora la transparencia del sector ante inversionistas y contrapartes, y proporciona un marco conceptual robusto que ha sido probado y refinado en múltiples jurisdicciones. La adopción de estos estándares no constituye una mera aplicación de normas foráneas, sino una adaptación inteligente que considera las características específicas del sector fondista colombiano, manteniendo la coherencia metodológica internacional.

La proporcionalidad inteligente evidenciada en el mantenimiento del requerimiento total del 9% mientras se redistribuye en componentes específicos, demuestra un equilibrio técnico excepcional entre rigor prudencial y viabilidad práctica. Esta aproximación evita incrementar la carga regulatoria sobre las entidades mientras mejora significativamente la calidad y sensibilidad de la medición de solidez. La descomposición en solidez básica, relación de apalancamiento y componente residual, proporciona múltiples dimensiones de análisis que enriquecen tanto la supervisión como la autogestión institucional, creando un marco más robusto y comprehensivo para la evaluación de la fortaleza patrimonial.

En síntesis, esta propuesta constituye una modernización prudencial que equilibra de manera óptima la sofisticación metodológica con la aplicabilidad práctica, fortaleciendo la estabilidad del sector fondista mientras mantiene su viabilidad operativa y su capacidad de crecimiento sostenible al servicio de los asociados.



RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Los FE deberán dar cumplimiento a las disposiciones previstas en el presente decreto a más tardar dentro de los treinta y seis (36) meses siguientes a la fecha de publicación del presente decreto.

La Superintendencia de la Economía Solidaria contará con dieciocho (18) meses a partir de la fecha de publicación del presente decreto para expedir instrucciones.



ANEXO 1. OPERACIONES AUTORIZADAS DE MÉXICO

A. MÉXICO. Operaciones autorizadas por nivel.

- 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.
- 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 LRSAP.
- 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.
- Funcionar 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.

Básico

Nivel I

Nivel II

Nivel III

Nivel IV



<ul style="list-style-type: none">- 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.- 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.- 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.			

Fuente: Elaboración URF anexo 2 Documento técnico Decreto 344 de 2017



ANEXO 2. OPERACIONES AUTORIZADAS A ORGANIZACIONES COOPERARIVAS POR NIVEL O CATEGORIA EN BRASIL

No.	Operaciones	CC. Plenas	CC. Clásicas	CC. De capital y préstamo
1.	Recaudar fondos, exclusivamente de asociados, sin emitir certificado	X	X	—
2.	Obtener préstamos y transferencias de instituciones financieras nacionales o extranjeras, incluso a través de depósitos interbancarios	X	X	X
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;	X	X	X
4.	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	X	X	X
5.	Utilizar fondos en el mercado financiero, incluso en depósitos en efectivo e interbancarios, con sujeción a las limitaciones legales y reglamentarias	X	X	X



	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;	X	X	X
7.	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.	X	X	X
8.	Inversiones en bonos de titularización de activos	X	—	—
9.	Operaciones de préstamos de activos.	X	—	—
10.	Operaciones de recompra.	X	—	—
11.	Inversiones en cuotas de fondos de inversión	X	—	—



ANEXO 3. CUADRO COMPARATIVO – INDICE DE SOLIDEZ: METODOLOGÍA VIGENTE VS. PROPUESTA

Criterio	Metodología vigente (Decreto 1068 de 2015)	Metodología propuesta (alineada con Basilea y buenas prácticas internacionales)	Justificación del ajuste
Base de cálculo	Solo APNR crediticio.	Activos ponderados por crédito, mercado y operacional (y medición complementaria de liquidez).	Refleja la exposición total y mejora la capacidad de absorción de pérdidas.
Ponderaciones por riesgo	Fijas por categoría de cartera: 0%, 20%, 50%, 100%.	Tener en cuenta el nivel de riesgo, por tipo de activo, contraparte, garantías y plazo.	Aumenta la precisión del perfil de riesgo y evita sub/sobreestimaciones.
Riesgo de mercado	No aplica.	Inclusión de exposición a tasas, precios e inversiones.	Ya es material por la diversificación de portafolios.
Riesgo operacional	No aplica.	Ponderación por eventos operacionales según tamaño y complejidad.	Reconoce fallas procesos/personas/sistemas.
Relaciones de Solvencia complementarias.			
solvencia básica	No aplica.	Evalúa la proporción del capital de mayor calidad (capital primario básico) frente a los APNR.	Garantiza que una parte significativa del capital esté compuesta por instrumentos de alta capacidad para absorber pérdidas de manera inmediata, fortaleciendo la estabilidad financiera y la confianza de los asociados.
Indicador de apalancamiento	No aplica.	Mide la relación entre el capital de la entidad y el total de sus activos (sin ponderar por riesgo).	Permite identificar niveles excesivos de endeudamiento y complementar la medición basada en riesgos, asegurando que el crecimiento de los activos esté respaldado por un capital suficiente y sostenible en el tiempo.
Objetivo regulatorio	Capital mínimo frente a crédito.	Capital suficiente frente a todos los riesgos materiales; foco en sostenibilidad.	Refuerza confianza y resiliencia sectorial.



Bibliografía

- Basel Committee o Banking Supervisión, The Basel Framework
- Ley para Regular las Actividades de Sociedades de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Préstamo, LRASCAP, México 2009
- Unidad de Regulación Financiera URF, Documento Técnico, 2017, Decreto 344 de 2017
- Supersolidaria - Economía solidaria en cifras: Caracterización socioeconómica del Sector Solidario en Colombia 2024
- Decreto 1481 de 1989, Artículo 22 Servicios de ahorro y crédito. Los fondos de empleados prestarán los servicios de ahorro y crédito en forma directa y únicamente a sus asociados, en las modalidades y con los requisitos que establezcan los reglamentos y de conformidad con lo que dispongan las normas que reglamenten la materia
- Decreto 344 de 2017, Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público
- Congreso de México, 2009, Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), Confederación Alemana de Cooperativas DGRV, participación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en los Sistemas de Pago de América Latina y el Caribe, Octubre 2012,
- Matthias Arzbach, DGRV, Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina, Costa Rica, septiembre 2020.

Entidad originadora:	Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF)
Fecha (dd/mm/aa):	05/09/2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con las normas prudenciales, reclasificación y régimen de operaciones de los Fondos de Empleados.

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Las organizaciones de la economía solidaria que prestan servicios de ahorro y crédito (cooperativas de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales con ahorro y crédito) son un actor estratégico del sistema financiero colombiano reconocido constitucionalmente en el artículo 333 de la Constitución Política, conforme el cual en el principio de libertad económica se establece el deber estatal de fortalecer las organizaciones solidarias como expresión del interés social.

Los fondos de empleados (FE), cuyo marco legal se encuentra en el artículo 22 del Decreto Ley 1481 de 1989, han venido evolucionado significativamente a lo largo del tiempo, consolidándose como entidades que contribuyen a la inclusión financiera y el bienestar económico de los trabajadores asociados a través de la prestación de servicios de ahorro y crédito.

El marco regulatorio prudencial aplicable a los FE ha experimentado una evolución gradual orientada hacia el fortalecimiento institucional del sector y la protección de los derechos de los asociados. Esta evolución se ha materializado en normas de suficiencia patrimonial, estructuras de buen gobierno y sistemas de administración de riesgos de liquidez y crédito, reconociendo las particularidades de estas entidades que operan como manifestaciones autogestionarias de economía solidaria de vínculos comunes de asociación laboral.

En consideración a estos antecedentes y en desarrollo de la "Hoja de ruta del subsector solidario de ahorro y crédito 2022", la Unidad Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) ha identificado la necesidad de consolidar un proyecto normativo para los FE sustentado en cuatro enfoques técnicos fundamentales:

- i) **Proporcionalidad regulatoria**, que busca asegurar que las disposiciones regulatorias consideren las diferentes categorías y tamaños de los fondos de empleados en Colombia, adaptando los requerimientos a sus capacidades institucionales y de gestión de riesgos.
- ii) **Fortalecimiento prudencial**, que establece estándares prudenciales orientados a fortalecer la resiliencia financiera de los FE, proteger los ahorros de los asociados y contribuir a la estabilidad del sistema financiero de la economía solidaria en su conjunto.
- iii) **Gestión integral de riesgos**, que promueve un enfoque regulatorio en el desarrollo de capacidades internas para la identificación, medición, control y mitigación de riesgos financieros y operativos, priorizando una gestión preventiva y sostenible.



Hacienda

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 2 de 5

iv) **Armonización con estándares internacionales y buenas prácticas**, que incorpora estándares internacionales y aprendizajes de experiencias comparadas, adaptados al contexto colombiano, con el fin de consolidar un marco regulatorio creíble, transparente y comparable que genere confianza entre asociados, autoridades y organismos internacionales.

En atención a la creciente relevancia del sector fondista colombiano y a la necesidad de actualizar su marco regulatorio, resulta esencial examinar las mejores prácticas internacionales que orienten el diseño de un régimen prudencial especializado. Sin perjuicio de reconocer que la figura de los FE es propia de Colombia, y que otras jurisdicciones cuentan con entidades de naturaleza y objeto similares que permiten realizar comparaciones útiles para el estudio. El análisis de estas experiencias exitosas aporta insumos técnicos valiosos para adaptar enfoques comprobados al contexto institucional colombiano, asegurando que la propuesta normativa se sustente en evidencia empírica y en la convergencia hacia estándares globales de supervisión.

La propuesta normativa que acompaña la presente memoria justificativa, se pueden clasificar en cuatro componentes claves, orientados a fortalecer el marco regulatorio de los FE. En primer lugar, **establece la asignación de los fondos plenos al primer nivel de supervisión**, con el fin de armonizar el esquema de regulación y supervisión de estas entidades y garantizar un tratamiento homogéneo para entidades con capacidades institucionales similares. Esta medida reconoce que los fondos han consolidado de manera consistente su capacidad técnica, administrativa y de gestión necesaria para cumplir con estándares de supervisión acordes con su tamaño y funcionamiento. Adicionalmente, la propuesta contempla la posibilidad de reclasificación voluntaria y la reclasificación por nivel de activos, como mecanismos complementarios para asegurar una regulación proporcional con organizaciones del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria que ya cuentan con estas alternativas.

El segundo componente corresponde al **establecimiento de un régimen de operaciones específico, que reconoce las particularidades de los FE y su propósito específico dentro del ecosistema financiero de la economía solidaria**. Este régimen proporciona certeza jurídica, homogeneidad regulatoria y un marco prudencial ajustado a su naturaleza, evitando la aplicación de disposiciones diseñadas para entidades con características y finalidades distintas. Entre las operaciones autorizadas se encuentran: la captación de ahorro mediante depósitos a la vista, a término y CDAT; el otorgamiento de créditos y contratos de apertura de crédito; la compra de cartera o factoring exclusivamente con asociados; la prestación de servicios de asistencia técnica, educación y capacitación; y la celebración de convenios para la provisión de servicios complementarios.

El tercer componente corresponde a la **actualización del índice de solidez**, considerado el avance más relevante de la propuesta. Esta actualización implica una evolución metodológica integral que transita de un enfoque unidimensional, basado exclusivamente en el riesgo crediticio, hacia un marco multidimensional más completo y alineado con las mejores prácticas internacionales, el cual reconoce los riesgos a los cuales se encuentran expuestas los FE. La nueva estructura conserva el requerimiento total del 9%, pero lo distribuye en componentes especializados: solidez básica (4,5%), calculada sobre el patrimonio básico de mayor calidad en relación con los activos ponderados por riesgo total; relación de apalancamiento (3%), concebida como



Hacienda

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 3 de 5

una medida no dependiente de modelos de riesgo que actúa como respaldo prudencial adicional; y un componente residual (1,5%), destinado a atender requerimientos específicos de acuerdo con las características propias de cada entidad.

Esta mejora al índice de solidez incluye la incorporación del concepto de Otros Resultados Integrales (ORI) en el patrimonio técnico para reflejar de manera más acertada la realidad económica de las fluctuaciones en el valor razonable de los activos financieros; la recomposición del patrimonio básico y adicional en función de su capacidad de absorción de pérdidas, en línea con estándares internacionales; la inclusión de la exposición al riesgo de mercado y operacional en los activos ponderados, reconociendo la naturaleza multidimensional del riesgo en las operaciones actuales; y el refinamiento de las ponderaciones crediticias por calificación de contraparte, introduciendo una sensibilidad al riesgo más sofisticada que supera las limitaciones de las categorías tradicionales de cartera. Esta estructura multidimensional aporta mayor sensibilidad al riesgo, una mejor alineación con estándares internacionales y una capacidad predictiva significativamente más robusta.

Finalmente, el cuarto componente introduce la **definición de un límite de captaciones vinculado al patrimonio técnico de la entidad**, con el propósito de homologar las condiciones prudenciales aplicables a las distintas organizaciones del sector de ahorro y crédito de la economía solidaria. Esta medida busca mitigar riesgos derivados de la concentración y la exposición excesiva frente a pasivos captados, garantizando una mayor consistencia regulatoria entre entidades con funciones similares. Asimismo, se constituye en una buena práctica de gestión preventiva y de gestión basada en riesgos, al fortalecer los mecanismos de protección de los ahorradores y contribuir a la estabilidad financiera del sector.

Este enfoque prudencial asegura que las captaciones no superen la capacidad institucional para gestionarlas de manera segura, protegiendo así los recursos de los asociados y previniendo el apalancamiento excesivo que podría comprometer la solvencia de las organizaciones. Adicionalmente, esta medida incentiva el fortalecimiento patrimonial sostenible como requisito previo para la expansión de las operaciones de captación, promoviendo un desarrollo sectorial equilibrado y resiliente.

En conjunto, los cuatro componentes planteados —la reclasificación de entidades, el desarrollo de un régimen de operaciones, la actualización del indicador de solidez y la introducción de límites de captación vinculados al patrimonio técnico— conforman un marco regulatorio integral robusto que responde a las particularidades del sector fondista. Esta actualización prudencial no solo fortalece la gestión de riesgos y mejora la capacidad de supervisión preventiva, sino que también asegura un tratamiento homogéneo entre entidades con características similares, fomenta la confianza de los asociados y protege la estabilidad del sector. Al estar alineada con estándares internacionales y adaptada a las condiciones nacionales, la propuesta regulatoria representa un paso decisivo para garantizar la solidez patrimonial, la sostenibilidad financiera y la consolidación de los fondos de empleados como actores relevantes de la economía solidaria del país.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO



Hacienda

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 4 de 5

La presente regulación aplica a los Fondos de Empleados que se encuentren desarrollando operaciones o se propongan adelantarlas, bajo la forma asociativa prevista en el Decreto Ley 1481 de 1989 modificado por la Ley 1391 de 2010 y por la Ley 2496 de 2025.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por los numerales 11 y 25 del artículo 189, y el artículo 333 de la Constitución Política, los literales e), h) e i) del numeral 1 del artículo 48 y el artículo 49 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el parágrafo 1 del artículo 36 y artículo 53 de ley 454 de 1998 y los artículos 22, 23 y 69 del Decreto Ley 1481 de 1989.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas citadas se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

La propuesta normativa rige a partir de su publicación y modifica el Título 5 de la Parte 11 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, relacionado con normas aplicables a los Fondos de Empleados para la prestación de servicios de ahorro y crédito.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).

No aplica.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.

No aplica.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La propuesta normativa no tiene impacto presupuestal

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL



Hacienda

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 5 de 5

No aplica.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

No aplica.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

Documento técnico elaborado por la URF que contiene las justificaciones técnicas de la propuesta.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	No aplica
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No aplica
Informe de observaciones y respuestas	No aplica
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No aplica
Documento técnico URF	Si

Aprobado por: Mauricio Salazar Nieto
Subdirector de Regulación Prudencial

Felipe Negrette P. Ruth Forero Derenis López

Elaborado por: Felipe Negrette, Diana Forero y Derenis López (Asesores)