

Bogotá D.C, 10 de octubre de 2025

Doctora
Mónica Piedad Higuera Garzón
Directora General
Unidad de Regulación Financiera - URF
Ciudad

Ref. Observaciones Proyecto de Decreto “Actualización de la regulación prudencial y de operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría plena e intermedia, y el fondo de liquidez de las cooperativas de ahorro y crédito, y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría plena y de los fondos de empleados de categoría plena”

Respetada Doctora Higuera:

El sector cooperativo colombiano constituye un componente esencial del sistema económico nacional, enmarcado en los principios de solidaridad, ayuda mutua y gestión democrática que lo diferencian del modelo empresarial tradicional.

En este contexto, el sector contribuye de manera significativa a la inclusión financiera, la equidad social y la democratización del acceso a los servicios financieros y económicos. Por ello es imperativo que se promueva la defensa de un marco jurídico prudencial que reconozca la especificidad cooperativa y asegure la aplicación de criterios de regulación proporcionales, coherentes con la naturaleza no lucrativa y solidaria de sus organizaciones.

En este contexto, CONFECOOP, ASCOOP y FECOLFIN presentan de manera conjunta las observaciones y comentarios al Proyecto de Decreto *“Por medio del cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 en lo relacionado con el régimen prudencial y de operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría plena e intermedia y, el fondo de liquidez de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría plena y de los fondos de empleados de categoría plena”*, con el propósito de aportar una visión técnica, jurídica y sectorial que contribuya al perfeccionamiento de la regulación propuesta y a la consolidación de un marco normativo equilibrado, garante de la estabilidad y sostenibilidad del sistema financiero cooperativo colombiano.

OBSERVACIONES POR CAPÍTULOS:

Capítulo 1 - Fondo de liquidez para cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, fondos de empleados y asociaciones mutuales

El fondo de liquidez (FL) constituye un instrumento esencial de la autorregulación financiera del sistema cooperativo, diseñado para garantizar la disponibilidad de recursos líquidos ante eventuales tensiones por retiros inesperados de ahorros y, en consecuencia, fortalecer la confianza en las operaciones de ahorro y crédito del sector solidario. Es importante resaltar que este instrumento no constituye un encaje, sino un mecanismo prudencial de auto respaldo y protección de los depósitos.

A diferencia del encaje bancario aplicable a los establecimientos de crédito, el fondo de liquidez tiene una naturaleza jurídica distinta, pues no responde a una medida de política monetaria orientada a controlar la liquidez de mercado y la inflación. Su fundamento se encuentra en los principios de cooperación, solidaridad y autorregulación establecidos en los artículos 3, 6 y 10 de la Ley 79 de 1988 y en los artículos 35 y 38 de la Ley 454 de 1998, que habilitan la creación de mecanismos de integración económica entre entidades del sector de la economía solidaria con el propósito de preservar su estabilidad y solvencia, así como contribuir al crecimiento y fortalecimiento de la Red de la Economía Solidaria

Desde el punto de vista prudencial, el fondo cumple una función preventiva, es un colchón de seguridad colectiva que busca evitar episodios de iliquidez transitoria y contribuir a la estabilidad del sistema cooperativo, bajo el principio de autonomía y gestión integral de riesgos. Por ello, las disposiciones que lo regulen deben reflejar el equilibrio entre prudencia, rentabilidad y flexibilidad operativa, sin desnaturalizar su origen y función cooperativos.

El artículo 2.11.7.2.2.1 del proyecto limita los activos admisibles del fondo a “Cuentas de ahorro, cuentas corrientes en los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia o títulos de deuda pública”.

Esta restricción, aunque prudencialmente razonable, reduce innecesariamente las alternativas de inversión, impide la diversificación, dificulta el control del riesgo de mercado, afecta la rentabilidad y desconoce la posibilidad de utilizar instrumentos financieros emitidos por entidades del sector de la economía solidaria vigiladas por la Supersolidaria.

Asimismo, el artículo 2.11.7.2.2.2 modifica los porcentajes del nivel del FL dependiendo de la exigibilidad de los depósitos únicamente para las CAC plenas, lo que se traduciría en un descenso del nivel general del FL y en un ajuste en la estructura financiera bien sea por la mayor capacidad de colocación o la menor necesidad de fondeo. Dados estos beneficios potenciales consideramos que se debería extender a todas la CAC sin considerar el tamaño o perfil de riesgo.

3.1 Consideraciones jurídicas y de política prudencial

El proyecto de decreto en estudio restringe la inversión del fondo de liquidez exclusivamente a cuentas de ahorro, cuentas corrientes y Títulos de Tesorería (TES). Tal limitación, aunque inspirada en buscar una reserva de alta liquidez colocada en el Banco Central, limita la aplicación de principio de HQLA, *High Quality Liquid Assets*) conforme lo menciona las recomendaciones de Basilea III, desconoce que la regulación prudencial debe ser diferenciada y proporcional respecto de las entidades del sector solidario.

Si bien es coherente que una porción del fondo esté invertida en activos líquidos de seguridad, mantener una concentración exclusiva en TES contraría el principio de diversificación de riesgos. Los TES presentan bajo riesgo crediticio, pero su valor de mercado está expuesto a la volatilidad de tasas de interés, generando potenciales pérdidas en escenarios de desvalorización. En contextos de aumento de tasas y de desvalorización de estas inversiones, podría generar riesgos de liquidez representado en las pérdidas probables o efectiva por la liquidación anticipada de estos títulos y por ende afectar el nivel del fondo de liquidez y la estabilidad patrimonial de las cooperativas. De esta manera, las organizaciones del sector podrían estar expuestas a un nuevo riesgo: de mercado.

Además, las operaciones con TES implican costos operativos y tecnológicos relevantes —como la contratación de fiduciarias o comisionistas de bolsa, el acceso a plataformas de negociación y la adquisición de servicios de información financiera (Bloomberg, proveedores de precios)— que resultan onerosos y desproporcionados para cooperativas medianas o pequeñas, que no cuentan con economías de escala y necesariamente tendrían que estructurar áreas de tesorería con mayor experticia en el manejo de estos instrumentos, incluso en el caso de que tercericen este servicio. De esta manera, una exigencia rígida de invertir exclusivamente en TES podría generar una barrera técnica y financiera, reduciendo la rentabilidad del fondo y desviando recursos que deberían destinarse al cumplimiento del objeto social cooperativo, cual es el incremento en el nivel de bienestar de sus asociados.

Por otra parte, la restricción propuesta desconoce la experiencia exitosa de las cooperativas que actualmente gestionan sus fondos de liquidez mediante carteras colectivas del mercado monetario (FIC) y CDT escalonados, instrumentos que cumplen con los principios de seguridad, liquidez, diversificación y tienen en su gran

mayoría el carácter de HQLA que recomienda Basilea, y que además permiten una mayor eficiencia operativa y rentabilidad neta. Dichas carteras colectivas, además, están debidamente reguladas, calificadas y vigiladas, garantizando la transparencia en la valoración y el manejo prudente del riesgo de contraparte. En otras palabras, no existe una evidencia de que el actual manejo del fondo de liquidez en las cooperativas ha resultado riesgoso para la operación y, por el contrario, lo que se ha visto es un manejo adecuado que ha generado beneficios para las entidades.

El principio de proporcionalidad regulatoria (Ley 454 de 1998, art. 38) impone que las cargas normativas sean razonables y diferenciadas según la naturaleza de las entidades. Así, el fondo de liquidez de las cooperativas no puede regirse por la misma lógica que el encaje bancario o las reservas obligatorias del sistema financiero tradicional, pues ello vulneraría el marco legal especial de la economía solidaria, la autonomía cooperativa y la finalidad de servicio sobre el lucro.

3.2 Consideraciones financieras y operativas

Desde el punto de vista financiero, se advierte que una composición exclusivamente basada en TES podría generar una reducción en la rentabilidad promedio del portafolio de liquidez en algunas coyunturas de mercado. Estudios sectoriales comparativos evidencian que, durante varios períodos, la tasa DTF y los rendimientos de CDT a corto plazo superaron la rentabilidad efectiva de los TES a uno, cinco y diez años.

Adicionalmente, operar exclusivamente con TES a través de intermediarios bursátiles implica comisiones dobles (compra y venta), lo cual disminuye aún más la rentabilidad neta del fondo y especializar a todas las CAC en la gestión de productos nuevos con riesgos diferentes frentes a las estrategias que actualmente manejan las cooperativas. Esta menor eficiencia financiera se traduciría en menores excedentes cooperativos, afectando la capacidad de las entidades para fortalecer su patrimonio institucional y financiar programas sociales.

También debe considerarse la dificultad práctica de mantener el nivel mínimo del fondo en 10% —o en el porcentaje resultante según la metodología de maduración— cuando las entidades no operan directamente en la compra de inversiones y deben realizar a través de una comisionista no bancarizada que usa como cuentas operativas a los FIC o carecen de infraestructura tecnológica para negociación de títulos. En la práctica, el traslado temporal de recursos entre FIC (que no harían parte del fondo de liquidez) a inversiones fuera del FL podría generar descalces transitorios en el cumplimiento del nivel del fondo y a incumplimientos técnicos de la norma.

Por estas razones, el modelo más eficiente para las cooperativas es el de portafolios diversificados en distintas herramientas de renta fija y FIC del mercado monetario y una estrategia de gestión del riesgo de liquidez con escalonamiento de vencimientos, donde se combinan activos líquidos inmediatos con instrumentos de mayor rentabilidad y vencimientos distribuidos, permitiendo atender obligaciones sin necesidad de vender títulos en el mercado secundario. Este esquema, además de prudente, ha demostrado ser efectivo en la gestión de liquidez y riesgo de mercado dentro del sistema cooperativo.

Finalmente, los planes de contingencia de liquidez (PCL), exigidos por la Circular Básica Contable y Financiera, establecen claramente los mecanismos de respuesta ante crisis de liquidez. Por tanto, resulta innecesario imponer rigideces adicionales en la estructura del fondo, cuando ya existen protocolos que obligan a recomponerlo en instrumentos de alta seguridad en escenarios de estrés definidos.

3.3 Recomendaciones gremiales

Con base en el análisis jurídico, financiero y operativo precedente, los organismos de integración que suscriben este documento, formulan las siguientes recomendaciones concretas:

1. Mantener la naturaleza solidaria del fondo, reafirmando que se trata de un instrumento de autorregulación interna del sistema cooperativo y no de un encaje financiero.
2. El uso de títulos de deuda pública (TES) dentro del fondo de liquidez debe ser potestativo y no una obligación general para las cooperativas de categoría plena o en las que hagan traslado a plenas.
Cada entidad debería poder decidir la proporción de sus recursos en estos instrumentos conforme a su perfil de riesgo, política de tesorería y estrategia de rentabilidad, manteniendo la autonomía técnica que caracteriza la gestión prudencial del sector solidario, esto en el sentido de que las limitan únicamente a cuentas de ahorro, corrientes y títulos de Tesorería, donde las primeras se caracterizan por una rentabilidad casi que nula.
3. Debe mantenerse la equidad regulatoria para cooperativas básicas e intermedias. El principio de igualdad y equidad (Ley 79 de 1988, arts. 2 y 4) requiere que las cooperativas básicas e intermedias también puedan invertir sus fondos de liquidez en títulos de deuda pública (TES), bajo parámetros proporcionales y niveles de supervisión acordes a su escala.
4. Ampliar el universo de activos admisibles, incluyendo CDT de entidades vigiladas por la Supersolidaria y dentro de estas las de carácter solidario, participaciones en carteras colectivas de alta liquidez (FIC) del mercado monetario, fiducias sin pacto de permanencia y otros instrumentos de bajo riesgo y fácil realización.

5. Permitir la gestión descentralizada y participativa del fondo, con posibilidad de administración por entidades cooperativas especializadas o por mecanismos gremiales bajo supervisión de la Supersolidaria.
6. Incorporar una cláusula de proporcionalidad y flexibilidad, que permita ajustar las inversiones del fondo a la realidad operativa de cada entidad y a las condiciones del mercado.
7. Revisar la metodología de cálculo del Índice de Riesgo de Liquidez (IRL), a fin de reconocer la maduración de los CDT y evitar duplicidades que eleven artificialmente los requerimientos de liquidez.
8. Evitar costos regulatorios innecesarios, considerando que la implementación de tesorerías activas y sistemas de negociación bursátil no corresponde a la naturaleza ni a la escala operativa de la mayoría de cooperativas de ahorro y crédito.

En conclusión, el nuevo marco del fondo de liquidez debe garantizar la prudencia sin sacrificar la rentabilidad ni la autonomía solidaria, asegurando la coherencia entre los objetivos de estabilidad financiera y los principios que rigen la economía solidaria. Una regulación prudente, proporcional y técnicamente viable fortalecerá la capacidad del sector para gestionar sus riesgos, ampliar su alcance social y contribuir al desarrollo sostenible del sistema financiero solidario colombiano.

Capítulo 2 – Reglas sobre patrimonio de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito de categoría básica

Relación de Solvencia.

La propuesta de actualización del régimen prudencial para las cooperativas con actividad financiera plantea modificaciones estructurales a la actual relación de solvencia, incorporando nuevos elementos de riesgo y requerimientos de capital orientados a fortalecer la estabilidad del sistema. Si bien el propósito de la medida es legítimo, el análisis técnico y jurídico realizado por los organismos de integración evidencia la necesidad de una revisión integral del enfoque, a fin de evitar efectos desproporcionados o inaplicables dentro de la realidad operativa del sector de la economía solidaria.

El esquema vigente, contenido en el Decreto 1068 de 2015 y desarrollado en la Circular Básica Contable y Financiera, exige una relación mínima de solvencia del 9%, calculada como la proporción entre el patrimonio técnico y los activos ponderados por nivel de riesgo (APNR). El Proyecto de Decreto introduce una nueva estructura que desagrega esta relación en tres componentes: una relación básica de solvencia (4.5%), una protección adicional de capital (4.5%) y un colchón de

conservación (1.5%), además de incorporar el riesgo de mercado, el riesgo operativo y un indicador de apalancamiento mínimo del 3%.

Si bien estas disposiciones se inspiran en los estándares de Basilea III, su traslado literal al sector solidario desconoce la naturaleza jurídica y económica diferenciada de las cooperativas, consagrada en la Ley 79 de 1988 y la Ley 454 de 1998. Las cooperativas no son entidades mercantiles ni persiguen fines de lucro; su patrimonio es de propiedad colectiva y su objetivo es la prestación de servicios a los asociados.

Por ello, el capital regulatorio cooperativo tiene una función de estabilidad institucional y no de rentabilidad accionaria, lo cual exige criterios de medición distintos a los del sistema bancario tradicional.

Uno de los aspectos más críticos del proyecto es la inclusión del riesgo operativo y el nivel de apalancamiento sin metodologías previamente definidas, lo cual introduce incertidumbre técnica y puede derivar en sobrecapitalización forzada. Las cooperativas no disponen de estructuras ni sistemas estadísticos de pérdidas operativas comparables a los de los bancos, por lo que carecen de insumos para calcular estos riesgos con precisión. La ausencia de metodología impide cuantificar el impacto real de los nuevos requerimientos, genera inseguridad jurídica y puede afectar la planeación financiera de las entidades, generando así un riesgo para el sistema financiero cooperativo.

De igual manera, la introducción del apalancamiento mínimo del 3%, sin especificar la base de cálculo, cuentas y factores de ponderación o los ajustes aplicables, puede ocasionar duplicidades con la relación de solvencia, y su aplicación uniforme puede distorsionar los indicadores de cooperativas pequeñas o con activos de bajo riesgo. El principio de proporcionalidad regulatoria, establecido en los artículos 38 y 53 de la Ley 454 de 1998, obliga a adaptar las exigencias prudenciales a la naturaleza especial, escala y complejidad de las entidades. La aplicación rígida de parámetros diseñados para bancos contraviene dicho principio y puede generar efectos adversos como la reducción de la colocación de crédito, la retención excesiva de excedentes o la concentración del mercado.

En el plano operativo, el aumento implícito de los requerimientos de capital puede generar sobrecostos significativos para las cooperativas medianas e intermedias, que tendrían que destinar recursos a reforzar el patrimonio técnico o a implementar sistemas de cálculo complejos, reduciendo su rentabilidad y capacidad de inversión social. El fortalecimiento patrimonial debe ser progresivo, calibrado y acompañado de herramientas de asistencia técnica, no mediante imposiciones inmediatas que comprometan la sostenibilidad del modelo.

Enfatizamos que la prudencia financiera y la estabilidad no se logran únicamente mediante mayores exigencias de capital, sino a través de un equilibrio entre regulación, supervisión, gestión de riesgos y acompañamiento institucional. Por ello, el nuevo régimen de solvencia debe basarse en evidencia empírica, en pruebas piloto y en una evaluación de impacto regulatorio (RIA) que mida los efectos sobre las diferentes categorías de cooperativas. Se recomienda a la URF realizar un proceso de simulación previo a la expedición del decreto, aplicando las nuevas fórmulas a una muestra representativa de entidades básicas, intermedias y plenas, con el fin de ajustar los parámetros antes de su implementación obligatoria y medir realmente las implicaciones que esto representaría en el sector.

Igualmente, se recomienda mediar el impacto que podría generarse en el relacionamiento entre las cooperativas de ahorro y crédito y el sector fondista. Ajustes normativos como los que se están planteando, podrían comprometer seriamente a las cooperativas de ahorro y crédito que administran recursos de fondos de empleados.

Asimismo, resulta indispensable clarificar la composición del patrimonio básico y complementario que servirá como base para el cálculo de la solvencia. El proyecto no define con precisión qué partidas serán computables —por ejemplo, los aportes sociales, las reservas estatutarias, los excedentes retenidos y las provisiones—, ni cuáles estarán sujetas a deducción o ponderación. La ausencia de esta definición genera inseguridad jurídica y puede conducir a interpretaciones dispares entre entidades y supervisores. En consonancia con la práctica actual, deben reconocerse como capital regulatorio aquellas partidas de naturaleza permanente, no distribuibles y afectas al fortalecimiento institucional, excluyendo únicamente los elementos intangibles o de difícil realización.

Desde el punto de vista jurídico, cualquier modificación al régimen de solvencia debe observar los principios constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad e igualdad normativa. El exceso de rigidez en las exigencias puede vulnerar la libertad de asociación y la autonomía de las organizaciones solidarias, al imponerles condiciones desmedidas frente a su capacidad financiera real. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que la intervención estatal en la economía debe ser adecuada a la naturaleza de los sujetos regulados y no puede desconocer las particularidades de los modelos asociativos.

En consecuencia, proponemos que la implementación del nuevo régimen de solvencia sea gradual y diferenciada, estableciendo por una parte un periodo transitorio mínimo de 36 meses para las cooperativas básicas e intermedias, y de 18 meses para las cooperativas plenas, durante los cuales se permita la aplicación progresiva de los nuevos componentes sobre los cuales ya se conoce la metodología de estimación de los riesgos. Y por otra, que la incorporación de la medición de los elementos de riesgo operacional y nivel de apalancamiento, sobre

los cuales la Supersolidaria aún no ha definido la metodología o no se conocen la metodología de ponderación, se incorporen al decreto una vez se tenga certeza del impacto.

Asimismo, se recomienda que el decreto incluya una cláusula de revisión técnica a los 18 meses de su entrada en vigor, a fin de validar el requerimiento de capital ya medido por una metodología aprobada por la Superintendencia, de ajustar las ponderaciones y parámetros en función de la evidencia empírica obtenida. Este mecanismo permitiría corregir posibles distorsiones y garantizar que el régimen prudencial mantenga coherencia con la realidad económica del sector.

Desde la perspectiva técnica, se propone mantener como referencia base la relación mínima de solvencia del 9%, hasta tanto se verifique la validez de los nuevos componentes mediante pruebas piloto. Cualquier incremento en los requerimientos de capital debería sustentarse en estudios de impacto que demuestren su necesidad y proporcionalidad. Asimismo, se recomienda explicitar en el decreto que la metodología definitiva para la medición de riesgo operativo y apalancamiento será expedida por la URF mediante resolución posterior, una vez validados los resultados del proceso de prueba.

De igual manera, se requiere eliminar la obligación de información a la Junta de Vigilancia de toda concentración de cupo individual superior al diez (10%) del patrimonio técnico, por cuanto no hace parte del Control Social que ejercen de acuerdo con su naturaleza legal.

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 a la Junta de Vigilancia y al Consejo de Administración de la respectiva entidad.

Finalmente, consideramos esencial que la regulación prudencial reconozca la particular estructura de riesgo y solvencia del modelo cooperativo. Las cooperativas financian sus operaciones con recursos de los asociados, tienen portafolios de crédito menos volátiles y gestionan riesgos bajo esquemas de control democrático y educación solidaria. En consecuencia, las normas prudenciales deben fortalecer estas capacidades endógenas, no sustituirlas por mecanismos propios del sistema bancario.

En conclusión, el fortalecimiento del régimen de solvencia es un objetivo legítimo y compartido por el sector cooperativo; sin embargo, su implementación debe ajustarse a los principios de proporcionalidad, especialidad y progresividad, garantizando un equilibrio entre estabilidad financiera y sostenibilidad social. Por ello, reafirmamos nuestro compromiso de participar activamente en las mesas técnicas convocadas por la URF para la definición metodológica y la calibración del

nuevo esquema, en aras de construir una regulación prudencial sólida, diferenciada y coherente con la naturaleza jurídica y social de las cooperativas colombianas.

Capítulo 3 – Operaciones autorizadas

La modificación introducida en el Artículo 2.11.13.3.1 del Decreto 1068 de 2015, que faculta a las cooperativas de ahorro y crédito plenas para captar ahorro mediante la emisión de certificados de depósito a término (CDT), representa un avance significativo en la diversificación de las fuentes de fondeo y en el proceso de equiparación progresiva con las cooperativas financieras. Esta medida contribuye a fortalecer la autonomía patrimonial del sector y a ampliar las alternativas de gestión de liquidez bajo esquemas prudenciales de control.

No obstante, surge una inquietud jurídica y operativa respecto a la posible transferencia o endoso de dichos títulos. Teniendo en cuenta que los CDT son títulos valores negociables, podría presentarse la situación en que sean endosados a personas no asociadas, lo que en la práctica podría configurar la captación de recursos de terceros, aspecto contrario al marco normativo establecido para las cooperativas de ahorro y crédito. Tal escenario plantea la necesidad de definir con precisión los límites de circulación de estos instrumentos, a fin de preservar su naturaleza y asegurar la congruencia con el principio de exclusividad de operaciones con asociados previsto en la Ley 79 de 1988.

PRINCIPALES DESVENTAJAS POTENCIALES PARA EL SECTOR:

1. Incremento en Costos Operacionales y Tecnológicos

La adopción de marcos prudenciales más sofisticados, alineados con estándares internacionales de riesgo, exige una mayor inversión que se convierte en un costo fijo para las entidades:

- ✓ **Mayor Carga de Cumplimiento:** Los nuevos requisitos de capital, liquidez (como las reglas del Fondo de Liquidez mencionadas en el proyecto) y gestión de riesgos obligan a las entidades a contratar o capacitar personal especializado y a dedicar más recursos a la verificación y el reporte regulatorio.
- ✓ **Costos de Infraestructura Tecnológica:** Para aplicar correctamente los nuevos modelos de riesgo y generar los reportes detallados y oportunos exigidos por la URF y la Supersolidaria, las entidades deben invertir en costosos softwares y plataformas tecnológicas. Esto afecta desproporcionadamente a las cooperativas de Categoría Básica e Intermedia.

2. Incremento patrimonio institucional y Limitación de Excedentes

Un régimen de solvencia más estricto implica que las entidades deben tener más capital para el mismo nivel de riesgo, lo que puede chocar con la naturaleza social del sector:

- ✓ Mayor Exigencia de Capitalización: Las nuevas reglas pueden incrementar el nivel de capital mínimo requerido para operar o para realizar ciertas actividades. Esto obligaría a las entidades a retener una mayor proporción de sus excedentes para aumentar su patrimonio, en lugar de destinarlos a los fondos sociales.
- ✓ Impacto en la destinación social: Si los recursos se canalizan prioritariamente a cumplir con los índices de solvencia, se podría limitar el cumplimiento del objeto social fundamental de estas organizaciones solidarias, afectando los beneficios y el bienestar de los asociados.

3. Rigidez y Brecha Competitiva

El enfoque en la estandarización prudencial puede no tener en cuenta las particularidades de la economía solidaria, generando rigidez e inequidad:

- ✓ Desventaja para entidades pequeñas: Los requisitos uniformes (o incluso segmentados por categoría, como las reglas de liquidez para los FE Plenos) pueden ser inalcanzables para los fondos y cooperativas más pequeños, dificultando su competitividad frente a las grandes entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera.
- ✓ Limitación de Actividades: Al establecer reglas más estrictas sobre la ponderación por riesgo de ciertos activos (como créditos de libranza o la composición del fondo de liquidez), las entidades pueden sentirse obligadas a reducir o limitar la oferta de productos crediticios esenciales para sus asociados, volviéndose menos flexibles en su oferta de valor.
- ✓ Riesgo de Concentración: A largo plazo, las entidades que no logren cumplir con las exigencias regulatorias podrían verse forzadas a fusionarse con organizaciones más grandes, lo que llevaría a una concentración de activos y a una reducción de la pluralidad del sector de la economía solidaria en regiones menos atendidas.

4. Incertidumbre sobre la implementación:

- ✓ Al tratarse de un proyecto de ley, la aplicación final de la norma podría variar respecto a la versión inicial, creando un período de incertidumbre para las cooperativas.
- ✓ El lapso de tiempo para su implementación de 36 meses es muy corto teniendo en cuenta que son varios procesos que deberán ser validados para el funcionamiento exitoso y que a su vez las entidades requerirán hacer ajustes presupuestales por el costo que demanda su puesta en marcha.
- ✓ La estandarización de las reglas implicaría limitar la capacidad de las cooperativas para aplicar enfoques más sofisticados en la gestión del riesgo y ofrecer soluciones financieras más adaptadas a las necesidades específicas de sus asociados.

El análisis conjunto realizado por CONFECOOP, ASCOOP y FECOLFIN evidencia que la actualización del marco prudencial propuesto por la Unidad de Regulación Financiera (URF) constituye una oportunidad valiosa para fortalecer la solidez, transparencia y confianza del sistema cooperativo con actividad financiera. No obstante, las modificaciones deben desarrollarse respetando la naturaleza jurídica y económica diferenciada del modelo solidario y los principios de autonomía, proporcionalidad y especialidad normativa establecidos en la Ley 79 de 1988 y la Ley 454 de 1998.

La regulación prudencial del sector cooperativo no puede limitarse a la mera adopción de estándares bancarios. Requiere, en cambio, un diseño propio que considere la estructura patrimonial colectiva, la finalidad social de sus operaciones y la participación democrática de sus asociados. Solo un enfoque adaptado a estas características garantizará la sostenibilidad financiera y social de las entidades solidarias y la continuidad de su aporte al desarrollo económico incluyente del país.

En este sentido, reafirmamos la importancia de que toda modificación normativa esté sustentada con evidencia y en un análisis de impacto regulatorio que permita dimensionar los efectos reales sobre las distintas categorías de cooperativas. Igualmente, se insiste en la necesidad de contar con periodos de transición adecuados, metodologías publicadas previamente y procesos de validación técnica participativa, de modo que las nuevas exigencias se implementen de manera ordenada, proporcional y sostenible.

De manera particular, se subraya la relevancia de mantener la autonomía del Fondo de Liquidez como instrumento de autorregulación solidaria, garantizar la amplitud de operaciones autorizadas bajo un enfoque prudencial basado en riesgo, y asegurar que las medidas de solvencia se apliquen de forma diferenciada y gradual.

Como organismos de integración y representación cooperativa, estas modificaciones a la regulación prudencial del sector cooperativo con actividad financiera deben avanzar en la misma dirección y al mismo ritmo con la Superintendencia de la Economía Solidaria, toda vez que esta será la entidad que dará instrucciones y verificará el cumplimiento de los estándares regulatorios. Este aspecto hoy genera alta preocupación a la luz del proyecto normativo, toda vez que metodología como la medición del riesgo operativo o del riesgo de mercado, no se considera que tienen la madurez suficiente para hacer frente a un marco regulatorio prudencial como el propuesto, de hecho, hoy existen dificultades en proceso mucho menos complejos al interior de la Supersolidaria que están teniendo repercusiones importantes en la operación de las cooperativas.

Este tipo de avances no puede desconocer la capacidad técnica del Supervisor para hacer frente a la regulación, aspecto sobre el cual se hace un llamado para evitar mayores traumatismos para las entidades vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Finalmente, destacamos la necesidad de establecer un mecanismo permanente de diálogo técnico entre la Unidad de Regulación Financiera - URF, la Supersolidaria y las organizaciones representativas del sector, que permita revisar, ajustar y mejorar continuamente la regulación prudencial. La construcción de un marco normativo estable y realista requiere participación, evidencia y cooperación institucional.

En conclusión, el sector cooperativo con actividad financiera reitera su compromiso con la estabilidad del sistema, la protección del ahorro de los asociados y el fortalecimiento de la supervisión prudencial, al tiempo que defiende la preservación de su identidad solidaria y su función social. Las propuestas presentadas buscan contribuir a la elaboración de un decreto equilibrado, técnicamente sólido, razonablemente oportuno, alineado interinstitucionalmente y jurídicamente coherente, que garantice que el desarrollo del cooperativismo financiero continúe siendo un pilar de inclusión, confianza y equidad dentro del sistema financiero colombiano.

Con nuestro acostumbrado respeto,


Carlos Ernesto Acero Sánchez
Presidente Ejecutivo
CONFECOOP


María Eugenia Pérez Zea
Presidenta Ejecutiva
ASCOOP


Freddy Castro
Presidente Ejecutivo
FECOLFIN