

## Recuadro 2: El mecanismo de ATL y la función de prestamista de última instancia del Banco de la República\*

### 1. Introducción

El apoyo transitorio de liquidez (ATL) es el mecanismo mediante el cual el Banco de la República (Banrep) desarrolla su función de prestamista de última instancia (PUI), encomendada por mandato constitucional. En esta operación, el Banrep entrega recursos al establecimiento de crédito<sup>1</sup> (EC) solicitante, a un plazo determinado, a cambio de que este último transfiera la propiedad de los títulos valores admisibles que registra en su portafolio en el activo, a su valor de mercado. La operación se realiza bajo el marco legal de un contrato de descuento o redescuento<sup>2</sup> en el que, a diferencia de una operación repo, no se exige al EC de responder por la obligación ante un incumplimiento.

La discusión teórica clásica sobre la existencia de la función de PUI en los bancos centrales surgió de la premisa de que estas instituciones debían velar por la estabilidad del sistema bancario, otorgando liquidez a los bancos en problemas, ante retiros masivos de los depósitos de los ahorradores. En el caso de presentarse una crisis de confianza que se tradujera en retiros de depósitos, el banco central debía apoyar a los bancos solventes, siempre y cuando cumplieran con los requisitos para tener acceso al ATL, con el fin de restablecer y mantener la confianza en el sistema financiero y contribuir a su estabilidad. De acuerdo con los principios de Bagehot (1873), los bancos centrales deberían prestar con prontitud y libremente (de acuerdo con la demanda) a entidades solventes, pero con problemas de liquidez, realizando la operación con colaterales de buena calidad y con una tasa de interés más alta que la del mercado, con el fin de desestimular el uso del ATL a entidades que pudieran obtener recursos en los mercados financieros.

A diferencia de las operaciones de política monetaria y de los mecanismos utilizados para facilitar el adecuado funcionamiento del sistema de pagos, que buscan una solución común a una problemática de mercado, el mecanismo del ATL otorga recursos individualmente al EC solicitante, con el objetivo de brindarle un apoyo temporal mientras encuentra solución a su problemática de liquidez. De esta manera, el ATL se constituye en una alternativa para mitigar el efecto contagio que el EC pueda tener sobre el resto del sistema financiero.

El marco legal de este mecanismo está contenido en la Constitución Política y en el artículo 12 de la Ley 31 de 1992. Desde los puntos de vista técnico y legal, el mecanismo del ATL se puede utilizar para cubrir: 1) una necesidad transitoria de liquidez<sup>3</sup>, o 2) una insuficiencia de

\* El autor Orlando Chipateca Peralta, forma parte del Departamento de Estabilidad Financiera del Banco de la República. Sus afirmaciones no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

1 De acuerdo con la SFC, se consideran EC a aquellas instituciones financieras cuya función principal consiste en la captación en moneda legal de recursos del público en forma de depósitos a la vista o a término para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos, inversiones u otras operaciones activas. Dentro de este grupo se encuentran los bancos, las compañías de financiamiento, las corporaciones financieras y las cooperativas financieras. También se consideran EC y pueden acceder a los ATL las instituciones reguladas por normas especiales autorizadas para captar recursos del público (entidades de regulación especial). Por último, los llamados "bancos puente" son EC de carácter especial, en los términos de la Ley 1870 de 2017.

2 Se entiende por contrato de descuento, aquel por virtud del cual un EC endosa en propiedad a favor del Banrep títulos de inversiones financieras o pagarés, a cambio del pago de contado que hace el Banrep, con la facultad para este último, al cabo de un plazo, de exigir la restitución de tales sumas al EC o al deudor que aparece en los títulos. Por su parte, el contrato de redescuento es aquel por virtud del cual un EC endosa en propiedad a favor del Banrep títulos de inversiones financieras o pagarés que adquirió mediante descuento de un tercero, a cambio del pago de contado que hace el Banrep, con la facultad para este último, al cabo de un plazo, de exigir la restitución de tales sumas al EC o al deudor que aparece en los títulos.

3 El monto puede ser equivalente hasta el 15% de los pasivos para con el público del respectivo EC. Esta cuantía excepcionalmente puede ser mayor, bajo circunstancias especiales, en caso de que sea necesario facilitar el normal funcionamiento del sistema de pagos.

fondos en la cuenta de depósito que el EC posee en el Banrep<sup>4</sup>. En el primer caso, el objetivo es otorgar liquidez temporal ante necesidades transitorias de liquidez que el EC está afrontando o anticipando. En el segundo caso, la finalidad del ATL es cubrir faltantes en la cuenta de depósito, originados por el incumplimiento de otros EC en el pago de obligaciones a favor del EC solicitante.

La importancia de este mecanismo de liquidez radica en que permite afrontar, de la mejor manera posible, los efectos de las crisis financieras. De hecho, con dicho mecanismo se otorgaron recursos en dos de las crisis más recientes en Colombia, ocurridas en los años ochenta y a finales de los noventa. En esta última, el Banrep desembolsó recursos a treinta EC por un total de COP2,1 billones en 1998 (2,8% del total del activo de los EC a diciembre de 1998), COP1,4 billones en 1999 (1,8% del total del activo de los EC a diciembre de 1999) y COP507 mil millones en el año 2000 (0,6% del total del activo de los EC a diciembre de 2000).

A nivel internacional, y en razón a las crisis recientes, la literatura respecto a la función de PUI ha generado una reflexión común en varias jurisdicciones sobre sus principios clásicos y su poca utilización, dada su ineficacia operacional. Un ejemplo de esto son las discusiones del G30 (Group of Thirty, 2024) en el que se analizaron los eventos de quiebras de bancos en Estados Unidos y Suiza ocurridos a principios de 2023. El G30 planteó recomendaciones dirigidas a mejorar la facilidad de PUI de la Reserva Federal. La principal recomendación gira en torno a aspectos operativos como: 1) la disponibilidad en el banco central de los activos admisibles para PUI, de tal manera que estén revisados previo a la solicitud de acceso y su traslado al banco central sea más eficiente, y 2) la preparación práctica que debe tener el EC solicitante de los recursos.

El objetivo de este recuadro es detallar el mecanismo de ATL en Colombia, y los simulacros que el Banrep realiza con los EC, lo que ha permitido un mejor entendimiento de la operatividad por parte de las entidades, así como identificar potenciales mejoras en el esquema.

El recuadro está compuesto de cinco secciones, incluyendo la presente introducción. En la segunda sección se señalan algunas características del ATL; en la tercera se presenta información acerca de los simulacros; en la cuarta sección se plantea la manera como se puede analizar al EC que hace uso de los recursos del Banrep, y en la quinta se concluye.

## 2. Características del mecanismo de ATL

El Banrep ha establecido y ha hecho explícitas las condiciones financieras, legales y operativas<sup>5</sup> que deben cumplir las entidades para ingresar y mantener los recursos del ATL, con el propósito de mitigar el riesgo moral<sup>6</sup> en que pueden incurrir los EC, enviar un mensaje al sector para fomentar una disciplina de mercado y mitigar el riesgo de contraparte. Tales condiciones buscan contar con contrapartes solventes que, si bien presentan problemas de liquidez, no implican un elevado riesgo para el Banrep.

A continuación, se señalan las principales características de los ATL de acuerdo con la Resolución Externa 2 de 2019 de la Junta Directiva del Banrep:

- Condición de solvencia<sup>7</sup>: en ningún caso los ATL podrán otorgarse a EC insolventes. Se entiende por insolvencia cuando la relación de solvencia total es inferior al 40% del nivel mínimo previsto por la regulación (3,6%) o cuando el patrimonio es inferior al 50% del capital suscrito.

En los casos en que la relación de solvencia total sea menor al 9%, el EC deberá cumplir un plan de ajuste impartido por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC).

4 En este caso, el monto del ATL es equivalente al valor de la insuficiencia en la cuenta de depósito del EC en el Banrep.

5 Para mayor detalle, véase la Resolución Externa 2 de 2019 de la Junta Directiva del Banrep y la Circular Reglamentaria Externa DEFI-360 correspondiente al asunto 3: apoyos transitorios de liquidez.

6 El riesgo moral se refiere a la situación en la que la entidad asume más riesgos de los que asumiría si tuviera que soportar el costo completo de dichos riesgos. Esto ocurre porque está protegida, total o parcialmente, de las consecuencias negativas de los riesgos. El riesgo moral surge porque la entidad sabe que, aunque tome decisiones imprudentes o se comporte de manera arriesgada, no tendrá que asumir las consecuencias negativas, por lo que se siente menos incentivada a tomar medidas preventivas o a ser más cuidadosa.

7 Se entiende por solvencia total el límite máximo que un EC puede tener en activos de acuerdo con su patrimonio. Se entiende por capital suscrito el capital de constitución de un EC.

- Monto máximo: 15% de los pasivos para con el público (PPP)<sup>8</sup>. En casos excepcionales, el gerente general del Banrep podrá autorizar que se otorgue a un EC recursos por un monto superior al 15% de los PPP. En este evento, el gerente general deberá contar con el concepto previo del Comité de Intervención Monetaria y Cambiaria.

Si el ATL es solicitado por insuficiencia de fondos<sup>9</sup>, el monto será equivalente al defecto en la cuenta de depósito del EC en el Banrep.

- Plazo: plazo inicial máximo de 30 días calendario prorrogable a solicitud del EC hasta completar 180 días calendario. En todo caso, un EC no podrá utilizar los recursos provenientes del ATL por más de 270 días calendario dentro de un período de 365 días calendario.

Si el EC ingresó al ATL por insuficiencia de fondos y solicita prórroga, estará sujeto al cumplimiento de las condiciones para acceder y mantener los recursos por necesidades transitorias de liquidez<sup>10</sup>.

- Costo: tasa de la ventanilla de expansión adicionada en 375 puntos básicos.
- Títulos valores admisibles: aquellos provenientes de inversiones financieras y de operaciones de cartera (pagarés). Existe un orden de preferencia a favor de los primeros. A cada clase de título se le aplica un *haircut*<sup>11</sup> de acuerdo con su nivel de riesgo. Los títulos deben ser desmaterializados o inmaterializados<sup>12</sup>.
- Restricción a las operaciones activas: durante la vigencia del ATL, existirá control sobre la suma de las siguientes operaciones activas: cartera de créditos bruta y operaciones de *leasing* financiero, inversiones, disponible en moneda extranjera, operaciones monetarias activas y compromisos de cuentas del balance y cuentas contingentes que puedan generar incrementos en la cartera de créditos o en las inversiones.

### 3. Realización de simulacros

A partir de febrero de 2019<sup>13</sup>, con el propósito de: 1) identificar oportunidades de mejora en las condiciones operativas y en la aplicación de la normatividad; 2) mejorar la comprensión del mecanismo por parte de los EC; 3) ilustrar por medio de un ejercicio práctico la utilización del mecanismo del ATL, y 4) preparar de la mejor forma los procedimientos en recurso humano, tecnológicos y operativos que implica la implementación de tal herramienta; el Banrep estableció la obligatoriedad de ejecutar simulacros, de tal manera que todos los EC deben participar en al menos un simulacro cada tres años. Transcurridos seis años de impuesto tal requisito, todas las entidades lo han cumplido.

Los supuestos que se realizan al momento de realizar los simulacros son:

- El EC solicita acceso a un ATL por treinta días calendario, pero lo cancela anticipadamente el sexto día del simulacro.
- El EC entrega títulos valores provenientes de inversiones financieras emitidas en el mercado local y en el exterior, y de operaciones de cartera (pagarés).

---

8 Se considera que la principal fuente de fondeo permanente de los EC son los PPP y, por tanto, un retiro inesperado de las cuentas que componen los PPP afecta la liquidez de los EC. El 15% de los PPP corresponde a la cuantía máxima histórica de volatilidad de dicha fuente.

9 Esto ocurre cuando la necesidad de liquidez del EC se origina exclusivamente en una insuficiencia de fondos en la cuenta de depósito CUD para la liquidación definitiva del canje de cheques, como consecuencia del incumplimiento en el pago de obligaciones contraídas a su favor por otros EC que hayan incurrido en cesación de pagos o que se deriven de dicha situación.

10 Ello, en razón a que, si los recursos obedecen a cubrir faltantes en la cuenta de depósitos CUD del Banrep en los primeros treinta días, no hay restricción sobre las operaciones activas.

11 El *haircut* (recorte) es una reducción aplicada al valor del bono o del pagaré para proteger al Banrep del riesgo de que dicho activo pierda valor. Se aplica como un descuento o una deducción en el valor del título.

12 Se entiende por pagarés desmaterializados aquellos que han pasado por el proceso de conversión del soporte material al soporte electrónico, inmovilizando el documento original, depositados para custodia y administración ante un depósito centralizado de valores autorizado por la SFC, que cumpla con los requisitos establecidos por esta entidad y aquellos adicionales que establezca el Banrep. Se entiende por pagarés inmaterializados aquellos emitidos en forma electrónica, depositados para custodia y administración ante un depósito centralizado de valores autorizado por la SFC que cumpla con los requisitos mencionados. Sin embargo, solo en caso de contingencia, se aceptan pagarés físicos.

13 Resolución Externa 2 de 2019 de la Junta Directiva del Banrep (artículo 24).

- Se simulan situaciones de contingencia que detonan las estrategias de continuidad.
- Se hace un llamado al margen y/o sustitución de títulos por la disminución hipotética en el valor de mercado de algunos títulos o la pérdida de calidad y admisibilidad de otros.

Después de cada simulacro, se realiza una reunión de retroalimentación, a la cual asisten funcionarios del EC, del Banrep, del Depósito Centralizado de Valores (Deceval) y de la SFC que participaron en el ejercicio.

Los simulacros han sido exitosos (en general, los desembolsos se han hecho el mismo día de la solicitud) y han permitido identificar oportunidades de mejora que impactan la eficiencia futura del proceso, dado que facilitan que las instituciones involucradas estén preparadas para un evento real. Además, han dejado como principal resultado la estructuración de un manual de procedimientos por parte de varias entidades, que les sirve de elemento interno de capacitación para posteriores ejercicios<sup>14</sup>.

#### 4. Análisis de las entidades que utilizan los ATL

El hecho de que un EC acceda a un ATL indica que cumple con todos los exigentes requisitos financieros, legales y operativos requeridos por la normatividad para utilizar los recursos de última instancia; es decir, el otorgamiento del ATL por parte del Banrep refleja que el EC solicitante pertenece al grupo de entidades solventes y financieramente viables, pese a estar enfrentando una situación de iliquidez. Por consiguiente, las entidades deberían interpretar dicha situación bajo tal enfoque.

Si bien cada crisis financiera tiene sus propias complejidades, se debe reconocer que la regulación prudencial y la supervisión de las instituciones financieras son factores que actualmente facilitan que tanto el banco central como el EC con problemas de liquidez lleguen a un acuerdo sobre el momento oportuno y la etapa adecuada en que la estrategia óptima sea la de acudir al ATL. Ello debe ser analizado por el mercado como un complemento para reforzar la solidez financiera en la liquidez del EC involucrado.

Por tanto, bajo el marco de contribuir a la estabilidad financiera, elemento que tiene un beneficio común trascendental para todos los EC, es prudente no discriminar a aquellas entidades que realizan un esfuerzo importante por estabilizar su situación financiera y que acuden a este mecanismo de liquidez del Banrep, el cual ha sido creado, precisamente, para atender a las entidades en circunstancias excepcionales. El hecho de utilizar los recursos del ATL indica que el EC involucrado se encuentra trabajando con diligencia y responsabilidad en la solución de su problema.

#### 5. Conclusión

La importancia del mecanismo de ATL en la contribución a la estabilidad financiera y el mejoramiento en su implementación por medio de los simulacros han sido los pilares del esquema de la función de PUI del Banrep.

Actualmente, este esquema cumple con los principios de Bagehot mencionados y de manera permanente se revisan sus características, las cuales coinciden con las recomendaciones de organizaciones internacionales, como el G30. Igualmente, en las evaluaciones realizadas por instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a través del Financial Sector Assessment Program (FSAP) han resaltado los ajustes realizados en materia de los procesos operativos de ATL.

En línea con lo anterior, el Banrep está en capacidad de otorgar recursos a través de los ATL de manera oportuna, y por medio de los simulacros se facilita que los EC estén operativamente preparados para acceder a este mecanismo. Así mismo, en los últimos años se ha avanzado en la desmaterialización-inmaterialización de los títulos admisibles que se reciben, con el fin de que estén disponibles para ser utilizados de manera inmediata cuando un EC solicite el acceso a un ATL.

<sup>14</sup> En 2024, un total de 27 EC realizaron simulacro de ATL con el Banrep. Por tipo de entidades, participaron trece bancos, cuatro corporaciones financieras, seis compañías de financiamiento, dos cooperativas financieras y dos entidades de regulación especial.

Una vez entendida la operación de los ATL, su contribución en las funciones misionales del Banrep, su importancia como herramienta de mitigación en las crisis financieras del pasado y su acercamiento a la realidad del mercado por medio de los simulacros, se espera que los EC continúen familiarizándose con tal figura y la vean como una alternativa posible ante sus problemas temporales de liquidez.

### Referencias

- Bagehot, W. (1875). *Lombard Street: a Description of the Money Market*. 6.<sup>a</sup> ed. H. S. King & Co.
- Banco de la República (2013). “Operaciones de liquidez del Banco de la República”, *Reportes del Emisor*, núm. 164, enero, disponible en: <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/emisor/article/view/7873>
- Echavarría, J. (2020). “Modificaciones recientes al marco normativo de los apoyos transitorios de liquidez (ATL)”, *Revista del Banco de la República*, vol. 93, núm. 1095, pp. 5-10, disponible en: <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/21515>
- Dudley, W. (2024). “Bank Failures and Contagion Lender of Last Resort, Liquidity, and Risk Management”, Working Papers 329, Princeton University, Department of Economics, Center for Economic Policy Studies.
- Uribe, J. (2006). “El Banco de la República y su función de prestamista de última instancia”, *Revista del Banco de la República*, vol. 79, núm. 939, pp. 5-20, disponible en: <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/8504>