



# Supersolidaria



## SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

### RESOLUCIÓN 2024220008215 DE

13 de diciembre de 2024

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

### LA SUPERINTENDENTA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confieren los artículos 34 y 36 de la Ley 454 de 1998, los literales d y j, del numeral 1, del artículo 114, el artículo 115 y el inciso final del artículo 116 del Decreto 663 de 1993, numeral 3, del artículo 2.4.2.2.1, y el inciso 3, del numeral 2, del artículo 9.1.2.1.1. del Decreto 2555 de 2010, en concordancia con el literal f), del numeral 5, del artículo 3 del Decreto 186 de 2004, y, con fundamento en los siguientes:

#### I. ANTECEDENTES

**Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, (en adelante denominada por su sigla, **PROGRESSA**, o como la Cooperativa), identificada con el Nit.830.033.907-8, es una entidad asociativa autónoma de la economía solidaria, de derecho privado, responsabilidad limitada y de número de asociados y patrimonio social variable e ilimitado, constituida el 6 de agosto de 1996, bajo la figura de fondo de empleados de SaludCoop EPS, que se transformó posteriormente en entidad cooperativa especializada de ahorro y crédito, según Resolución No. 0584 de 2001, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, en la Transversal 21 No. 98-71, Piso 5.

A **PROGRESSA** le son aplicables las normas que rigen el ejercicio de la actividad financiera, así como los requisitos exigibles por la ley a este tipo de organizaciones, entre los cuales se encuentran los previstos en el artículo 41 de la Ley 454 de 1998, como son la solvencia patrimonial de la Entidad, su idoneidad y la de sus administradores.

Mediante la Resolución No. 584 del 7 de junio de 2001, esta Superintendencia autorizó a **PROGRESSA** para ejercer la actividad financiera en forma especializada con sus asociados.

La Cooperativa se encuentra inscrita en el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOOB, desde el 12 de noviembre de 2002, y cuenta con el seguro de depósitos que administra dicha Entidad.

Debido a los hallazgos presentados y la configuración de las causales contenidas en los literales d) y j), del numeral 1, del artículo 114 del Decreto 663 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y con fundamento en lo previsto en el artículo 291 ibidem, mediante la Resolución No. 2023212006585 de 15 de agosto de 2023

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2024220008215 DE 13 de diciembre de 2024** Página 2 de 13

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

esta Superintendencia ordenó la medida de toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de **PROGRESSA**, para adelantar el diagnóstico de la situación real de la Cooperativa, por el término de dos (2) meses contados a partir de la fecha en que se hizo efectiva la medida. Esta Resolución fue notificada al entonces Representante Legal de la Entidad Cooperativa, el día 18 de agosto de 2023.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2.4.2.1.2 del Decreto 2555 de 2010 el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas - FOGACCOOP, mediante Resolución No. 013 de 18 de agosto de 2023, nombró al señor Juan Manuel Russy Escobar como Agente Especial de **PROGRESSA**.

A su vez, por medio de la Resolución No. 14 del 18 de agosto de 2023, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas - FOGACCOOP designó a la sociedad BDO AUDIT S.A.S. BIC, sigla BDO, identificada con Nit. 860.600.063-9, representada por Luis Fernando Reyes Ramírez, como Revisor Fiscal de la Cooperativa.

Con la Resolución No. 2023212007495 de 27 de septiembre de 2023 esta Superintendencia resolvió prorrogar, hasta el 15 de diciembre de 2023, el plazo de la medida de toma de posesión de la Cooperativa, señalado en el artículo 1 de la Resolución No. 2023212006585 del 15 de agosto de 2023, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.4.2.1.11 del Decreto 2555 de 2010. En el mismo acto administrativo la Superintendencia otorgó plazo para la presentación del estudio de viabilidad.

De conformidad con el diagnóstico y estudio de viabilidad de **PROGRESSA** denominado "*DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO*", presentado por el Agente Especial designado por el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas - FOGACCOOP, y de conformidad con la recomendación realizada por la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo, a través del memorando identificado con Radicado No. 20232120030903 del 14 de diciembre de 2023, esta Superintendencia, mediante Resolución No.2023212009765 de 15 de diciembre de 2023, ordenó la toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de Financiera Progressa, hasta por el término de un (1) año, ordenando entre otros asuntos, lo siguiente:

*"(...) ARTÍCULO 9o.- Ordenar al Agente Especial designado (...), proceda a presentar un plan, para aprobación de la Superintendencia, que incluya el restablecimiento de la solvencia patrimonial de la Entidad, las fuentes de liquidez, el cronograma de reapertura y las medidas necesarias para efectuar la racionalización operativa y administrativa de la Cooperativa y/o alguna medida de salvamento que permita a la Entidad restaurar su actividad, conforme lo dispuesto en los numerales 1 y 4, del artículo 2.4.2.2.1 del Decreto 2555 de 2010 (...)."*

En consonancia con el inciso final del artículo 116 del Estatuto Orgánico Financiero y el numeral 1 del artículo 2.4.2.2.1 del Decreto 2555 de 2010 y, en cumplimiento de lo ordenado en la Resolución No. 2023212009765 de 15 de diciembre de 2023, el Agente Especial, Juan Manuel Russy Escobar, mediante comunicación radicada con el No.20244400012552 del 16 de enero de 2024, presentó el Plan de Recuperación para **PROGRESSA**, en el cual detalló los mecanismos para subsanar los eventos que causaron la toma de posesión y también definió las alternativas para restablecer la Organización Solidaria a fin de que pueda cumplir con su objeto social, así como otras medidas destinadas a garantizar condiciones más favorables para que los depositantes, ahorradores

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2024220008215 DE 13 de diciembre de 2024** Página 3 de 13

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

e inversionistas puedan recuperar total o parcialmente sus acreencias, u otros recursos de salvaguardia.

Por medio del oficio con radicado No.20242110064731 del 23 de febrero de 2024, la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo de esta Superintendencia, aprobó el Plan de Recuperación propuesto por el Agente Especial de **PROGRESSA**, en el cual, entre otros asuntos, presentó políticas de devolución de saldos a los asociados, fijando devoluciones paulatinas y en rangos de recursos.

Mediante la Resolución No. 2024211002435 del 15 de abril de 2024, la Superintendencia levantó parcialmente la orden de suspensión de pagos de las obligaciones de la Cooperativa y, en su lugar, autorizó la devolución parcial a los acreedores, esto es ahorradores y depositantes, proyectadas para el primer semestre de 2024, correspondiente a intereses y saldos de capital menores a \$25 millones; y para el segundo semestre de 2024, saldos de capital mayores a \$25 millones.

A través de las comunicaciones radicadas con No.20244400313892 del 15 de septiembre de 2024 y No.20244400381462 del 8 de noviembre de 2024, el Agente Especial de **PROGRESA**, solicitó prorrogar por un año, el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de la Cooperativa, contemplado en la Resolución No. 2023212009765 de 15 de diciembre de 2023, argumentando los avances positivos logrados en la ejecución del Plan de Recuperación durante el primer semestre de 2024, incluyendo la mejora en indicadores financieros, la devolución de depósitos, y la gestión eficaz de solvencia, liquidez y costos.

Con el radicado No. 20244400381462 del 8 de noviembre de 2024 se presentó a esta Superintendencia el concepto de la sociedad BDO AUDIT S.A.S. BIC, sigla BDO, en calidad de Revisora Fiscal de la Cooperativa, respecto de la solicitud de prórroga presentada por el Agente Especial. La sociedad BDO, representada por el Revisor Fiscal Ángel Rodrigo Roncancio Beltrán, manifestó no tener objeciones sobre la solicitud de prórroga presentada por la Administración de la Cooperativa, debido a que, en su concepto, parece alinearse con el plan de recuperación y la realidad económica de **PROGRESSA**. A su vez, la sociedad BDO enfatizó la necesidad de realizar un seguimiento periódico y adecuado para garantizar el cumplimiento del Plan de Recuperación.

El 26 de noviembre de 2024 se llevó a cabo reunión presencial en las instalaciones de la Superintendencia, con el Agente Especial de **PROGRESSA**, su equipo de trabajo, representantes del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOO, la Superintendente de la Economía Solidaria, la Delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo, y el Grupo de Asuntos Especiales de esta Delegatura. En dicha reunión la Cooperativa expuso los fundamentos de su solicitud, frente a la cual no se expresó objeción alguna por parte del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOO.

La solicitud de prórroga presentada por el Agente Especial de **PROGRESSA**, fue presentada por la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo en el Comité de Supervisión, llevado a cabo el 31 de noviembre de 2024, para su aprobación. El Comité de Supervisión determinó pertinente prorrogar el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **PROGRESSA por el termino de seis meses.**

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

## **II. FUNDAMENTOS NORMATIVOS**

El artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, faculta a la Superintendencia de la Economía Solidaria para ejercer la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la economía solidaria, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. Para ello podrá ejercer sus funciones en los mismos términos, con las mismas facultades y aplicando los mismos procedimientos que la Superintendencia Financiera desarrolla con respecto a los establecimientos de crédito<sup>1</sup>.

El numeral 6 del artículo 2 del Decreto 186 de 2004, en concordancia con el numeral 23 del artículo 35 de la Ley 454 de 1998, faculta a la Superintendencia de la Economía Solidaria, para:

*"Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las organizaciones de la economía solidaria distintas a las establecidas en el numeral 23 del artículo 36 de la ley 454 de 1998, en los términos previstos en las normas aplicables, incluyendo dentro de dichas funciones, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar."*

La toma de posesión para administrar ordenada en el caso particular por la Superintendencia de la Economía Solidaria, se rige por el Decreto 663 de 1993, el Decreto 2555 de 2010 y demás normas que lo adicionen, modifiquen o complementen, las cuales tienen carácter de orden público y, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero señala en el numeral 2 del artículo 291 que el propósito de la intervención administrativa deviene del deber del Estado y, particularmente del poder ejecutivo, de proteger el ahorro e intereses colectivos, plasmados en derechos de créditos que pueden verse en riesgo como consecuencia de una administración inadecuada, obligación que surge de la aplicación del numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

En relación con el término de la medida de toma de posesión para administrar el inciso final del artículo 116 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero señala que el mismo no podrá exceder el plazo de un (1) año, prorrogable por un plazo no mayor a un año. Señala expresamente dicha norma:

***"Cuando no se disponga la liquidación de la entidad, la toma de posesión no podrá exceder del plazo de un (1) año, prorrogable por la Superintendencia Bancaria, por un plazo no mayor de un año; si en ese lapso no se subsanaren las dificultades que dieron origen a la toma de posesión, la Superintendencia Bancaria dispondrá la disolución y liquidación de la institución vigilada. Lo anterior sin perjuicio de que el Gobierno por resolución ejecutiva autorice una prórroga mayor cuando así se requiera en razón de las características de la entidad."*** (Se destaca).

---

<sup>1</sup> Ley 454 de 1998. Artículo 36. Numeral 23.

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

Al respecto, el Decreto 2555 de 2010 en su artículo 2.4.2.2.1. reitera que el plazo de la medida de toma de posesión para administrar no podrá exceder de un (1) año y que el mismo podrá ser prorrogado por el mismo lapso. Señala expresamente dicho artículo:

"(...)

**3. Cuando se disponga la administración de la entidad, la toma de posesión no podrá exceder del plazo de un (1) año, prorrogable por la Superintendencia respectiva por un (1) año adicional. Si en ese tiempo no se subsanaren las dificultades que dieron origen a la toma de posesión, la Superintendencia que ejerza la inspección y vigilancia sobre la cooperativa dispondrá la disolución y liquidación de la entidad. Lo anterior sin perjuicio de que el Gobierno por resolución ejecutiva autorice una prórroga mayor cuando así se requiera en razón de las características de la institución.**" (Se destaca).

A su vez, el artículo 9.1.2.1.1 señala en el inciso 3 del numeral 2 lo siguiente:

**"En todo caso, si en el plazo de un (1) año, prorrogable por un término igual no se subsanaren las dificultades que dieron origen a la toma de posesión, la entidad de vigilancia y control dispondrá la disolución y liquidación de la entidad, Lo anterior sin perjuicio de que el Gobierno Nacional por resolución ejecutiva autorice una prórroga mayor cuando así se requiera en razón de las características de la institución.**" (Se destaca).

Por su parte, la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en el Título VI, Capítulo III, numeral 4.2., indica en relación con el término de la toma de posesión para administrar y la facultad de la Superintendencia de la Economía Solidaria para prorrogar dicho término:

**"El término de intervención de la toma de posesión para administrar es de un (1) año, prorrogable por otro año adicional, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional por resolución ejecutiva autorice una prórroga mayor cuando así se requiera en razón de las características de la organización (inciso final del artículo 116 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en concordancia con lo señalado en el numeral 3 del artículo 2.4.2.2.1 del Decreto 2555 de 2010, para las organizaciones que ejerzan actividad financiera). Durante el período de intervención para administrar, el agente especial procurará cumplir con el programa de recuperación establecido para lograr el objeto de la medida administrativa.**" (Se destaca).

Así las cosas, la Superintendencia de la Economía Solidaria tiene la facultad de prorrogar la medida de toma de posesión para administrar, en tanto su finalidad es permitir que el Agente Especial administre la organización intervenida con el propósito de superar las causales que generaron la adopción de la medida, colocando a la organización en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social, para la posterior entrega a sus asociados<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria, Título VI, Capítulo III, numeral 4.2.

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

### **III. CONSIDERACIONES**

Corresponde a esta Superintendencia disponer lo necesario para que el proceso de intervención forzosa administrativa, implementado por medio de la medida de toma de posesión para administrar ordenada respecto de **PROGRESSA**, continúe sin contratiempo y en consecuencia se puedan lograr los objetivos que la ley asigna a este procedimiento.

En este sentido, es pertinente analizar los argumentos de la solicitud de prórroga del término de la medida de posesión para administrar, por (1) un año, presentada por el Agente Especial de la Entidad Cooperativa, la cual fue radicada mediante los oficios identificados con los números 20244400313892 del 15 de septiembre y 20244400381462 del 8 de noviembre de 2024.

En este punto es preciso indicar que durante el primer semestre de 2024 esta Superintendencia realizó el seguimiento de los avances en el cumplimiento del Plan de Recuperación, indicadores financieros, la devolución de depósitos y el mantenimiento de la solvencia de la Cooperativa, evidenciando lo siguiente:

#### **3.1. Activos**

El efectivo y equivalente al efectivo ha aumentado un 34,42% entre septiembre de 2023 y septiembre de 2024, pero disminuyó un 10,98% desde diciembre de 2023. Aunque en general hay un aumento en efectivo a lo largo del año, hubo una caída importante entre diciembre de 2023 y septiembre de 2024, lo cual indica fluctuaciones en la disponibilidad de liquidez a corto plazo, dado principalmente por la devolución de depósitos.

En cuanto a las inversiones se identificó que han disminuido un 10,31% desde septiembre de 2023 y un 5,81% desde diciembre de 2023. Se evidenció una caída continua en las inversiones, lo que podría reflejar una menor actividad de inversión o desinversión para obtener liquidez, las cuales tienen una participación muy importante frente al activo total del 43.4%.

Por su parte, la cartera de créditos, que tiene una participación del 50.46% frente de los activos, disminuyó un 13,98% desde septiembre de 2023 y un 9,19% desde diciembre de 2023. Esta reducción refleja una menor cantidad en la colocación de créditos, como también los resultados de los procesos del Plan de Recuperación en la estabilización de cartera, tales como condonaciones y castigos para realizar normalización de ésta.

En cuanto a la estrategia de estabilización de cartera, aprobada por la Superintendencia de la Economía Solidaria en el Plan de Recuperación, tuvo una efectividad del 10.78%, impactando a 770 asociados durante el tercer trimestre de 2024. Una vez efectuado el reintegro de la cartera a **PROGRESSA** en diciembre de 2023, el indicador de cartera vencida se ubicó en el 33,7%, el cual ha venido disminuyendo, registrando a septiembre de 2024 un 29,6%.

A su vez, el indicador de calidad de cartera presenta un comportamiento similar pasando del 37,9% a 33,7% respectivamente, lo cual permite evidenciar, frente a la meta aprobada en el Plan de Recuperación, que a corte de diciembre de 2024 podría ubicarse en un rango del 28,93% al 34,10%, mostrando señales de alerta, lo que puede implicar un aumento en los riesgos crediticios o en la capacidad de la organización para gestionar eficientemente su cartera de asociados.

## RESOLUCIÓN NÚMERO 2024220008215 DE 13 de diciembre de 2024

Página 7 de 13

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

Tratándose del análisis de rodamientos de la cartera, es preciso señalar que más de la mitad de la cartera, 55.2%, se mantiene estable, sin deterioro y en cuanto al deterioro significativo del 19.9% de la cartera, se concentra en cartera con mora de más de 180 días, con dificultad en la recuperación.

Por su parte, los indicadores de capital muestran una tendencia positiva hacia la solidez y estabilidad, especialmente en términos del fortalecimiento del capital institucional.

En relación con la movilización parcial de cartera, en el marco del plan de estabilización y tras finalizar la Etapa I de condonación de cartera, se dio inicio a la Etapa II: Venta Parcial de Cartera. Esta etapa se basa en la gestión previa sobre la cartera con baja probabilidad de recuperación, siguiendo lo establecido en el Manual SARC. Las acciones previas realizadas incluyen:

- Criterios de selección del portafolio.
- Cartera vigente y castigada: para cartera vigente se excluyen inicialmente créditos con calificaciones distintas a D y E, salvo los afectados por arrastre. Las obligaciones se priorizan por deudor y su capacidad de pago, incluso si alguna no cumple las calificaciones.
- Cartera con garantías comunitarias.
- La venta se realizará considerando los cortes de septiembre y/o octubre de 2024.

### 3.2. Pasivos

Los pasivos totales han aumentado en el período, por efecto de un aumento en las obligaciones a pagar, que corresponde al reconocimiento de Provisión multas, sanciones, litigios, indemnizaciones, que representa el 6%.

Respecto de los depósitos, al corte de septiembre de 2023, la cuenta presentó un aumento en 8,17% desde septiembre de 2023, y un 11,85% desde diciembre de 2023. Es importante mencionar que los depósitos constituyen la mayor parte de los pasivos y han crecido de manera sostenida, lo que refleja una mayor captación o retención de fondos por parte de **PROGRESSA**, con una participación del 73% del total de pasivos.

En relación con los depósitos de ahorro se observa un incremento de 4.5%, pasando a una participación dentro de los pasivos del 0.24% al 11.37% en el último año.

Al respecto, la estrategia 2 del Plan de Devolución de Depósitos de la Fase IV buscará devolver capital e intereses de CDAT's menores a \$25 millones no renovados, afectando 1,559 CDAT's (\$11,233 millones, 15% del saldo total), sin comprometer la liquidez. Se proyecta una liquidez discrecional de \$841 millones para diciembre de 2025, considerando un escenario conservador sin renovación, ingresos por venta de cartera y la no utilización del Fondo de Liquidez.

A septiembre de 2024, con vencimientos por \$2,077 millones y liquidez de \$11,261 millones, la estrategia garantiza las devoluciones planificadas, fortaleciendo la confianza de los asociados y manteniendo la estabilidad financiera, alineándose con los objetivos aprobados por la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas - FOGACOOB, destacándose el éxito en la ejecución de las tres fases previas de devolución.

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

En punto de las obligaciones financieras y otros pasivos financieros debe señalarse que tuvo una disminución del 28,17% desde septiembre de 2023 y un 22,76% desde diciembre de 2023, con una participación del 14,77% en el total de los pasivos.

Puede afirmarse que **PROGRESSA** ha avanzado en la sustitución de pasivos financieros con el objetivo de reducir costos y obtener mejores condiciones de financiación, en concordancia con el Plan de Recuperación. Dichas gestiones han buscado optimizar el costo financiero y cumplir con los objetivos del Plan de Recuperación, asegurando créditos más económicos y competitivos.

### **3.3. Patrimonio**

La cuenta del patrimonio presentó una disminución del 31,06% desde septiembre de 2023 y un 16,27% desde diciembre de 2023. En tal sentido, se evidencia que el patrimonio ha experimentado una caída significativa a lo largo del período, lo cual se debe a las pérdidas del ejercicio y los resultados de ejercicios anteriores.

Sobre el capital social, que representa el 85,67% del total del patrimonio, se precisa que tuvo una variación positiva de 5,20% desde septiembre de 2023 y un 3,59% desde diciembre de 2023. En tal entendido, el capital social ha incrementado a lo largo del período, lo que se ha reflejado también en el incremento de los asociados con la vinculación de nuevos convenios, tal como se presentó en el informe de cumplimiento del Plan de Recuperación del segundo trimestre.

Sobre los avances en las acciones establecidas en el Plan de Recuperación con corte a 30 de septiembre de 2024, se ha identificado la vinculación de 1.057 nuevos asociados para incrementar los aportes sociales.

En cuanto a los excedentes y/o pérdidas del ejercicio se evidenció una creciente pérdida acumulada a lo largo del año con una variación del 24,62% desde septiembre de 2023, impactado negativamente el patrimonio dada su participación del 34,38% del total.

Por su parte, la cuenta de resultados presentó una variación del 476,49% desde septiembre de 2023 y diciembre de 2023, con una participación del 7,22% del total del patrimonio. Así, el fuerte aumento de los resultados negativos de ejercicios anteriores representa un deterioro significativo en las finanzas acumuladas, lo cual ha tenido un gran impacto en la caída global del patrimonio.

De acuerdo con lo anterior, el patrimonio de **PROGRESSA** ha disminuido considerablemente, lo cual ha sido causado principalmente por pérdidas en los resultados de ejercicios anteriores y en los excedentes o pérdidas del ejercicio. Aunque algunas cuentas como el capital social han aumentado, esto no ha sido suficiente para compensar las pérdidas acumuladas.

### **3.4. Indicadores relevantes**

En relación con el indicador de quebranto patrimonial, durante los meses de mayo a julio de 2024, se pudo observar que la Cooperativa se mantuvo estable sin afectar su capital social, lo que indica una protección para sus asociados. No obstante, para los siguientes dos meses, cuando el indicador cae por debajo de 1, como se observó en agosto y septiembre, el patrimonio total fue inferior al capital social, lo que implica un riesgo de

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

insolvencia. Además, la Entidad Solidaria está utilizando parte de los aportes de los asociados para cubrir sus compromisos, lo cual no es sostenible a largo plazo.

Respecto al margen de intermediación, se observa que se han realizado ajustes en las políticas de tasas a condiciones de mercado, no obstante, la suficiencia del margen financiero continúa reflejando que **PROGRESSA** presenta problemas para poder soportar los gastos con su margen financiero.

### **3.5. Medida de salvamento consistente en la fusión por incorporación**

En los radicados identificados con los números 20244400313892 del 15 de septiembre y 20244400381462 del 8 de noviembre de 2024, el Agente Especial de **PROGRESSA** argumentó su solicitud de prórroga de la medida de toma de posesión para administrar de la Cooperativa, no solo con fundamento en los avances alcanzados en la ejecución del Plan de Recuperación, sino también en la posibilidad de implementar una fusión por incorporación como medida de salvamento, en alineación con lo dispuesto en los numerales 1 y 4 del artículo 2.4.2.2.1 del Decreto 2555 de 2010, que señala expresamente sobre el desarrollo de la toma de posesión para administrar:

"(...)

*4. Durante el desarrollo de esta medida se puede determinar la liquidación o la aplicación de alguna medida de salvamento que permita a la entidad restaurar su actividad, consultando en todo caso como criterio básico la protección de los intereses de los depositantes y ahorradores. En virtud de tales mecanismos, la Superintendencia respectiva podrá optar por la fusión, incorporación, cesión de activos y pasivos, transformación de la cooperativa en sociedad anónima o la conversión de la misma en otra clase de cooperativa, o cualquier otro mecanismo que considere conveniente."*

El Plan de Recuperación, en su numeral 5, establece la fusión por incorporación como una alternativa viable para restaurar la actividad financiera de la Entidad Cooperativa. Este proceso, respaldado por el acceso al cuarto de datos por parte de las Entidades interesadas, GRUPO JURISCOOP, COOPROFESORESUN y COOVITEL ha avanzado significativamente, ya que continúan en la etapa de auditorías y evaluación de cifras. Estas auditorías de cartera, realizadas por firmas especializadas, están en curso y son determinantes para la elaboración de propuestas de incorporación.

En cuanto a los plazos definidos para presentar las propuestas de incorporación por parte de las Cooperativas interesadas, el Agente Especial de **PROGRESSA** informó que estas deben presentar sus ofertas antes de finalizar la vigencia de 2024, lo cual permitirá evaluar y seleccionar la mejor opción para garantizar la viabilidad financiera de la Cooperativa.

Acerca de la fusión por incorporación es preciso indicar que esta medida busca integrar a la Entidad Cooperativa en dificultades, a otra institución más sólida para equilibrar y mejorar su situación financiera y operativa. La aplicación de esta medida requiere del consentimiento de la Cooperativa que se fusionará con aquella incurso en una causal de toma de posesión y, en caso de que sea propuesta por las Cooperativas, será necesaria la autorización de esta Superintendencia.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2024220008215 DE 13 de diciembre de 2024** Página 10 de 13

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

El alcance de la fusión puede darse por absorción o incorporación, si una Entidad Cooperativa preexistente absorbe a aquella que es objeto de la medida, la cual se disuelve sin liquidarse, o por creación, cuando se crea una nueva empresa solidaria que agrupa a los asociados y al patrimonio de ambas, las cuales se disuelven sin liquidarse. No será procedente ordenar esta medida si no se cuenta con el consentimiento de la Cooperativa en normal funcionamiento, así como tampoco en el caso en que, producto de la fusión por creación o por absorción, se detectan riesgos que afecten la viabilidad de la nueva cooperativa o de la empresa absorbente.

En el sector solidario esta medida es totalmente aplicable, así lo evidencia la práctica, en la cual se puede observar que esta Superintendencia, aunque por interés de las cooperativas fusionadas, así lo ha autorizado. En tal sentido, la fusión tiene la virtualidad de ser una herramienta importante para fortalecer el sector cooperativo, conllevando la creación de entidades posiblemente más grandes y eficientes, convirtiéndose en una medida efectiva para la protección de los derechos de los asociados.

No obstante, su aplicación debe realizarse de manera democrática y respetando los intereses de los asociados de ambas cooperativas, ya que, si bien permite dispersar los riesgos de la entidad absorbida y aumentar la capacidad de la absorbente o de la nueva organización, deben valorarse los riesgos de la fusión para la existencia viable de la entidad resultante.

Ahora bien, el inciso final del artículo 116 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Decreto 2555 de 2010 en su artículo 2.4.2.2.1 y en su artículo 9.1.2.1.1, inciso 3, numeral 2, así como la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en el Título VI, Capítulo III, numeral 4.2., facultan a la Superintendencia de la Economía Solidaria para extender el plazo de la toma de posesión por un período adicional, cuando las circunstancias lo ameriten y con el propósito de garantizar la efectividad de las medidas implementadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la prórroga solicitada es esencial para concretar la medida de salvamento en comento, dado que permitirá completar las auditorías, analizar las propuestas y llevar a cabo las acciones necesarias para formalizar la fusión por incorporación.

Lo anterior, máxime si se toma en cuenta que el Plan de Recuperación de **PROGRESSA** ha mostrado avances relevantes que justifican la continuidad de la medida de toma de posesión para administrar, tales como las mejoras en indicadores clave, como el incremento en el margen financiero, lo cual refleja una mejor gestión en ingresos y costos financieros. A su vez, se evidencian mejoras moderadas en el cubrimiento de cartera, lo que indica una reducción parcial en el riesgo crediticio.

Aunado a lo anterior, las estrategias de control de gastos también han mostrado resultados positivos, puesto que, aunque los gastos administrativos siguen representando un desafío, se ha identificado una mayor atención al control de costos operativos, especialmente en gastos de personal y beneficios. Asimismo, se ha observado un gran progreso en la calidad de la gestión, producto de la implementación de auditorías y revisiones estratégicas que buscan identificar y corregir ineficiencias.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2024220008215 DE 13 de diciembre de 2024** Página 11 de 13

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

No obstante, producto del análisis de la situación financiera de **PROGRESSA**, también se deriva que pese a los avances, la Cooperativa enfrenta problemas estructurales significativos que hacen necesaria la prórroga para completar las medidas correctivas, tales como la estructura de gastos que ejerce presión adicional sobre los resultados financieros; el aumento de las pérdidas, afectando gravemente la sostenibilidad de la Cooperativa y el deterioro del patrimonio, que ha sido impulsado por la acumulación de pérdidas en ejercicios anteriores.

Por todo lo anterior, se estima que la prórroga de la medida de intervención es procedente para culminar el proceso de incorporación mediante la fusión por incorporación, una solución estructural para superar los problemas financieros y operativos de la Cooperativa, toda vez que, por un lado, no existen alternativas menos restrictivas que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Recuperación, y, por otro lado, los beneficios de la prórroga, como la restauración financiera y la protección de los intereses de los asociados, superan ampliamente los costos temporales asociados a la extensión de la medida.

Así las cosas, la procedencia de la solicitud del Agente Especial se fundamenta en los avances positivos en el cumplimiento en el Plan de Recuperación, incluyendo mejoras en indicadores financieros y operativos; la alineación con el marco jurídico que rige la materia; la proporcionalidad de la prórroga de la medida; y, principalmente, en la posibilidad de concretar la fusión por incorporación como medida de salvamento que garantice la restauración financiera de la Cooperativa.

Con base en los argumentos expuestos, esta Superintendencia de la Economía Solidaria considera procedente autorizar la prórroga de la medida de toma de posesión para administrar de **PROGRESSA** por un período de seis meses, **desde el 15 de diciembre de 2024 hasta el 15 de junio de 2025**. Lapso que permitirá consolidar los esfuerzos realizados, proteger los intereses de los asociados y asegurar la sostenibilidad de **PROGRESSA** en el largo plazo.

En consecuencia, una vez evaluados los antecedentes del proceso de toma de posesión para administrar de **PROGRESSA**, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas y, en aras de continuar con el trámite de aquella, este Despacho, en mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1.- PRORROGAR** por **SEIS (6) meses**, el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 de 15 de diciembre de 2023, respecto de Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, identificada con el Nit. 830.033.907-8, cuyo domicilio principal está ubicado en la ciudad de Bogotá, en la Transversal 21 No. 98-71, Piso 5.

**ARTÍCULO 2. - PRORROGAR, hasta el 15 de junio de 2025**, el plazo de la medida de toma de posesión para administrar de Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, señalado en el artículo 2 de la Resolución No. 2023212009765 de 15 de diciembre de 2023, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.4.2.1.11 del Decreto 2555 de 2010 y demás normas aplicables, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente Resolución.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2024220008215 DE 13 de diciembre de 2024** Página 12 de 13

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

**ARTÍCULO 3. - NOTIFICAR** personalmente la medida al señor Juan Manuel Russy Escobar, identificado con la cedula de ciudadanía No. 6.773.144 expedida en Tunja, quien actúa en calidad de Representante Legal de la Intervenida, y al señor Luis Fernando Reyes Ramírez, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.948.566, en su calidad de representante legal de BDO AUDIT S.A.S. BIC - BDO, identificada con NIT. 860.600.063-9, como Revisor Fiscal, designados por el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOO.

**PARÁGRAFO 1. - ADVERTIR** al señor Juan Manuel Russy Escobar, que los Agentes Especiales ejercen funciones públicas administrativas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad de las reglas del derecho privado a los actos de gestión que deba ejecutar durante el proceso de toma de posesión.

**ARTÍCULO 4.-** Le corresponde al Agente Especial designado por Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOO, ejercer las facultades y funciones, y cumplir con los deberes y obligaciones señalados en el Decreto 2555 de 2010 y demás normas concordantes que lo modifiquen, adicionen o reglamenten.

**ARTÍCULO 5.-** La medida preventiva consignada en el artículo 2 de la Resolución No. 2023212006585 de 15 de agosto de 2023, se ratifica, en el sentido que durante la vigencia de la medida de intervención cuya prórroga se ordena en la presente Resolución, se mantienen separados del cargo los miembros de los órganos de administración y control elegidos con antelación a la medida de toma de posesión.

**ARTÍCULO 6.- RATIFICAR** las medidas preventivas ordenadas en los artículos 6 y 7 de la Resolución No. 2023212006585 de 15 de agosto de 2023, proferida por esta Superintendencia, en concordancia con lo señalado en el parágrafo del artículo 2.4.2.2.1 del Decreto 2555 de 2010.

**ARTÍCULO 7.- ORDENAR** a la Cámara de Comercio del domicilio principal de Financiera Progressa Cooperativa de Ahorro y Crédito, que inscriba en el registro la presente Resolución, con fundamento en lo previsto en el Decreto 2555 de 2010. Es de anotar, que el registro procede de manera inmediata, aunque este acto administrativo no esté en firme, de conformidad con lo señalado en el numeral 2 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

**ARTÍCULO 8.- ORDENAR** al Agente Especial y al Revisor Fiscal, designados por el FOGACOO, que cumplan y procedan conforme lo señalado en el Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), Ley 510 de 1999, Decreto 2555 de 2010, así como las Circulares expedidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y demás normas vigentes, complementarias, concordantes y aplicables, que se relacionen con dicho proceso de intervención.

**ARTÍCULO 9.-** La Superintendencia de la Economía Solidaria divulgará la citada medida a través de los mecanismos de información electrónica de que disponga, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2555 de 2010.

**RESOLUCIÓN NÚMERO 2024220008215 DE 13 de diciembre de 2024** Página 13 de 13

Por la cual se prorroga el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito**, identificada con el Nit. 830.033.907-8, ordenada mediante la Resolución No. 2023212009765 del 15 de diciembre de 2023.

**ARTÍCULO 10.-** Contra la presente Resolución no procede ningún recurso, por tratarse de un acto administrativo de trámite, acorde con lo preceptuado en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C., a los  
13 de diciembre de 2024

**MARIA JOSE NAVARRO MUÑOZ**

Superintendente

Proyectó: María De Los Ángeles Ledesma  
Diana Milena Contreras Leon  
Revisó: Ericka Marcela Caceres Quevedo  
Marelvi Hortensia Bernal Nempeque  
Beatriz Leonela Lizcano Castro  
Raiza Posada Cotes