Bogotá D.C., 26 de agosto de 2021

Señores
JUZGADOS CIVILES DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ (REPARTO)
E. S. D.

Ref.: Acción de Tutela promovida por **DIANA MARITZA ACHURY RODRÍGUEZ** en contra de la **SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.**

DIANA MARITZA ACHURY RODRÍGUEZ, domiciliada en la ciudad de Bogotá, mayor de edad, identificada como aparece al pie de mi firma, actuando en nombre propio, y en ejercicio del artículo 86 de la Constitución Política y de conformidad con los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, me permito promover una **ACCIÓN DE TUTELA,** con el fin de que se proteja mi derecho fundamental al debido proceso vulnerado por la **SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA,** en los términos y por las razones que se exponen a continuación:

1. PRETENSIONES

PRIMERA.- Que se declare que la **SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA** y, específicamente el Dr. **GUSTAVO SERRANO AMAYA,** Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, está violando mi derecho fundamental al debido proceso al adelantar un proceso administrativo sancionatorio en mi contra, en calidad de miembro principal del Consejo de Administración de **FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO**, con fundamento en una prueba nula de pleno derecho, esto es, con base en el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 suscrito por el señor Edgar Páez Bastidas.

SEGUNDA.- Que se declare que la **SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA** y, específicamente el Dr. **GUSTAVO SERRANO AMAYA,** Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, está

violando mi derecho fundamental al debido proceso al adelantar un proceso administrativo sancionatorio en mi contra, en calidad de miembro principal del Consejo de Administración de **FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO,** sin sujeción al procedimiento previsto en la ley para el efecto y en completa oposición a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico aplicable.

TERCERA.- Que se declare que la **SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA** y, específicamente el Dr. **GUSTAVO SERRANO AMAYA,** Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, está violando mi derecho fundamental al debido proceso al negar, caprichosa y arbitrariamente, pruebas conducentes, pertinente y eficaces para demostrar las irregularidades incurridas por esa Superintendencia en la actuación administrativa que se adelanta en mi contra, en calidad de miembro del Consejo de Administración de **FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO**.

CUARTA .- Que, como consecuencia de lo anterior, se ordene a la **SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA** y, específicamente el Dr. **GUSTAVO SERRANO AMAYA,** Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, suspender el proceso administrativo sancionatorio que se adelanta en mi contra, en calidad de miembro del Consejo de Administración de **FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO,** hasta que decida motivada y objetivamente sobre el decreto de las pruebas solicitadas y se subsanen todas las irregularidades en las que ha incurrido esa Superintendencia en aras de evitar la causación de un perjuicio irremediable en mi contra, entre ellas, excluir como prueba en la actuación administrativa el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 suscrito por el señor Edgar Páez Bastidas.

2. FUNDAMENTOS DE HECHO

2.1. El 7 de mayo de 2019 el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo de la Superintendencia de la Economía Solidaria (en adelante la "Superintendencia") designó, según lo señala el numeral 1 del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 (en adelante el "Informe Externo") a siete funcionarios para realizar una visita de carácter especial a **FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO** (en adelante "Progressa").

2.2. No obstante lo anterior, en la página 3 del Informe Externo se señala que los inspectores de la visita fueron en realidad los señores (i) Guillermo Rodríguez,

(ii) Mónica Salamanca, (iii) Nicolás Barros, (iv) Luis Javier Pisco, (v) Maribel Medina, (vi) Bernardo Ortiz, (vii) Gustavo Rodríguez, (viii) Nilson Murillo, (ix) Jessica Arévalo, (x) Andrea Ropero, (xi) Cesar Augusto Macías, (xii) Diana Carolina Jaimes y (xiii) el señor Edgar Páez Bastidas, este último en calidad de Coordinador de Inspección de la visita realizada a Progressa.

2.3. La visita efectuada en las instalaciones de Progressa inició el 8 de mayo de 2019 y finalizó el 24 de mayo de 2019.

2.4. El 7 de noviembre de 2019 el señor Edgar Páez, en su calidad de Coordinador de Inspección, envío a Progressa una comunicación radicada bajo el No. 20192700284101 mediante la cual trasladó el Informe Externo (sin especificar si lo hacía a título personal o institucional y sin especificar qué personas debían rendir explicaciones o tenían derecho a ejercer la contradicción). Este Informe Externo es el sustento del Pliego de Cargos que se me formuló.

2.5. En el mes de diciembre de 2019 la Oficina de Control Interno de la Superintendencia produjo el denominado Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo. En virtud de este informe se revisó el procedimiento de inspección realizado a Progressa, inspección que culminó con el Informe Externo que es, repito, la base del Pliego de Cargos que se me formuló, a la luz de los requisitos que debe cumplir dicha Superintendencia para el "proceso de inspección – visitas in situ" que fue lo que ocurrió en Progressa entre el 8 de mayo y el 24 de mayo de 2019.

2.6. El 6 de diciembre de 2019 el Dr. Andrés Flórez Villegas, en representación de Progressa, presentó ante la Superintendencia una recusación en contra del señor Edgar Páez, en su calidad de Coordinador de Inspección de la visita realizada a Progressa en el mes de mayo de 2019 por encontrarse incurso en las causales previstas en los numerales 2º, 8º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 al momento de coordinar, concertar y suscribir el Informe Externo.

2.7. El 9 de diciembre de 2019, el Dr. Andrés Flórez Villegas, en representación de Progressa (y solamente de esta entidad), presentó ante la Superintendencia la respuesta al Informe Externo. Sobre este punto es importante mencionar que no tuve la oportunidad de rendir explicaciones con ocasión del Informe Externo debido a que la Superintendencia no me lo trasladó nunca a título personal.

2.8. El 30 de diciembre de 2019 la Superintendencia, mediante la Resolución No. 2019220008165, negó la solicitud de recusación promovida por el apoderado de Progressa pero, curiosamente, aceptó -al mismo tiempo- un impedimento propuesto por el señor Edgar Páez.

2.9. El 30 de enero de 2020 bajo escrito radicado con el No. 20204400032962 el Dr. Andrés Flórez Villegas, en representación de Progressa, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 2019220008165.

2.10. Pese a que la misma Superintendencia había reconocido la procedencia de los recursos de reposición y apelación, el 14 de abril de 2020 mediante Resolución No. 2020220004245, dicha entidad resolvió rechazar por improcedentes, según su nueva posición, los recursos interpuestos en contra de la Resolución No. 2019220008165. Es decir, cuando la Superintendencia profirió la Resolución No. 2019220008165 señaló expresamente que contra la misma cabían los recursos de reposición y apelación, pero cuando estos fueron oportunamente interpuestos la entidad cambió de posición para decir que en realidad esos recursos no cabían y por ende rechazarlos.

2.11. Posteriormente, mediante acto administrativo del 13 de noviembre de 2020, radicado bajo el No. 20202200525761, la Superintendencia resolvió elevarme un pliego de cargos (en adelante el "Pliego de Cargos") formulando un cargo único, en los siguientes términos:

> ***"ARTÍCULO TERCERO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO****…en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo."*

2.12. Así las cosas, la Superintendencia me formuló un Pliego de Cargos el cual, como evidenciaré más adelante, se sustenta únicamente en el Informe Externo, que, como antes se dijo, suscribió el señor Edgar Páez como coordinador de la visita efectuada a Progressa.

2.13. Con el Pliego de Cargos se me concedió un término de quince días para presentar mi respuesta al Pliego, lo cual desconoció que el procedimiento

administrativo sancionatorio aplicable al caso de marras es en realidad de treinta (30) días. Como lo explicaré más adelante, la Superintendencia decidió en este caso aplicar el procedimiento administrativo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 cuando ha debido, y debe, aplicar el procedimiento administrativo sancionatorio descrito en el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

2.14. El 21 de diciembre de 2020, el Dr. Andrés Flórez Villegas, en representación de la suscrita, promovió un incidente de nulidad por cuenta de las manifiestas irregularidades señaladas hasta este punto y otras violaciones al debido proceso incurridas por la Superintendencia en la actuación administrativa sancionatoria que nos ocupa.

2.15. El 22 de diciembre de 2020 el Dr. Andrés Flórez Villegas, en representación de la suscrita, presentó la respuesta al Pliego de Cargos y solicitó el decreto y práctica de una serie de pruebas pertinentes, conducentes y útiles para demostrar las irregularidades en las que ha incurrido la Superintendencia en la actuación administrativa sancionatoria y las actuaciones con las cuales, caprichosamente, ha violado mi derecho fundamental al debido proceso.

2.16. El 9 de agosto de 2021 la Superintendencia, mediante Auto No. 003, notificado por correo electrónico del 10 de agosto de 2021, decidió sobre la práctica de pruebas, determinó el cierre de la etapa probatoria y corrió traslado para alegar de conclusión - sin que se hubiere agotado la etapa probatoria- cercenando una vez más mis derechos a la defensa y contradicción y por consiguiente en violación a mi derecho fundamental al debido proceso.

2.17. En relación con lo anterior es importante resaltar, como si lo anterior no fuera suficiente, que según el texto mismo del Auto No. 003 contra este no cabe recurso alguno en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 cuando lo cierto es que, por virtud de la norma que debería aplicar la Superintendencia a la actuación administrativa, contra dicho auto procedería recurso de reposición. Sobre este punto volveré más adelante.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

De conformidad con los hechos expuestos en el capítulo anterior y los fundamentos de derecho que serán desarrollados a continuación, la Superintendencia está violando mi

derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y actuando en franca y absoluta desconexión con el ordenamiento jurídico.

3.1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que la acción de tutela procede excepcionalmente contra actos administrativos de trámite cuando el Estado ha actuado con prescindencia de todo referente legal que impide al afectado contar con las garantías mínimas del debido proceso administrativo, tal y como se encuentra sucediendo en mi caso. En palabras del Consejo de Estado:

> *"Ahora bien, en tratándose de actos de trámite, los cuales no son, en principio, susceptibles de demanda, la jurisprudencia constitucional, entre otras, en la Sentencia T-123 de 2007, señaló que: "(…) la acción de tutela sólo procede con carácter excepcional cuando el Estado ha actuado con prescindencia de todo referente legal y ha incurrido en una vía de hecho que impide al afectado contar con las garantías mínimas del debido proceso administrativo (…)". En ese sentido, habrá de indicarse que la acción de amparo constitucional procede excepcionalmente contra actos administrativos de trámite cuando aquellos han sido proferidos con total desconocimiento de las garantías previstas en el ordenamiento jurídico para la satisfacción del derecho fundamental al debido proceso de quien interviene en el trámite administrativo.*[1]

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que la vía de hecho se configura:

> "*cuando quien toma una decisión, sea ésta de índole judicial o administrativa, lo hace de forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actuando en franca y absoluta desconexión con el ordenamiento jurídico"*[2]*.*

Pues bien, en el caso que nos ocupa la Superintendencia no solo ha violado mi derecho fundamental al debido proceso, sino que además desde que inició la actuación administrativa que se ha mencionado a lo largo del presente escrito ha actuado en completa desconexión con el ordenamiento jurídico, interpretando normas subjetivamente o simple y llanamente desconociéndolas, tomando así decisiones con fundamento en la voluntad de quien las toma y no en el ordenamiento jurídico.

---

[1] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sección Segunda - Subsección B. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Velez Bogotá, D.C., 26 de febrero de 2015. Radicación número: 11001-03-15-000-2014-04068-00(ac).

[2] Sentencia T-995 de 2007.

En relación con el derecho al debido proceso la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades ha definido éste como aquel conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico que permiten la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa para que se respeten sus derechos y se logre una aplicación correcta de la administración de justicia. En palabras de la Corte:

> *"La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este* ***derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados*** *para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi)* ***el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas****"*[3]. (Subrayas y negrilla fuera del texto).

3.2. ACCIÓN DE TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO PARA IMPEDIR UN PERJUICIO IRREMEDIABLE

Aun cuando en el caso que nos ocupa podrían existir en un futuro otros medios de defensa ante la jurisdicción contenciosa administrativa, la presente acción de tutela se

[3] Sentencia C-341/14 del 4 de junio de 2014 de la Corte Constitucional.

utiliza como un mecanismo transitorio para que se tomen medidas eficaces y prontas que eviten un perjuicio irremediable a mis derechos fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción.

Es inminente que el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por la Superintendencia se adecue de manera inmediata al procedimiento aplicable y con sujeción a la ley, así se lograría que mis derechos fundamentales sean salvaguardados en la etapa del proceso en la que se encuentra y para que no sigan siendo violados por la Superintendencia mis derechos fundamentales.

Si en esta instancia no se me permiten ejercer en debida forma mis derechos al debido proceso, a ejercer en debida forma mi defensa técnica y a controvertir mediante la práctica de pruebas las afirmaciones y actuaciones de la Superintendencia con las garantías, plazos, recursos y procedimientos previstos en la ley, la actuación administrativa terminará con una decisión que será producto de un actuar caprichoso y arbitrario de la Superintendencia.

Si la actuación administrativa continúa sin sujeción a preceptos legales y a las garantías otorgadas por el ordenamiento jurídico, me encontraría ante la imposición de una sanción que no se compadecería con una correcta administración de justicia y que la única manera de controvertir sería con una demanda ante lo contencioso administrativo que no sería eficaz ni pronta para la salvaguarda de mis derechos fundamentales a la defensa y contradicción.

Con la presente acción de tutela se pretende que la Superintendencia se ciña al ordenamiento jurídico, aplique el procedimiento y formas que la ley manda, se sujete a los principios del debido proceso y respete mis derechos a ejercer la defensa y contradicción.

3.3. ACTUACIONES QUE HA ADELANTADO LA SUPERINTENDENCIA VIOLANDO MI DERECHO AL DEBIDO PROCESO

Las actuaciones que ha adelantado la Superintendencia y que constituyen una violación a mi derecho al debido proceso pues evidencian un actuar caprichoso, fundado en su única voluntad y con absoluta desconexión del ordenamiento jurídico son las siguientes:

3.3.1. La actuación administrativa que se adelanta en mi contra se funda en una prueba nula de pleno derecho, esto es en el Informe Externo que fuere coordinado, concertado y trasladado por un funcionario incurso en

varias causales de recusación e impedimento previstas en la Ley 1437 de 2011.

Como antes se dijo, el 7 de noviembre de 2019 el señor Edgar Páez, en su calidad de Coordinador de Inspección de la visita efectuada a Progressa, firmó y trasladó a Progressa el Informe Externo que es la prueba que sustenta el Pliego de Cargos que se me ha formulado.

A efectos de evidenciar lo anterior, a continuación me permito transcribir un aparte del Pliego de Cargos:

> *"En ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia otorgadas a esta Superintendencia por la Ley 454 de 1998, y con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el proceso de seguimiento y control de la evaluación del riesgo crediticio de la cartera de créditos, establecidas en la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, ésta Superintendencia realizó visita de inspección a la Cooperativa FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO - PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, dentro del periodo comprendido entre el 8 al 24 de mayo de 2019,* ***la cual generó el informe externo de inspección No. 003-2019, trasladado a la Cooperativa mediante radicado No. 20192700284101 del 7 de noviembre de 2019****."*(Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Ahora bien, Informe Externo que sustenta el cargo único que se me formuló fue dirigido, concertado, firmado, avalado y trasladado por un funcionario que se encontraba incurso, al momento de adelantar y sustanciar dicho informe, en varias de las causales de recusación e impedimento previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. Veamos:

- El señor Páez se encontraba incurso en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011[4] al haber conocido de asuntos tratados en el Informe Externo en oportunidad anterior. Lo anterior, pues el señor Páez ejerció los cargos de Coordinador de Auditoría y Auditor Interno en Progressa, en el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2015 y el 17 de julio de 2017, es decir, en oportunidad anterior a la elaboración del Informe Externo. En otras palabras, el señor Páez trabajó en Progressa y cuando fue despedido de allí se fue a trabajar a la Superintendencia

[4] "*2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente."* (subrayas por fuera del texto).

justamente a hacerle un pliego de cargos a todos los miembros del consejo de administración de su antiguo empleador.

- El señor Páez se encontraba incurso en la causal prevista en el numeral 8º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011[5] bajo el entendido que entre Progressa y el señor Páez podría existir una enemistad grave por haber sido este último despedido por Progressa sin que mediara una justa causa para ello.

- El señor Páez se encontraba incurso, además, en la causal prevista en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011[6] por ser deudor de Progressa al momento de intervenir en el Informe Externo[7].

- Como si fuera poco lo anterior, el señor Páez se encontraba incurso en la causal prevista en el numeral 11º de la Ley 1437 de 2011[8] teniendo en cuenta que en ejercicio de los cargos que ocupó en Progressa rindió consejo y/o concepto en relación con los hechos objeto de estudio en el Informe Externo. Entre ellos, sobre el riesgo de crédito de Progressa.

- No obstante lo anterior y pese a la existencia de las causales de recusación e impedimento, el señor Páez, en su calidad de Coordinador de Inspección de la Superintendencia, actuó violando el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses de los servidores públicos. Actuación que fue avalada por la Superintendencia con absoluta desconexión de las normas aplicables, tal como será explicado en el numeral siguiente.

---

[5] "*8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado."* (subrayas por fuera del texto).

[6] "*9. **Ser el servidor**, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, **acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa**, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima."* (subrayas y negrilla por fuera del texto).

[7] En relación con esta causal cabe aclarar que Progressa no hace parte de las entidades que se encuentran exceptuadas en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. En efecto, Progressa no es una persona de derecho público, no es un establecimiento de crédito y no es tampoco una sociedad anónima. Progressa no es un establecimiento de crédito, pues todos estos se encuentran sujetos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y Progressa se encuentra sujeta a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Además, el artículo 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que solamente tienen el carácter de establecimientos de crédito los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento comercial y las cooperativas financieras. Y Progressa es una cooperativa de ahorro y crédito.

[8] "*11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración."* (subrayas por fuera del texto).

En este orden de ideas, la Superintendencia me formuló un Pliego de Cargos con base en un informe suscrito, concertado y avalado, a la fecha de los hechos, por un deudor en mora de Progressa, un ex empleado de la entidad que fue despedido de la misma y quien tenía en el momento de trabajar en Progressa la función de revisar, entre otras, el cumplimiento de las normas que se me reprochan como incumplidas en el Pliego de Cargos.

¿Podía una entidad como la Superintendencia adelantar una actuación administrativa en mi contra y formular un Pliego de Cargos con base en un informe suscrito por un deudor en mora de Progressa que además fue despedido sin que mediara justa causa con algún atisbo de imparcialidad? Por supuesto que no.

En relación con el Informe Externo también cabe mencionar que éste únicamente fue traslado de forma institucional por la Superintendencia a Progressa y nunca de manera individual a la suscrita, cercenando mi derecho a la defensa al no habérmelo traslado en los términos del literal g) del numeral 4 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, norma aplicable al caso de y cuyo texto es el siguiente:

> *"Tratándose de cargos fundados en informes de visita, como síntesis de la prueba se dará traslado del informe, adjuntando copia del mismo, y poniendo a disposición del investigado en las dependencias de la Superintendencia los papeles de trabajo que lo soporten, sin perjuicio de reseñar los medios de prueba distintos al informe de visita y sus soportes que existieren;"*

Pero ahí no quedan las irregularidades. Ocurre que el informe no sólo no se encuentra firmado por todos sus autores (solo lo firmó el señor Páez), **sino que su contenido no se encuentra juramentado según los términos imperativos del numeral 3 del artículo 337 del EOSF**, norma claramente aplicable a este caso, según lo explicaremos más adelante. El tenor literal del numeral 3 del artículo 337 del EOSF es el siguiente:

> ***"3. Deberes de los inspectores y reserva de informes.*** ***Todo inspector*** *debidamente nombrado y posesionado bajo juramento, cuando haya recibido para ello comisión del Superintendente, deberá sin demora revisar la entidad designada en dicha comisión, y* ***rendir al Superintendente un informe jurado sobre el resultado de su examen****. Todos los informes de los inspectores y agentes especiales serán comunicados confidencialmente y no podrán hacerse públicos."* (Subrayas y negrilla fuera del texto).

A pesar de que el Informe supuestamente incluye las conclusiones de todos los visitadores, tan solo se encuentra suscrito por el señor Edgar Páez. En otras palabras, **estamos frente a un documento apócrifo**, del cual se pretenden derivar consecuencias sancionatorias en mi contra.

3.3.2. La Superintendencia resolvió la recusación promovida en contra del señor Edgar Páez caprichosamente y con absoluta desconexión del ordenamiento jurídico.

Mediante el escrito de recusación radicado el 6 de diciembre de 2019 bajo el No. 20194400375432, el apoderado de Progressa alegó que el señor Edgar Páez se encontraba incurso en las causales de impedimento y recusación previstas en la Ley1437 de 2011 de conformidad con lo desarrollado en el numeral que antecede.

No obstante lo anterior, la Superintendencia, mediante la Resolución No. 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019, decidió negar la solicitud de recusación, para lo cual señaló lo siguiente:

> *"la gestión realizada por el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS, en el marco de su competencia, obedeció a una actuación de mero trámite sin ninguna incidencia en los hallazgos ni en los resultados de una actuación gestionada por funcionarios designados previamente,* ***sin que la firma plasmada en el informe de inspección pueda ser considerada con un alcance mayor del que realmente tuvo y*** *que coincide con las funciones asignadas al cargo que actualmente desempeña en la Superintendencia el funcionario recusado, labor que en manera alguna supone el conocimiento o la participación en la determinación de los hallazgos ni en los aspectos contemplados en el informe de inspección.*
>
> *(…)*
>
> *Es de resaltar que revisado el alcance de las funciones que corresponden al funcionario sobre quien recae la recusación,* ***se concluye que las mismas son de mero trámite,*** *sin que el hecho mismo de suscribir el informe dando cuenta de su cargo, ni suscribir el oficio de traslado corresponden a competencias atribuidas que supongan ningún tipo de parcialidad o de interés en la gestión del asunto o en las decisiones que funcionalmente corresponden a otros funcionarios, según la distribución de tareas al interior de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera para el Cooperativismo.*
>
> *(…)*

Finalmente, como quiera que el funcionario recusado ha manifestado un impedimento para conocer de las actuaciones <u>subsecuentes</u> que hagan *relación con la visita de inspección adelantada, y que impliquen adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas en relación con la visita de inspección realizada a la FINANCIERA PROGRESSA ENTIAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDTIO, en la parte resolutiva se decidirá lo pertinente en relación con este particular."* (Subrayas y negrilla fuera del texto).

Considerando lo anterior, la Superintendencia resolvió lo siguiente:

"ARTÍCULO 1º. *<u>Negar por las razones expuestas en la parte motiva, la solicitud de recusación presentada contra el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS</u>, por el apoderado de FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO.*

ARTÍCULO 2º. <u>Aceptar el impedimento</u> *<u>propuesto por el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS, quien en la actualidad se desempeña como Coordinador de Inspección de la Intendencia para conocer de cualquier actuación futura relacionada con la inspección realizada en FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO</u> y que implique la adopción de alguna de las determinaciones a que se refiere el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.*

ARTÍCULO 3º . *Notificar personalmente esta Resolución al Dr. ANDREZ (SIC) FLOREZ VILLEGAS, en su condición de apoderado de la FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO (…),* ***<u>manifestándole que contra esta procede el recurso de reposición ante el Superintendente Delegado para la Actividad Financiera del Cooperativismo y en subsidio el recurso de apelación, para ante el Superintendente de la Economía Solidaria</u>****.* (Subrayas y negrilla fuera del texto).

De los apartes antes transcritos, resultan dos conclusiones:

La primera, es que para la Superintendencia la configuración de un conflicto de interés y la aplicación de las causales de inhabilidad previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 dependerá de si la actuación del funcionario público obedece o no a una actuación de trámite, empero, dicha distinción no se encuentra prevista en la ley.

La segunda conclusión, es que la suscripción del Informe Externo por parte del señor Edgar Páez Batidas, en su calidad de Coordinador de Inspección, corresponde a una

función de mero trámite cuando lo cierto es que la firma, y más en un informe de tal naturaleza, conlleva a convalidar todas las observaciones realizadas en el mismo.

Ahora bien, las causales previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 son taxativas y restrictivas razón por la cual la norma no admite valoraciones subjetivas como la presentada por la Superintendencia, el funcionario no está facultado para determinar, según su criterio subjetivo, si el funcionario está o no incurso en una causal de impedimento. Así lo ha sostenido el Consejo de Estado:

> *"Las causales de impedimento son taxativas y de aplicación restrictiva, comportan una excepción al cumplimiento de la función jurisdiccional que le corresponde al Juez, y como tal, están debidamente delimitadas por el legislador y no pueden extenderse o ampliarse a criterio del juez o de las partes, por cuanto, la escogencia de quien decide no es discrecional.*[9] (Subrayas fuera del texto).

En este orden de ideas, la Superintendencia violó el derecho fundamental al debido proceso al interpretar en qué casos sí y en qué casos no aplica la norma. El funcionario que decidió y/o resolvió sobre la recusación debió aplicar la norma con base en criterios objetivos y estudiar si las situaciones de impedimentos previstos en las normas los cuales, repito, son objetivos, taxativos y restrictivos, se presentaban en el caso objeto de estudio.

Empero lo anterior, la Superintendencia decidió aplicar el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 conforme con la interpretación que hace de la misma, la cual no se compadece con la finalidad de la norma.

Según lo expuesto por la Superintendencia, para que tenga lugar la recusación tiene que comprobarse *"una situación en la que se ponga en entredicho la imparcialidad del funcionario que conoce de una actuación administrativa"* y que en la actuación administrativa objeto de estudio no se configuró tal situación toda vez que el funcionario actuó en una *"labor de mero trámite"*, y esta al ser una "formalidad" no conlleva a que se ponga en entredicho la imparcialidad del funcionario.

Ocurre, diferente a lo sustentado por la Superintendencia, que el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 de manera clara y taxativa contempla aquellas situaciones en virtud de las cuales un funcionario se encuentra incurso en un conflicto de interés y en las causales de impedimento y recusación. Dispone esta norma lo siguiente:

---

[9] Consejo De Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00012-01.

> "*Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba* ***adelantar*** *o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por: (…)"* (Subrayas y negrita por fuera del texto).

Como se evidencia del tenor literal de la norma transcrita, la Ley 1437 no dice lo sostenido por la Superintendencia. Muy por el contrario, la norma dispone que el funcionario que se encuentre incurso en una de las causales previstas en la norma estará impedido para **adelantar** o sustanciar actuaciones administrativas.

Con lo anterior, es evidente que la Superintendencia interpretó caprichosa y arbitrariamente la norma según su criterio subjetivo y no conforme a las reglas previstas para tal procedimiento. El impedimento no desaparece o se configura por adelantar o sustanciar una actuación administrativa y/o de trámite sino por adelantar o sustanciar una actuación administrativa estando incurso en una de las causales previstas para el efecto.

Cabe agregar que firmar el Informe Externo no puede entenderse como un mero acto de trámite, toda vez que la suscripción de un documento de tal naturaleza conlleva a la convalidación todas las observaciones y/o hallazgos formulados por la Superintendencia lo que en ninguna circunstancia configura un simple trámite.

Por otra parte, la Superintendencia aceptó un impedimento propuesto por el funcionario Edgar Páez, sin indicar razones suficientes para haberlo hecho y peor aún sin motivar las razones por las cuales el señor Páez sí se encontraba impedido para adelantar actuaciones administrativas a futuro dentro de la actuación de marras pero, sorprendentemente, no lo estaba en el pasado pues a juicio de la Superintendencia únicamente estaría impedido frente a "*las actuaciones* ***subsecuentes*** *que hagan en relación con la visita de inspección adelantada, y que impliquen adelantar o sustanciar actuaciones administrativas.*

Lo anterior, sin tomar en cuenta que el funcionario Edgar Páez al declararse impedido reconoció que las razones para presentar una recusación en su contra tenían el fundamento fáctico necesario para que la solicitud de recusación hubiese prosperado. Es decir, si el superior aceptó el impedimento propuesto por el Señor Edgar Páez, por las mismas razones, ha debido aceptar la recusación formulada en su contra.

Sucede entonces que la Superintendencia reconoció el impedimento formulado por el señor Páez como si se tratara de un impedimento sobreviniente cuando ha debido

entender, conforme con las normas y la jurisprudencia aplicable, que la imparcialidad del funcionario se encuentra en entredicho desde el momento mismo en que asumió el cargo de Coordinador de Inspección de la actuación administrativa que nos ocupa por encontrarse inmerso en las causales fácticas establecidas en la ley.

No puede dejarse de lado que ni la relación laboral que tuvo el señor Edgar Páez con Progressa ni su posición de deudor frente a la entidad fueron posteriores o sobrevinientes al traslado del Informe Externo. Fueron todas anteriores y hasta motivantes de las opiniones plasmadas en dicho documento.

La razón verdadera por la cual la Superintendencia decidió no aceptar la recusación formulada por mi abogado y más bien aceptar un impedimento formulado por el señor Páez (eso sí, después de presentada la recusación) fue tratar de salvaguardar el Informe Externo y basar en el mismo el pliego de cargos mencionado. Es decir, la Superintendencia decidió no reconocer lo obvio: Que la actuación se estaba realizando con base en una prueba nula (artículo 29 de la Constitución Política) pues había sido recaudada por un funcionario impedido para ello.

Pero las irregularidades no quedan ahí. Existe, como si fuera poco, otra actuación que deja a las claras el actuar caprichoso de la Superintendencia:

El ente de control, pese a haber otorgado, en los términos del artículo 3º de la parte Resolutiva de la Resolución No. 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019, los recursos de reposición y apelación en contra de dicho acto administrativo, <u>después de interpuestos los recursos por conducto del apoderado de Progressa</u>, resolvió que los mismos eran improcedentes y que se había equivocado (supuestamente) al señalar originalmente su procedencia. Así lo sostuvo la Superintendencia:

> *"En el caso que nos ocupa, a pesar de que el artículo tercero de la parte resolutiva de la resolución recurrida, señala que contra dicho acto proceden los recursos de reposición ante el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo y el de apelación para ante el Superintendente de Economía Solidaria, no puede perderse de vista que el acto administrativo contenido en la Resolución No 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019 no corresponde a uno de aquellos que con carácter definitivo resuelva sobre una situación jurídica, razón por la cual, de conformidad con lo establecido en el precitado artículo 75 de la ley 1437 de 2011, contra el mismo no proceden recursos en la vía gubernativa.*
>
> (…)

Con fundamento en las anteriores consideraciones, es dable concluir que la mención de que procedían recursos contra la Resolución No 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019 y su interposición por el Apoderado de la Cooperativa, no constituyen mérito para su trámite ya que, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, el acto por el cual se decide una recusación no tiene la virtud de constituir un acto administrativo que decida sobre la respectiva actuación, sino que, por el contrario, comporta la expedición de un acto de trámite que no da lugar a la interposición de recursos.

En ese orden de ideas, los recursos presentados por el apoderado de Progressa resultan improcedentes, siendo claro que el yerro en que incurrió el Despacho, al momento de expedir la Resolución recurrida, señalando la procedencia de recursos contra un acto de trámite, no torna el acto por el cual se decidió la recusación, en un acto definitivo, sino que el mismo conserva su esencia."

En otras palabras, la Superintendencia decidió, por sí y ante sí, que su decisión sobre el hecho de negar la recusación (pero aceptar el impedimento) no era un acto administrativo susceptible de recursos, quien lo creyera! Obviamente, esto lo dijo después de que había dicho inicialmente que cabían esos recursos y lo hizo, justamente, para no tener que resolverlos.

En conclusión, la Superintendencia prefirió justificar subjetivamente el actuar del señor Páez en vez de acogerse a las normas del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios públicos.

3.3.3. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio utilizado por la Superintendencia no es el que Manda la Ley

La Corte Constitucional, en Sentencia T-295 de 2018, consideró que el derecho al debido proceso involucra la observancia de las formas propias de cada juicio, cuyo alcance en materia administrativa se refiere a seguir lo dispuesto en la ley y en las normas especiales para agotar el respectivo trámite. En palabras de la Corte:

"16. El artículo 29 Superior dispone que el debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En este sentido, esta garantía constituye un control al poder del Estado en las actuaciones que se desarrollen contra los particulares. Así, por ejemplo, la ***Sentencia T-391 de 1997****, señaló que esta garantía involucra la observancia de las formas propias de cada juicio, cuyo alcance en materia administrativa se refiere a seguir lo dispuesto en la ley y en las normas especiales para agotar el respectivo trámite.*

> ***17. El debido proceso se ve afectado cuando el funcionario judicial se aparta del proceso legalmente establecido, ya sea porque sigue un proceso distinto al aplicable o porque omite una etapa sustancial del mismo sentencia, lo cual desconoce el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso.*** *De acuerdo con la* ***Sentencia SU-159 de 2002****, este último evento se presenta cuando la ausencia de una etapa procesal o de alguna formalidad desconoce las garantías previstas en la ley para los sujetos procesales, de forma tal que, por ejemplo, se impide que: "(i.) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica, que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario -, ejercer el derecho de contradicción y presentar y solicitar las pruebas que considere pertinentes para sustentar su posición; (ii.) se les comunique de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo y (iii.) se les notifiquen todas las providencias proferidas por el juez, que de acuerdo con la ley, deben serles notificadas ", entre otras."*[10] (Negrilla fuera del texto).

En el caso que nos ocupa, ocurre que la Superintendencia se encuentra adelantando una actuación administrativa apartada del proceso legalmente establecido.

Según la Superintendencia, el procedimiento administrativo que ha de surtirse en el proceso que nos ocupa es el dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo con lo cual está desconociendo, caprichosamente, que el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable es el que se encuentra prescrito en el artículo 208 del EOSF. Veamos:

Para comenzar, el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

> *"Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes. (…)".* (Subrayas fuera del texto).

De la norma trascrita resulta claro que el procedimiento administrativo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es aplicable únicamente a los procesos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por las leyes especiales o por el Código Disciplinario Único.

[10] Sentencia T-295/18 de la Corte Constitucional, M.P., Gloria Stella Ortiz Delgado.

La realidad es que el proceso que nos ocupa no forma parte de los procesos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por las leyes especiales.

En efecto, según lo dispone el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 (norma que se encuentra vigente), corresponde a la Superintendencia ejercer la supervisión de entidades cooperativas de ahorro y crédito –como es el caso de Progressa– con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria (hoy la Superintendencia Financiera de Colombia de conformidad con lo establecido en el artículo 93 del Decreto 4327 de 2005 [11]) en relación con los establecimientos de crédito. Textualmente dicha disposición señala lo siguiente:

> *"Artículo 36. Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:*
>
> *(…)*
>
> *23. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito* ***en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria*** *con respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar".* (Subrayas y negrilla fuera del texto).

Como consecuencia de lo anterior, resulta completamente improcedente la aplicación que dio, y sigue dando, la Superintendencia al procedimiento descrito en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en tanto es indudable que los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio impulsados por Superintendencia tienen un procedimiento a seguir, en los términos del artículo 47 antes transcrito, "regulado por leyes especiales", en este caso, por el EOSF, el cual resulta aplicable por la clarísima remisión que a él hace el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

---

[11] *"**ARTÍCULO 93.** Referencias normativas. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes a la Superintendencia Bancaria, a la Superintendencia Bancaria de Colombia o a la Superintendencia de Valores se entenderán efectuadas a la Superintendencia Financiera de Colombia."*

Puesto en otros términos, por virtud de lo señalado en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 la Superintendencia de Economía Solidaria tiene que seguir los mismos procedimientos que sigue la Superintendencia Financiera de Colombia al ejercer funciones de inspección, vigilancia y control. ¿Cuáles son los procedimientos que en materia sancionatoria debe seguir la Superintendencia Financiera de Colombia y por ende la Superintendencia de la Economía Solidaria? La respuesta no reviste la menor duda: El establecido en el artículo 208 del EOSF.

Pretender que la Superintendencia de Economía Solidaria aplique procedimientos distintos a los de la Superintendencia Financiera de Colombia, que es el punto de partida del Pliego de Cargos, es en sí mismo un desconocimiento de lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, lo que da lugar a una violación flagrante al debido proceso.

De conformidad con lo anterior, la Superintendencia, al impulsar una actuación administrativa sancionatoria en mi contra, sustentada y sustanciada usando unas reglas que no son las aplicables, se encuentra violando mi derecho fundamental al debido proceso y en completo desapego de lo dispuesto por el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 452 de 1998.

Ahora bien, tal y como lo señala el numeral 4 del literal b) del artículo 208 del EOSF, la Superintendencia ha debido dar cumplimiento de manera especial a lo previsto en dicho artículo, de manera general a lo dispuesto a lo largo del EOSF y en lo no regulado especialmente por este estatuto, dar cumplimiento a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Pero resulta que ocurrió todo lo contrario. Sin fundamento jurídico alguno, la Superintendencia decidió ignorar lo dispuesto por el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, y más bien optó por darle al proceso administrativa que nos ocupa un trámite que no es el aplicable, atribuyéndose con esto funciones que desbordan por completo sus competencias y actuando en desmedro de mis derechos.

A este respecto, el Consejo de Estado, en amplia jurisprudencia, ha considerado que la expedición de un acto administrativo debe estar orientado por el principio constitucional al debido proceso con sujeción a un procedimiento previo, con el lleno de los requisitos legales y de conformidad con las competencias que han sido atribuidas legalmente so pena que se configure una nulidad. Dicha Corporación, en Sentencia del 21 de junio de 2018, particularmente señaló lo siguiente:

" Es por esa razón que, aún en el ámbito de la actuación administrativa, resulta aplicable el principio constitucional del debido proceso (art. 29), que implica que ***las autoridades deben actuar conforme con las competencias que legalmente le fueron atribuidas****, de acuerdo con las leyes preexistentes,* ***y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento****, todo esto con el fin de garantizar a los administrados el derecho de audiencia y de defensa, otorgándoles la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias. Según el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos:* ***i) El derecho al juez natural o funcionario competente. ii) El derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa. iii) Las garantías de audiencia y defensa****, que, desde luego, incluyen el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de non bis in ídem.* ***Consecuente con lo anterior, cuando la ley establece una serie de requisitos para la formación de los actos administrativos, se deben cumplir obligatoriamente, máxime cuando la Administración pretenda tomar una decisión que vaya a afectar derechos de los particulares****. De tal manera que el desconocimiento de dichos requisitos conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, la expedición irregular del acto administrativo por vicios de forma, lo que incluye vicios contra el derecho de defensa, que de todas maneras aparece como causal autónoma de nulidad en el artículo 84 del C.C.A.[12]"* (Subrayas fuera del texto).

Por las razones antes expuestas y de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, al no seguirse el procedimiento administrativo dispuesto por el legislador para el efecto, se configura una nulidad de todo lo actuado por la violación al debido proceso.

En la medida en que el procedimiento administrativo adoptado por la Superintendencia no corresponde al proceso que ha dispuesto el legislador, varias de las actuaciones adelantadas por la Superintendencia son irregulares, violatorias del derecho fundamental al debido proceso y, por ende, tornan la actuación administrativa en nula.

[12]Sentencia No. 25000-23-24-000-2010-00305-02 del 21 de junio de 2018. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

Y la inaplicación de las normas del EOSF para seguir el procedimiento señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no es un asunto vacuo o inocuo de cara a las posibilidades de defensa que hubiere tenido si se hubiera aplicado el procedimiento correcto. Veamos:

La Superintendencia me concedió, aplicando lo dispuesto por el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, un término de quince (15) días para presentar la respuesta al Pliego de Cargos cuando en los términos del artículo 208[13] del EOSF debió otorgarme un término de treinta (30) días. ¿Que podría ser más violatorio al derecho al debido proceso que restringir a la mitad de tiempo el plazo que me otorga el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 para defenderme?

¿Porqué el término de traslado de pliegos de cargos formulados por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de la Economía Solidaria es de treinta (30) días y no de quince (15) días? Porque se trata de temas técnicos que deben ser analizados con calma y cuya respuesta suele tomar tiempos más largos que los otorgados para la generalidad de los procedimientos administrativos sancionatorios. Pero ello lo ha dejado de lado la Superintendencia de Economía Solidaria en mi caso, desconociendo lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

Así las cosas, reiteramos que la Superintendencia está implementando un procedimiento irregular en menoscabo de mis derechos de defensa, pues sin más, y de manera arbitraria, redujo a la mitad el término que legalmente tenía para presentar descargos y aportar pruebas.

Lo anterior es una muestra evidente de la violación a mis derechos a la defensa, contradicción y debido proceso puesto que por una irregularidad de esa entidad se me limitó a la mitad el tiempo que tenía para defenderme, y una muestra evidente de que el proceso está siendo cursado por un trámite diferente al que le corresponde.

Con el procedimiento administrativo sancionatorio aplicado por la Superintendencia deviene otra irregularidad adicional a las ya advertidas. La Superintendencia, al aplicar la Ley 1437 de 2011, parte del supuesto que contra el auto que decide sobre las pruebas no cabe recurso alguno. En este sentido, el artículo sexto del Auto No. 003 dispone lo

13 *"h) Término de traslado del acto de formulación de cargos. El término de traslado del acto de formulación de cargos a los presuntos infractores será de treinta (30) días contados a partir del día siguiente a su notificación."*

siguiente: *"Contra esta decisión no procede recurso alguno en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011".*

Pues bien, con lo resuelto por la Superintendencia en el artículo 6 del Auto No. 003 se está violando mi derecho fundamental al debido proceso en tanto la norma aplicable al caso de marras, esto es el literal j del numeral 4 del artículo 208 del EOSF dispone lo siguiente:

> "*Contra el acto que deniegue total o parcialmente las pruebas solicitadas procede únicamente el recurso de reposición, ante el funcionario que lo dictó, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su notificación. Contra el que decrete todas las pruebas solicitadas no procederá ningún recurso; tampoco procederá ningún recurso en relación con las pruebas decretadas de oficio"* (Subrayas fuera del texto).

Con la aplicación de la Ley 1437 de 2011 la Superintendencia me está impidiendo ejercer mi derecho a la defensa y contradicción y en un asunto que no es menor: Como lo explicaré en el siguiente numeral, la Superintendencia me negó casi que todas las pruebes que aporté y solicité con la respuesta al Pliego, todas conducentes, pertinentes y útiles para demostrar las irregularidades en las que ha incurrido la Superintendencia, a la vez que no me permitió, en los términos del EOSF, reponer esta decisión.

3.2.4. La Superintendencia determinó el cierre de la etapa probatoria y corrió traslado para alegar de conclusión sin que se hubiese agotado la etapa probatoria

El literal i) del numeral 4 del artículo 208 del EOSF dispone el siguiente periodo probatorio:

> *"i) Período probatorio. Las pruebas solicitadas se decretarán cuando sean conducentes, pertinentes y eficaces para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación. Se aceptarán las aportadas si llenan los anteriores requisitos. Se denegarán las que no los cumplan y se ordenará de oficio las que* ***se consideren pertinentes, mediante acto motivado que señalará el término para su práctica, que no podrá exceder de dos (2) meses si se trata de pruebas a practicarse en el territorio nacional****, o de cuatro (4) meses, si deben practicarse en el exterior. La práctica de las pruebas comenzará a realizarse después de transcurridos cinco (5) días desde la fecha de notificación por comunicación del acto respectivo;"* (Negrilla fuera del texto).

Aun si en gracia de discusión la norma aplicable fuera la de la Ley 1437 de 2011, la Superintendencia también estaría desconociendo el periodo probatorio previsto en el artículo 48 de dicha Ley. Esta norma establece lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 48. PERÍODO PROBATORIO.*** *Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.*
>
> *Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos. (…)."*

Teniendo en consideración las normas antes transcritas, a continuación explicaré las razones por las cuales la Superintendencia me está impidiendo aportar y practicar una prueba que tiene como objeto desvirtuar el cargo que se me formula:

Con la respuesta al Pliego de Cargos solicité la práctica de un dictamen pericial en los siguientes términos:

> *"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1563 de 2012 y el artículo 227 del Código General del Proceso, me permito manifestarle a esa Superintendencia que mi representada aportará como prueba a este proceso un dictamen pericial de parte.*
>
> *Teniendo en cuenta la complejidad que supone la elaboración de dicho dictamen y que el término para pedir pruebas es insuficiente para su elaboración, solicito respetuosamente a esa Superintendencia que se le conceda a mi representada un término de 60 días para aportarlo al proceso.*
>
> *El dictamen tendrá por objeto realizar un análisis técnico sobre el nivel de provisiones de la entidad para el 2018, así como una opinión independiente sobre las metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos con las que contaba y cuenta Progressa."*

Con ocasión del dictamen pericial solicitado, la Superintendencia en el Auto No. 003 manifestó lo siguiente:

> "*En cumplimiento a lo establecido en el artículo 40 del C.PA.C.A. que indica que "Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales", podrá allegar el dictamen pericial de parte,*

hasta antes de que esta Superintendencia profiera decisión se (sic) fondo; para lo cual, contará con un término de 10 días hábiles."

Pese a lo anterior, en la parte resolutiva del auto que no admite recursos la Superintendencia no decretó el dictamen pericial y decidió correr traslado para alegar de conclusión.

En síntesis, la Superintendencia quiere que en los siguientes diez (10) días hábiles alegue de conclusión pero que además allegue en el mismo plazo el peritazgo si a bien lo tengo, a pesar de que el auto de pruebas ni aceptó o negó el mismo como medio probatorio. Es decir, que mientras se practica la prueba se debe simultáneamente alegar de conclusión. ¿Será posible semejante despropósito?

Por una parte, el plazo otorgado por la Superintendencia es irrisorio, pues un dictamen pericial no se contrata, prepara y presenta en un término de diez (10) días y menos en los asuntos a que se refiere el cargo único que me fue elevado. Y aún si se lograra aportar en este plazo, ¿cómo podría alegar de conclusión sin referirme a la prueba? La Superintendencia se encuentra limitando y violando mi derecho a ejercer en debida forma mi defensa técnica y lo dicho es una prueba más de las irregularidades en el proceso.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha definido el derecho a la defensa como la *"oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y* ***objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables****, así como ejercitar los recursos que la ley otorga"*[14].

En el caso que nos ocupa la Superintendencia no me está permitiendo solicitar la práctica y evaluación de las pruebas ni tampoco me está permitiendo ejercer los recursos que el EOSF me otorga.

3.2.5. La Superintendencia rechazó pruebas sin fundamento objetivo y como producto de una actitud arbitraria y caprichosa que trae como consecuencia la vulneración de mi derecho fundamental al debido proceso

Como lo explicaré a continuación, la Superintendencia rechazó la mayoría de las pruebas allegadas y solicitadas con la respuesta al Pliego de Cargos, sin fundamento

[14] Sentencia T-018 de 2017 de la Corte Constitucional, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

objetivo y como producto de una actitud arbitraria y caprichosa que trae como consecuencia la vulneración de mi derecho fundamental al debido proceso.

Como se desprende del Auto No. 003, la Superintendencia, para negar las pruebas, usó una fórmula general, una aplicable a cualquier proceso, sin entrar a evaluar prueba por prueba porque eran –si es que lo eran, lo que niego– inconducentes o impertinentes.

La intención de la Superintendencia era -y es- en realidad negar cualquier prueba que ponga en duda su actuar o que demuestre que su cargo no tiene fundamento por lo cual decidió negar todo lo que le incomodara y echar para adelante el proceso, lo que viola mi derecho fundamental al debido proceso.

La Superintendencia, con el rechazo de las pruebas, me está impidiendo, sin fundamento o estudio alguno, ejercer debidamente mis derechos de defensa y de contradicción en tanto me impide utilizar medios de prueba pertinentes, conducentes y eficaces para demostrar todas las irregularidades del proceso.

En efecto, junto con la respuesta al Pliego de Cargos solicité, por medio de mi apoderado, que fueran decretadas las siguientes pruebas:

- Copia de la queja disciplinaria interpuesta en contra del señor Edgar Páez Bastidas el 18 de diciembre de 2020 ante la Procuraduría General de la Nación

- Copia del contrato laboral del Dr. Páez junto con la certificación laboral expedida por Progressa a los cuatro (4) días del mes de diciembre de 2019.

- Copia de la liquidación laboral del Dr. Páez.

- Copia de la certificación crédito y estado de cuenta del crédito del Dr. Páez en Progressa.

- Copia de la certificación aportes y detalle de los aportes del Dr. Páez en Progressa.

Los anteriores documentos fueron allegado al proceso y son idóneos, útiles, pertinentes y necesarios para demostrar que la actuación administrativa que se adelanta en mi contra se encuentra plagada de irregularidades y viciada de nulidad por cuanto la actuación se funda en una prueba, el Informe Externo, obtenida con violación al debido proceso.

No obstante lo anterior, la Superintendencia señaló frente a las anteriores pruebas simple y llanamente lo siguiente:

> *"Frente a las pruebas aportadas por el apoderado de los investigados señaladas en precedencia, debe precisar esta Superintendencia que no reúnen los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad, ya que no desvirtúan los cargos formulados a los Consejeros y Representante Legal de PROGRESSA, por al parecer no dar cumplimiento a la obligación prevista los numerales 2.4 y 2.4.1 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera SES, en el año 2018.".*

Con ocasión de lo anterior, es de suma importancia resaltar que el objeto de la prueba no es desvirtuar el cargo formulado, el objeto de las mismas es demostrar cómo, y de que manera, la Superintendencia ha violado mi derecho fundamental al debido proceso. La Superintendencia caprichosa y arbitrariamente le está dando el alcance que quiere a las pruebas desconociendo los argumentos de hecho y de derecho esbozados en la respuesta al Pliego de Cargos.

De igual forma se solicitó a la Superintendencia el decreto de las siguientes pruebas:

- Copia del Informe Preliminar al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo realizado en el mes de diciembre de 2019 por la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

- Copia de los documentos producidos antes, durante y después del informe del mes de diciembre de 2019, realizado por la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria denominado "Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo" y que se relacionen con el mismo. Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar las inconsistencias particulares en que incurrió esa Superintendencia en la inspección realizada a Progresa entre los días 8 y 24 de mayo de 2019.

En relación con las anteriores pruebas, la Superintendencia manifestó lo siguiente:

> "*Al respecto, se considera que no son pertinentes, conducentes, ni útiles, ya que, la Oficina de Control Interno en el informe que refiere el apoderado, realizó observaciones encaminadas a mejorar los procedimientos de cargue de información en el Sistema de Gestión Documental – Esigna; lo cual, no tiene repercusión alguna en el desarrollo del procedimiento administrativo*

sancionatorio y no desvirtúan los cargos formulados en el Auto No. 001 con radicado 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020.

De lo anterior, se desprende un actuar caprichoso y arbitrario de la Superintendencia pues dichas pruebas sí tienen una repercusión directa en la actuación administrativa que se adelanta en mi contra y que demostrarían cómo la Superintendencia ha cercenado mi derecho al debido proceso al no seguir las formas propias del procedimiento administrativo.

Según se desprende del texto mismo del Informe Preliminar al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, la Oficina de Control Interno revisó el procedimiento de inspección realizado a Progressa, inspección que culminó con el Informe Externo que es base del Pliego de Cargos que se me elevó, a la luz de los requisitos que debe cumplir la Superintendencia para el "proceso de inspección – visitas in situ" que fue lo que ocurrió en Progressa entre el 8 de mayo y el 24 de mayo de 2019.

En dicho Informe la Oficina de Control Interno de la Superintendencia evidencia que, además de las irregularidades que he señalado, el proceso de inspección tuvo otros problemas. No hay, por lo que dice la Oficina de Control Interno, una trazabilidad adecuada de los ocurrido en la visita, a la vez que existen problemas en la "unidad del expediente".

Son de tal tamaño las irregularidades frente al proceso de inspección seguido en Progressa que la Oficina de Control Interno le exigió a la Superintendencia Delegada para la Actividad Financiera del Cooperativismo un plan de mejoramiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.21.4 del Decreto 1083 de 2015.

No puede entonces la Superintendencia caprichosamente decir que las pruebas solicitadas no tienen repercusión alguna en el procedimiento administrativo que nos ocupa cuando dicho informe precisamente se refiere a irregularidades encontradas en el proceso administrativo que se adelanta en mi contra.

Por otra parte, solicité que se aportaran por parte de la Superintendencia los siguientes documentos:

- Copia de la Decisión del Comité que evaluó el seguimiento de respuesta al Informe Externo de Inspección No. 003-2019.

- Copia de los oficios mediante los cuales se designó a la Comisión de Visita.

Ambas pruebas son conducentes, pertinentes y necesarias para demostrar que la actuación administrativa que se adelanta en mi contra es irregular y que la Superintendencia no cumplió con las normas relacionadas con la designación de los funcionarios para realizar la visita a Progressa entre los días 8 y 24 de mayo de 2019.

Frente a estas pruebas, la Superintendencia manifestó lo siguiente:

> *"Las pruebas solicitadas por el apoderado de los investigados, no reúnen los requisitos de pertinencia, conducencia, ni utilidad, por lo tanto, no desvirtúan los cargos formulados.*
>
> *Es importante precisar que, en ejercicio de la facultad legal de inspección, el Superintendente de la Economía Solidaría, cuenta con la autonomía para conformar la Comisión inspectora que desarrolla la visita y cuyos resultados se ven reflejados en el informe externo de inspección, los cuales se fundan en la verificación de la información y la documentación que fue puesta a disposición por parte de la Cooperativa al momento de la visita."*

Así mismo, la Superintendencia denegó todas las pruebas testimoniales solicitadas, pues en su opinión las pruebas solicitadas "*no permiten desvirtuar de manera objetiva, es decir, con soportes físicos que verifiquen que contaban con las metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos".*

Lo cierto es que las pruebas solicitadas están todas en caminadas a demostrar que el proceso administrativo está viciado de nulidad, que el procedimiento administrativo que adoptó la Superintendencia es ilegal, que la prueba reina del Pliego de Cargos es nula, que la Superintendencia ha actuado en desconexión con el ordenamiento jurídico, que en la actuación administrativa no se ha observado el derecho a la defensa y contradicción que me asiste, que se ha violado el principio de imparcialidad, entre muchas otras irregularidades y que, por si fuera poco, Progressa sí contaba con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos, que es precisamente el corazón del Informe de Inspección.

Aunado a lo anterior, es importante reiterar que la Superintendencia resolvió negar algunas pruebas alegando que no servían para desvirtuar el cargo que me fuere formulado. A continuación, me permito transcribir algunos apartes del Auto No. 003 que ponen en evidencia lo dicho:

"Al respecto, se considera que no son pertinentes, conducentes, ni útiles, ya que, la Oficina de Control Interno en el informe que refiere el apoderado, realizó observaciones encaminadas a mejorar los procedimientos de cargue de información en el Sistema de Gestión Documental – Esigna; lo cual, no tiene repercusión alguna en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio ***y no desvirtúan los cargos formulados en el Auto No. 001 con radicado 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020.****"* (Subrayas y negrilla fuera del texto).

"Decretar e incorporar las hojas de vida de los funcionarios que actuaron en calidad de inspectores y jefe de visita, no reúnen los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad en el proceso administrativo en curso, como quiera que ***no desvirtúan los cargos formulados a los Consejeros, ni al Gerente de PROGRESSA*** *en el Auto No. 001 con radicado 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020."* (Subrayas y negrilla fuera del texto).

*"Las pruebas solicitadas por el apoderado de los investigados, no reúnen los requisitos de pertinencia, conducencia, ni utilidad, por lo tanto****, no desvirtúan los cargos formulados."*** (Subrayas y negrilla fuera del texto).

Lo anterior, permite evidenciar que la Superintendencia se encuentra actuando irregularmente y en violación al derecho fundamental al debido proceso que me asiste al invertir la carga de la prueba. Ocurre que contrario a lo sostenido por la Superintendencia, a la suscrita en calidad de investigada no le corresponde probar su inocencia, **la inocencia siempre se presume**.

De acuerdo con los apartes antes transcritos, la Superintendencia se encuentra utilizando una fórmula mediante la cual deja ver que invirtió la carga de la prueba en el proceso administrativo de marras al pretender que la suscrita **tenga que desvirtuar su responsabilidad.**

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la inocencia es una garantía integrante del derecho fundamental al debido proceso reconocida en el artículo 29 de la Constitución Política y aplicable como criterio general en el derecho administrativo sancionatorio. Veamos:

"A pesar de que la norma constitucional disponga que "Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado ***judicialmente culpable****", en una redacción equivalente a la del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la prevista en el artículo 14 del Pacto Internacional de*

Derechos Civiles y Políticos, ambos ratificados por Colombia, la presunción de inocencia es una garantía fundamental que es igualmente exigible en los procedimientos administrativos, como lo reconoce expresamente el inciso primero del artículo 29 de la Constitución colombiana y que entraña las siguientes consecuencias: (i) corresponde al Estado la carga de desvirtuar la inocencia, a través de la prueba de los distintos elementos de la responsabilidad, incluida la culpabilidad. (ii) A pesar de existir libertad respecto de las pruebas para desvirtuar la presunción de inocencia, sólo son admisibles medios de prueba respetuosos del debido proceso y acordes a la dignidad humana. (iii) Nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara, sea desvirtuada y sus silencios carecen de valor probatorio en forma de confesión o indicio de su responsabilidad; (iv) durante el desarrollo del proceso o del procedimiento, la persona tiene derecho a ser tratada como inocente y (v) la prueba necesaria para demostrar la culpabilidad debe tener suficiente fuerza demostrativa, más allá de toda duda razonable, la que, en caso de persistir, debe resolverse mediante la confirmación de la presunción. Las anteriores, son "garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla".[15]

Como se desprende de lo anterior, corresponde a la Superintendencia la carga para desvirtuar mi presunción de inocencia y no a la inversa.

Aunado a lo anterior, es menester resaltar que además de que la Superintendencia presume mi responsabilidad no me está permitiendo aportar y practicar pruebas en el proceso administrativo sancionatorio que adelanta en mi contra.

4. JURAMENTO

Declaro bajo la gravedad de juramento que no se ha presentado acción de tutela ante otro despacho judicial por los hechos descritos en la presente acción.

5. PRUEBAS

Junto con la presente solicitud, me permito allegar los siguientes documentos:

[15] Sentencia C-495 de 2019.

1. Copia del Informe Externo de Inspección No. 003- 2019 suscrito por el señor Edgar Páez Bastidas.

2. Copia de la comunicación con radicado No. 20192700284101 del 7 de noviembre de 2019 suscrita por el señor Edgar Páez Bastidas.

3. Copia del Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo producido en el mes de diciembre de 2019 por la Oficina de Control Interno de la Superintendencia.

4. Copia de la Recusación promovida en contra del señor Edgar Páez Bastidas con sus correspondientes anexos, entre los cuales se encuentran: una copia del contrato laboral del Dr. Páez, una certificación laboral expedida por Progressa, una copia de la liquidación laboral del Dr. Páez, copia de la certificación crédito y estado de cuenta del crédito del Dr. Páez en Progressa y copia de la certificación aportes y detalle de los aportes del Dr. Páez en Progressa.

5. Copia de la Resolución No. 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019 mediante la cual la Superintendencia negó la solicitud de recusación promovida por el apoderado de Progressa.

6. Copia del recurso de reposición y apelación interpuestos en contra de la Resolución No. 2019220008165.

7. Copia de la Resolución No. 2020220004245 mediante la cual la Superintendencia resolvió rechazar por improcedentes los recursos interpuestos en contra de la Resolución No. 2019220008165.

8. Copia del Auto No. 001 proferido por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

9. Copia del Incidente de Nulidad promovido por mi apoderado en la actuación administrativa que se adelanta en mi contra.

10. Copia de la Respuesta al Pliego de Cargos elevado en mi contra.

11. Copia del Auto No. 003 proferido por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

6. NOTIFICACIONES

La suscrita recibirá notificaciones en el correo electrónico dimmmar22@gmail.com.

De los señores Jueces, con el debido respeto,



DIANA MARITZA ACHURY RODRÍGUEZ
C.C. No. 52.455.125 de Bogotá

PRUEBA NO. 1. COPIA DEL INFORME EXTERNO DE INSPECCIÓN NO. 003- 2019 SUSCRITO POR EL SEÑOR EDGAR PÁEZ BASTIDAS.

República de Colombia
SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA

INFORME EXTERNO DE INSPECCIÓN No 003 – 2019

COOPERATIVA FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO

Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO "FINANCIERA PROGRESSA"

CIUDAD	: Bogotá. D.C.
FECHA INICIACIÓN VISITA	: 08 de mayo de 2019
FECHA FINALIZACIÓN	: 24 de mayo de 2019
NUMERO DE DIAS	: 13 días

FUNDAMENTO NORMATIVO

El presente informe ha sido elaborado por los inspectores de la Superintendencia de la Economía Solidaria designados para realizar la visita de inspección y refleja los resultados de la visita efectuada de conformidad con el Decreto 186 de 2004 y demás normas concordantes.

Este documento está sometido a reserva bajo ninguna circunstancia debe la entidad o ninguno de sus directores, dar a conocer este informe, detalle o porción del mismo a cualquier persona o entidad no vinculada oficialmente a la institución.

El contenido de este informe está basado en datos extraídos de los libros y registros de la entidad, en entrevistas hechas a directores, ejecutivos, funcionarios y empleados y en información obtenida de otras fuentes financieras sobre el caso y por lo tanto se considera veraz.

Este es un informe de inspección y no reemplaza ni exonera a la institución de su responsabilidad de mantener una auditoría adecuada.

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO "FINANCIERA PROGRESSA"

REPRESENTANTE LEGAL:	INGRYD GEOVANA MORA JIMENEZ
OFICINA VISITADA:	PRINCIPAL
No. OFICINAS:	(14) OFICINAS (03) PUNTOS DE ATENCIÓN
DIRECCIÓN:	Transversal 21 No. 98-71 Oficina 501
REVISOR FISCAL: SAS	PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL
REVISOR PRINCIPAL:	ANA BRICEL SANCHEZ DIAZ
REVISOR FISCAL SUPLENTE:	MIGUEL ANGEL ROJAS RUIZ

INSPECTORES:

GUILLERMO RODRIGUEZ
MONICA SALAMANCA
NICOLAS A. BARROS
LUIS JAVIER PISCO
MARIBEL MEDINA
BERNARDO ORTIZ
GUSTAVO RODRIGUEZ
NILSON A. MURILLO
JESSICA ARÉVALO
ANDREA ROPERO
DIANA CAROLINA JAIMES
CESAR AUGUSTO MACIAS.

COORDINADOR INSPECCIÓN

EDGAR PAEZ BASTIDAS

1. ANTECEDENTES…… 5
2. OBJETIVOS DE LA VISITA…… .5
3. DESARROLLO DE LA VISITA……7
4. VERIFICACIÓN DEL MANEJO DEL RIESGO……7
4.1. Riesgo de Crédito……..…….…….…… 7
4.1.1 Proceso de Otorgamiento de créditos…….…….... 8
4.1.2 Créditos Reestructurados……...22
4.1.3 Recalificación de Cartera…….22
4.1.4 Cartera Comprada por Financiera Progressa a Sociedad Finanzas Unión S.A.S…41
4.1.5 Cobranza Jurídica……..46
4.1.6 Cobranza Jurídica……..……...46
4.1.7 Provisiones Adicionales……..……...52
4.2 Riesgo de Terceros……..……...53
4.3 Riesgo de Liquidez……..……...55
4.3.1 Obligación y Responsabilidad del Consejo de Administración……..…….56
4.3.2 Funciones y responsabilidad del Comité de Riesgo de Liquidez ……..57
4.3.3 Otros Aspectos que afectan la liquidez ……..58
4.3.4 Revisión de políticas y estrategias aprobada por el Consejo de Administración.…60
4.3.5 Revisión Fondo de Liquidez ……62
4.4. Auditoría Financiera……...65
4.4.1 Estados Financieros ……..……....65
4.4.2 Gastos en condonaciones de cartera en 2017 2018……..…..67
4.4.3 Gastos con partes relacionadas ……...68
4.4.5 Política contable de las inversiones valoradas al valor razonable con cambios en el ORI ……...68
4.4.6 Inversiones en instrumentos de patrimonio ……..…69
4.4.7 Otros Ingresos …… .70
4.4.8 Catálogo de Cuentas ……...71
4.5 Riesgo LAFT y Cronograma SARLAFT ……..…71
4.5.1 Manual de Procedimientos ……..…….…… 71
4.5 2 Procedimientos ……..…….....72
4.5.3 Políticas……..……..……..……...73
4.5.4 Conocimiento del Cliente ……..……..……....75
4.5.5 Reportes ……..……...…76
4.5.6 Recursos con los que cuenta la entidad para la prevención y control del lavado de activos y la financiación del terrorismo ……...…76
4.6 Revisoría Fiscal ……77
4.6.1 Plan anual de Auditoría y Cronograma de Actividades……...77
4.6.2 Resultados de las Pruebas Realizadas……..…82
4.7. Régimen de Apertura de Oficinas……...88
4.7.1 Falta archivo Régimen de Oficinas……88
4.7.2. Falta informe de apertura de oficinas y puntos de atención que deben remitir a la Superintendencia de la Economía Solidaria……89
4.7.3. No se evidencia una política definida por la Cooperativa para establecer las oficinas que generan pérdidas……....89
4.8. Verificación Otros Aspectos……..…90
4.8.1. Propuestas Plan de Movilización de Activos……...90
4.8.2. Falta Código de Buen Gobierno……91
4.8.3. Razón social acompañado de la palabra COOPERATIVA o COOPERATIVO……92

1. ANTECEDENTES

Mediante Radicado No. 20192700081381 del 07 de mayo de 2019, se designó a los funcionarios, Guillermo Rodríguez Estévez, Mónica Salamanca, Nicolás Agustín Barros O., Maribel Medina, Luis Javier Pisco, Bernardo Ortiz Posada, Nilson Alexander Murillo V, Gustavo Rodríguez Cruz, Jessica Arévalo, Andrea Ropero, Cesar Augusto Macías y Gustavo Galindo Yanguma (Jefe de Visita), para realizar una visita de inspección a la Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C

2. OBJETIVOS DE LA VISITA

2.1. Objetivo General

Verificar y confrontar la información suministrada por la Entidad para constatar su confiabilidad, realizar el análisis de la muestra de cartera de crédito y sus políticas (incluidos los castigos y reestructurados), Riesgo de liquidez y sus políticas, riesgo de LAFT e implementación del SARLAFT y los estados financieros año 2018.

2.2. Objetivos Específicos

2.2.1. Verificar y confrontar la información suministrada por la entidad para determinar si cuenta con procesos y procedimientos en el manejo del Riesgo de Crédito y si cumple con las normas internas diseñadas para este fin, en concordancia con lo indicado en el capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No. 004 de 2008 (políticas de castigos y reestructuraciones, etc.)

2.2.2. Verificar y confrontar la información suministrada por la Entidad para determinar si cuenta con procesos y procedimientos en el manejo del Riesgo de Liquidez y si cumple con los lineamientos establecidos en el numeral 2 del capítulo XIV de la Circular Básica Contable y Financiera No. 004 de 2008.

2.2.3. Verificar y confrontar la información suministrada por la Entidad para determinar si cuenta con procesos, procedimientos, y si cumple con las instrucciones para la prevención y control del Riesgo de LAFT establecidas en el Capítulo XI, Título II de la Circular Básica Jurídica No. 006 de 2015.

2.2.4. Verificar y confrontar la información contable suministrada por la entidad, mediante una auditoría de los Estados Financieros y determinar la confiabilidad de sus operaciones, según los términos señalados en la normatividad vigente.

2.2.5. Verificar y confrontar la información suministrada por el Revisor Fiscal y la Auditoría Interna, para determinar el cumplimiento de las funciones previstas en el Código de Comercio y Circular Básica Jurídica No. 006 de 2015.

3. DESARROLLO DE LA VISITA

La visita inicia con la presentación de los inspectores ante la Representante Legal, doctora Ingrid Geovana Mora Jiménez. Se solicita a los administradores de la entidad la reunión en donde se hará la presentación de la estructura de la entidad, la explicación de la operatividad y del manejo de los riesgos de liquidez, crédito, operativo, mercado, lavado de activos y financiación del terrorismo, así como la entrega de la información solicitada por la Superintendencia al corte del período de evaluación, el cual corresponde al año 2018 y lo corrido a marzo de 2019, a lo que la

Representante Legal informa que no ha recibido el oficio sobre la apertura de la visita. Se radica físicamente el oficio en Progressa Ltda., quedando con el consecutivo PQR-PRG-2019-13318 del 08 de mayo de 2019.

Por esta situación se solicitó certificación escrita de la Representante Legal, recibida por el Jefe de Visita el 20 de mayo de 2019, y en ella certifica que el correo vía e-mail ingresó al servidor el día 6 de mayo de 2019.

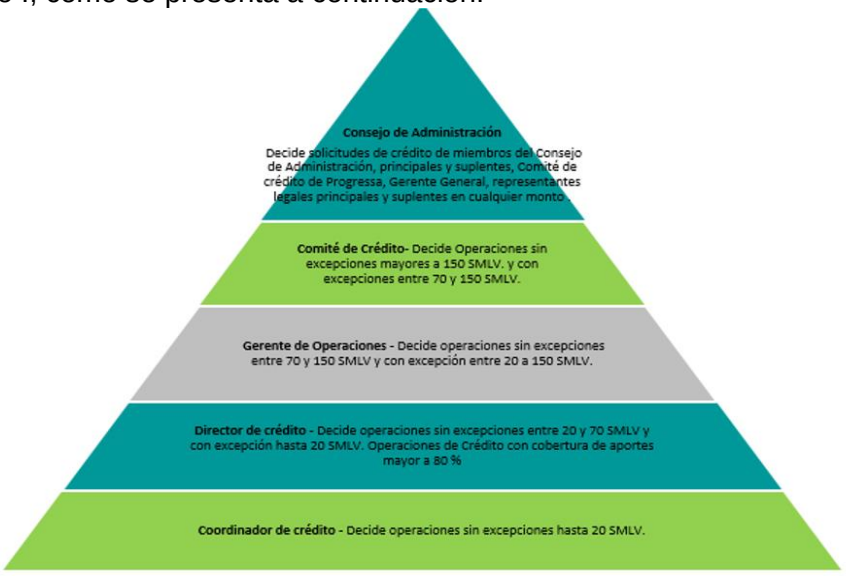
Igual situación se presentó con el oficio 20192700081231 de fecha 07-05-2019, dirigido al Revisor Fiscal de Financiera Progressa Ltda., doctor Miguel Ángel Rojas Cruz, quedando radicado físicamente el jueves 09 de mayo de 2019 en las instalaciones de la empresa nombrada para hacer la Revisoría Fiscal, Planeación y Organización Empresarial SAS NIT 900.454.047-9, quienes fueron entregando la información paulatinamente.

4. VERIFICACIÓN DEL MANEJO DE RIESGOS

4.1. Riesgo de Crédito

La Cooperativa aportó el Manual SARC con la última modificación, realizada en el mes de marzo de 2019, modificación aprobada en el acta de Consejo de Administración número 200, el cual está compuesto por nueve (9) tomos.

En cuanto a los niveles de aprobación, el Manual SARC los define en el número 1.13 del Tomo I, como se presenta a continuación:



El Comité de Crédito, está compuesto por:

- El Gerente General
- El Gerente Administrativo y Financiero
- Gerente de Operaciones
- Director de Crédito
- Director de Cartera

4.1.1 Proceso de Otorgamiento de créditos

4.1.1.1 Alta Concentración del Otorgamiento en el Coordinador de Crédito

Del análisis del SARC en la etapa de otorgamiento, se observa que las instancias de aprobación están muy concentradas en el Coordinador de Crédito, quien puede aprobar operaciones hasta 20 SMMLV, que equivalen aproximadamente a $15,624.840; el Gerente de Crédito quien puede aprobar operaciones hasta 70 SMMLV, que son aproximadamente $54.686.940 y el Gerente de Operaciones quien puede aprobar créditos hasta 150 SMMLV, es decir, alrededor de $117 millones. A partir de este monto, las atribuciones las tiene el Comité de Crédito, y, por último, el Consejo de Administración, órgano colegiado que decide sobre las solicitudes de crédito de directivos, miembros de este mismo Consejo y representantes legales principales y suplentes.

Con base en lo anterior se evidencia que, las decisiones del otorgamiento de los créditos que se traducirán en cartera de la Cooperativa y que por su esencia es el activo más importante de la misma, están en su gran mayoría, en cabeza de tres funcionarios.

Para el cierre de diciembre de 2018, en el caso de las operaciones de crédito aprobadas por Coordinador de Crédito, éstas representaron el 85% del total de operaciones aprobadas.

4.1.1.2 Otorgamiento a Asociados no Directivos

De la visita realizada por la Superintendencia se evalúo la siguiente muestra de créditos de asociados no directivos:

MUESTRA OTORGAMIENTO ASOCIADOS NO DIRECTIVOS

N°	Tipo	Nit	Nombre	Ree	Clasificación	No. crédito	Fecha desem	Fecha venc	Mor	Valor préstamo	Saldo capital	Garantía	Cat
1	C.C.	79388319	PIÑEROS RICARDO LUIS GABRIEL	NO	VIVIENDA	15 14107757	2014-06-30	2024-07-01	0	$800.406.000,00	$561.601.783,00	$1.298.296.000,00	A
2	C.C.	12118036	BAHAMON MONTEALEGRE ALFREDO	NO	CONSUMO	15 16115358	2017-06-28	2027-07-01	0	$410.000.000,00	$389.128.421,00	$722.088.472,34	A
3	C.C.	5741765	QUIROZ DIAZ FRANKLIN ROBERTO	NO	CONSUMO	15 16114457	2016-10-31	2028-04-01	0	$400.000.000,00	$285.455.726,00	$1.032.717.839,75	A
4	C.C.	51680672	PIÑEROS RICARDO ANA MARIA	NO	CONSUMO	15 16115092	2016-11-25	2022-12-01	0	$290.000.000,00	$235.373.912,00	$37.277.269,64	A
5	C.C.	51680672	PIÑEROS RICARDO ANA MARIA	NO	CONSUMO	15 14109030	2014-09-30	2020-10-01	0	$214.800.000,00	$74.738.719,00	$11.836.721,23	A
6	C.C.	79313480	PIÑEROS RICARDO JUAN DAVID	NO	CONSUMO	15 18120460	2018-08-01	2024-07-01	0	$194.469.401,00	$187.080.238,00	$35.543.318,62	A
7	C.C.	98555661	RESTREPO CANO JUAN FELIPE	NO	CONSUMO	15 16115860	2017-04-05	2021-05-01	0	$21.500.000,00	$13.974.757,00	$4.233.733,47	A
8	C.C.	98555661	RESTREPO CANO JUAN FELIPE	NO	CONSUMO	15 13102647	2013-07-26	2023-05-01	0	$55.000.000,00	$31.110.064,00	$9.424.973,85	A
9	C.C.	98555661	RESTREPO CANO JUAN FELIPE	NO	CONSUMO	15 16116097	2017-06-20	2021-07-01	0	$35.000.000,00	$25.655.768,00	$7.772.563,32	A
10	C.C.	98555661	RESTREPO CANO JUAN FELIPE	NO	CONSUMO	15 18119868	2018-02-22	2020-03-01	0	$18.000.000,00	$12.173.361,00	$3.687.990,13	A
11	C.C.	98555661	RESTREPO CANO JUAN FELIPE	NO	CONSUMO	15 18119938	2018-03-09	2019-02-01	0	$1.278.236,00	$278.194,00	$84.280,48	A
12	C.C.	98555661	RESTREPO CANO JUAN FELIPE	NO	CONSUMO	15 18119938	2018-03-09	2019-02-01	0	$1.257.227,00	$273.616,00	$82.893,55	A
13	C.C.	98555661	RESTREPO CANO JUAN FELIPE	NO	CONSUMO	17 14100012	2014-11-23	2021-12-01	0	$7.500.000,00	$7.282.631,00	$2.206.315,19	A
14	C.C.	51603408	PIÑEROS RICARDO GLORIA INES	NO	CONSUMO	11 00282306	2011-07-08	2020-12-01	0	$250.000.000,00	$85.851.031,00	$0,00	A
15	C.C.	79465126	PIÑEROS RICARDO JOSE FERNANDO	NO	CONSUMO	15 14107482	2014-05-09	2019-06-01	0	$180.000.000,00	$27.454.064,00	$78.019.210,00	A
16	C.C.	16742905	REVEIZ MONTES MARCO ANTONIO	NO	CONSUMO	15 16115138	2016-11-29	2022-12-01	0	$300.000.000,00	$227.312.924,00	$50.000.000,00	A
17	C.C.	51882565	QUIROZ HERNANDEZ GLORIA LUCIA	NO	CONSUMO	15 16114602	2016-08-18	2022-10-01	0	$195.732.194,00	$82.095.623,00	$37.850.138,00	A
18	C.C.	51795786	PEREZ HERNANDEZ MONICA ISABEL	NO	CONSUMO	11 00245851	2010-10-29	2020-11-01	0	$320.000.000,00	$82.241.360,00	$0,00	A

A continuación, se presentan los hechos encontrados en la evaluación de las muestras que

presuntamente se configuran en incumplimiento de la normatividad vigente.

a. Entrega física de carpetas

No fueron entregadas las carpetas físicas correspondientes a los créditos de los siguientes asociados:

Cédula Nro.	Nombre	Línea de Crédito	Nro. Crédito	Fecha Desembolso	Valor Préstamo
51.795.786	Mónica Isabel Pérez Hernández	Vivienda – Otras Garantías	1100245851	29/10/2010	$320.000.000
79.388.319	Luis Gabriel Piñeros Ricardo	Libre Inversión	15141077571	30/06/2014	$800.406.000

Para el crédito de la señora Mónica Isabel Pérez Hernández, solo se aportó de manera digital, la carta de aprobación y un pantallazo del aplicativo con la información básica del crédito.

En el caso del señor Luis Gabriel Piñeros Ricardo, se aportó de manera digital la siguiente información: la tabla de amortización, la contabilización y el estado actual del crédito.

En estos casos la Cooperativa presenta un presunto incumplimiento a los literales b y d, del numeral 2.4.4. Otras Disposiciones del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera No. 004 de 2008 de la Superintendencia de la Economía Solidaria, en donde se indica que:

"b. *Con el objeto de contar con elementos necesarios para el adecuado análisis de riesgo, las organizaciones solidarias deben mantener en el expediente del respectivo deudor, su información personal y financiera completa y actualizada (mínimo una vez cada año) y la de los codeudores, información de las garantías, así como el cruce de correspondencia.*
d. *El expediente de los respectivos deudores debe incluir la información necesaria para establecer las relaciones entre deudores que, conforme a las reglas sobre cupos individuales de endeudamiento, dan lugar a acumular las obligaciones de un conjunto de sujetos."*

b. Niveles de aprobación

Para la muestra seleccionada, se observó que, de los 18 créditos revisados, 9 presentan aprobación con excepciones. Estas excepciones se refieren a que, cada instancia de aprobación tiene un monto asignado para aprobar solicitudes de crédito con excepciones, como puede observarse en el numeral 1.13 del Manual SARC, citado anteriormente. Situación que se ha convertido en una práctica generalizada, que puede convertirse en un riesgo para la Cooperativa.

A continuación, se muestra la información básica de estas obligaciones:

Cédula Nro.	Nombre	Línea de Crédito	Nro. Crédito	Fecha Desembolso	Valor Préstamo

12.118.036	Alfredo Hernán Bahamón Montealegre	Compra cartera consumo	15161153581	30/06/2014	$410.000.000
5.741.765	Franklin Roberto Quiroz Díaz	Inversión Dorado	15161144578	31/10/2016	$400.000.000
51.680.672	Ana María Piñeros Ricardo	Libre Inversión	15141090303	30/01/2014	$214.800.000
79.313.480	Juan David Piñeros Ricardo	Libre Inversión	15181204602	01/08/2018	$194.469.401
98.555.661	Juan Felipe Restrepo Cano	Compra Carteta Consumo	15161158602	5/04/2017	$21.500.000
98.555.661	Juan Felipe Restrepo Cano	Libre Inversión	16161160972	20/06/2017	$35.000.000
98.555.661	Juan Felipe Restrepo Cano	Libre Inversión	15181198684	22/02/2018	$18.000.000
16.742.905	Marco Antonio Reviez Montes	Libre Inversión	15161151389	29/11/2016	$300.000.000
51.882.565	Gloria Lucía Quiroz Hernández	Crediexpress	15161146022	18/08/2016	$195.732.194

Los soportes digitales de estos créditos fueron aportados por la Cooperativa Progressa.

b.1 Análisis y Aprobación del crédito otorgado a la señora Ana María Piñeros Ricardo:

Este crédito fue aprobado con la excepción al cumplimiento de las garantías requeridas, así:



CONDICIONES PARA APROBACIÓN PENDIENTES

Condición	Observaciones	Acción	Explicación
Valor Descubierto del cliente usando garantías disponibles	El valor del DESCUBIERTO calculado: 399,699,630 excede el MAXIMO definido: 1	Aprobar la inconsistencia	Explicacion :PLAN INVERSIÓN 1(AÑOS
Cupo basado en el valor descubierto calculado a partir de los saldos a favor y la posible liquidacion de retiro	Sumando el monto de la presente solicitud: 214,800,000 al saldo de las obligaciones vigentes, excede el CUPO GLOBAL calculado al cliente. EL MONTO sugerido para no exceder ésta condición es de 0	Aprobar la inconsistencia	Explicacion :

Analista

Firma

Nombre: LOPEZ CISNEROS JONNATHAN DE JESUS

Cargo: ANALISTA DE CREDITO

Aprobación

Firma

Nombre:

Cargo:

b.2 Análisis y aprobación del Crédito de libre inversión otorgado a Juan David Piñeros Ricardo:

Este crédito fue aprobado con la excepción al cumplimiento de garantías, del monto global y la cuota mensual requeridas, así:

Otros Datos del Análisis

Analista	última actividad registrada	Observación
ROCHA REGIFO JULIETH ANDREA	Para revision segunda instancia	*Refinanciación sin saldo a favor de las obligaciones #161138234 #161160058 #181201056 *No se cumple politica de refinanciación *Tabla de garantias solicita garantia real, asociado adjunta codeudor. *Se adjunta tabla de capacidad de descuento de acuerdo análisis realizado y documentación radicada. *Los desprendibles de nomina del deudor solo radicado mayo y junio. *El ingreso del codeudor presenta desprendibles de última quincena de mayo y completo el mes de junio.

CONDICIONES PARA APROBACIÓN PENDIENTES

Condición	Observaciones	Acción	Explicación
Valor Descubierto del cliente usando garantías disponibles	El valor del DESCUBIERTO calculado: 179,669,305 excede el MAXIMO definido: 1	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : Solicita garantía real, Pricing 63% (con las condiciones solicitadas)
Cupo basado en el valor descubierto calculado a partir de lo	Sumando el monto de la presente solicitud: 196,703,696 al saldo de las obligaciones vigentes, excede el CUPO GLOBAL calculado al cliente. EL MONTO sugerido para no exceder ésta condición es de 17,034,391	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : Solicita garantía real
Evaluar Capacidad de Pago Disponible por Nómina	La CUOTA MENSUAL pactada por NOMINA: 5,214,466 excede la capacidad de pago disponible: 951,556	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : OK. Se adjunta tabla.
Cupo basado en capacidad disponible	El MONTO solicitado: 196,703,696 supera el MAXIMO deducido a partir de la capacidad de pago Mensual disponible 951,556 El valor sugerido para NO exceder la condicion es de: 35,895,252	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : OK. Se adjunta tabla.

Analista

Firma
Nombre: ROCHA REGIFO JULIETH ANDREA
Cargo: ANALISTA DE CREDITO

Aprobación

Firma C.D.C.
Nombre: Agosto/18
Cargo:

Esta operación fue aprobada por el Comité de Crédito, a continuación, se presenta el extracto del acta número 169:

Desde octubre del año 2018, la Cooperativa viene realizando una base de datos de los créditos aprobados por excepciones, y para éstos realiza un seguimiento especial.

Para el cierre de marzo de 2019, se habían aprobado 125 operaciones de crédito con excepciones, por un valor de $2.284.751.099, de los cuales han entrado en mora 18 créditos, con un saldo en mora de $7.988.025, quedando el valor restante en riesgo dadas las excepciones aprobadas.

4.1.1.3 Créditos Comerciales

La cartera en créditos comerciales a corte 31 de diciembre de 2018, asciende a la suma de $23.704 millones que corresponde al 12.89% de la cartera bruta de la Cooperativa, concentrada en 10 créditos.

Se observa que los créditos otorgados a: Corporación Gimnasio Los Pinos, a la Fundación Universitaria Juan N. Corpas, a la Cooperativa Serviactiva, a la Corporación Génesis Salud IPS y a Soluciones Alternativas de Mercadeo Efectiva C.T.A. concentran el 89,11% del total de los créditos comerciales otorgados, conforme se muestra a continuación:

CARTERA COMERCIAL A DICIEMBRE 31 DE 2018								
Id. Cliente	Nombre	Monto Solicitado	Saldo Capital	Partic. / Total Cred. Cial.	Part. /Total Cartera	Fec. Prestamo	Calificación Aplicada	Días Vencidos
830115393	CORPORACION GIMNASIO LOS PINOS	$ 13.500.000.000	$ 13.134.799.031	55,41%	7,14%	01/03/2018	A	0
860038374	FUNDACION UNIVERSITARIA JUAN N CORPAS	$ 5.800.000.000	$ 3.558.749.144	15,01%	1,94%	30/06/2017	A	0
830073512	COOPERATIVA SERVIACTIVA	$ 2.000.000.000	$ 1.951.266.061	8,23%	1,06%	31/07/2018	B	89
811041637	CORPORACION GENESIS SALUD IPS	$ 1.947.902.865	$ 1.650.812.538	6,96%	0,90%	29/12/2017	A	0
830073736	SOLUCIONES Y ALTERNATIVAS DE MERCADEO EFECTIVA COOPERATIV	$ 1.000.000.000	$ 827.410.565	3,49%	0,45%	12/04/2018	A	0
814006380	CORPORACION MI IPS NARIÑO	$ 1.053.000.000	$ 801.717.101	3,38%	0,44%	31/08/2018	A	0
830128856	CORPORACION NUESTRA IPS	$ 2.000.000.000	$ 718.812.159	3,03%	0,39%	01/09/2016	A	29
860077223	FEDERACION COLOMBIANA DE PATINAJE	$ 500.000.000	$ 500.000.000	2,11%	0,27%	24/11/2018	A	0
830115393	CORPORACION GIMNASIO LOS PINOS	$ 292.000.000	$ 292.000.000	1,23%	0,16%	14/12/2018	A	0
860023987	COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DE LA SALUD	$ 500.000.000	$ 269.173.215	1,14%	0,15%	23/06/2017	A	0
TOTAL MUESTRA DE CRÉDITOS		28.592.902.865	23.704.739.814					
TOTAL CARTERA DE CRÉDITOS			183.897.460.436	89,11%	12,89%			

Para efectos de seguimiento de estos créditos comerciales, se realizó la verificación de las obligaciones con corte a 31 de marzo de 2019, en donde se pudo observar una concentración del 87.83% de la cartera comercial en cinco créditos, entre los que se encuentran dos créditos en mora de 179 y 59 días con saldo insoluto de $2.506 millones de pesos.

El detalle de la cartera al corte mencionado es el siguiente:

CARTERA COMERCIAL A MARZO 31 DE 2019						
Nombre	Desembolso	Saldo Capital	Fec Desembolso	Partic. / Total Cred. Cial.	Part. /Total Cartera	Días Mora
CORPORACION GIMNASIO LOS PINOS	13.500.000.000	13.008.196.976	01/05/2018	49,09%	6,96%	0
FUNDACION UNIVERSITARIA JUAN N CORPAS	5.800.000.000	3.360.291.585	01/05/2018	12,68%	1,80%	0
CORPORACION MI IPS HUILA	4.400.000.000	4.400.000.000	01/06/2019	16,60%	2,35%	0
COOPERATIVA SERVIACTIVA	2.000.000.000	1.924.315.008	01/09/2018	7,26%	1,03%	179
CORPORACION NUESTRA IPS	2.000.000.000	582.398.938	01/11/2016	2,20%	0,31%	59
CORPORACION GENESIS SALUD IPS	1.947.902.865	1.570.415.458	01/02/2018	5,93%	0,84%	0
SOLUCIONES Y ALTERNATIVAS DE MERCADEO EFECTIVA C.T.A.	1.000.000.000	724.429.340	01/06/2018	2,73%	0,39%	0
FEDERACION COLOMBIANA DE PATINAJE	500.000.000	443.847.242	01/02/2019	1,67%	0,24%	0
COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DE LA SALUD	500.000.000	225.919.899	01/12/2018	0,85%	0,12%	0
CORPORACION GIMNASIO LOS PINOS	292.000.000	259.333.788	01/02/2019	0,98%	0,14%	0
TOTAL CRÉDITOS COMERCIALES	31.939.902.865	26.499.148.234				
TOTAL CARTERA COOPERATIVA PROGRESSA		186.958.089.510		87,83%	14,17%	

Al corte de diciembre de 2018 y marzo de 2019, la calificación de la cartera y provisiones realizada por la Cooperativa Progressa dan el siguiente resultado:

CREDITOS COMERCIALES A DICIEMBRE 2018				
	Saldo Capital	Prov.Capital	Valor Prov.Interes	Prov. Indiv.
A	21.753.473.753	-	-	0%
B	1.951.266.061	390.253.212	-	20%
Total general	23.704.739.814	390.253.212	-	

CREDITOS COMERCIALES A MARZO 2019				
	Saldo Capital	Prov.Capital	Valor Prov.Interes	Prov. Indiv.
A	23.992.434.288	-	-	-
B	582.398.938	116.479.788	-	20%
C	1.924.315.008	962.157.504	54.261.388	50%
Total general	26.499.148.234	1.078.637.292	54.261.388	

Es evidente el deterioro que viene presentando la cartera comercial de Financiera Progresa, toda vez que los créditos que inicialmente presentaban 89 y 29 días en mora a diciembre de 2018 (Cooperativa Serviactiva y Corporación Nuestra IPS), al cierre de marzo de 2019 presentaban 179 y 59 días en mora respectivamente, generando provisiones sobre la cartera de créditos por valor de $1.078 millones.

En complemento de la anterior información, a continuación, se presenta el resultado del seguimiento individual realizado a las obligaciones en las que se evidenciaron hallazgos.

4.1.1.3.1. Crédito 10822655 Corporación Gimnasio Los Pinos y crédito 381043306 otorgado a la misma entidad.

Corresponde a un crédito desembolsado por la suma de $13.500 millones de pesos, con plazo de otorgamiento de 180 meses, a una tasa de interés del DTF más 300 puntos y respaldado con hipoteca en primer grado abierta y sin límite de cuantía sobre el inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria 50N-45168 y ubicado en la Calle 193 # 9 -20 de la ciudad de Bogotá.

Adicional a la garantía hipotecaria, fueron pignorados los flujos de las matrículas y pensiones recaudados en el desarrollo de la actividad de la institución educativa, incorporando a la Cooperativa Progressa como beneficiario del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración, Fuente de Pago y Pago suscrito por el deudor con Itaú Asset Management Colombia S.A. Sociedad Fiduciaria.

Extracto del contrato en el que se designa a Financiera Progressa en calidad de Beneficiario:

Participación En El Fideicomiso

El Fideicomitente	Porcentaje De Derechos Fiduciarios
Corporación Gimnasio Los Pinos	100%

3. Deudor: El mismo Fideicomitente

4. El Beneficiario:

Razón o Denominación Social: Financiera Progresa Cooperativa De Ahorro Y Crédito

Constitución: Acta del 6 de agosto de 1996, inscrita el 17 de julio de 1997, bajo el número 00006848 del Libro Primero de las entidades sin ánimo de lucro.

Nacionalidad: Colombiana

Domicilio Principal: Bogotá D.C.

Nit: 830.033.907-8

Dirección: Transversal 21 No 98-55 Piso 5

En este mismo sentido, en la verificación del contrato de fiducia se observó que el objeto del mismo prevé, tal como lo establece el documento de estudio de crédito realizado por la Cooperativa Progressa, servir de fuente de pago del crédito otorgado por la suma de $13.500 millones de pesos.

En el estudio de crédito se observó que los recursos del crédito serán destinados para la adquisición del lote donde se encuentran la infraestructura e instalaciones del Colegio, como se lee en el siguiente aparte:

Destino de los recursos : Los recursos serán destinados para adquisición de activo fijo, lote sobre el cual funcionan las instalaciones del colegio, así como las demás condiciones entorno a esta operación, específicamente el lote donde se ubica la infraestructura del colegio.

Sin embargo, lo registrado en dicho documento difiere de la real utilización del crédito, si bien es cierto que en la documentación aportada de fecha 02 de abril de 2018 dentro de la carpeta de esa obligación, existe una carta de autorización otorgada por el Representante Legal de la Corporación Gimnasio Los Pinos, donde se autoriza abonar los recursos provenientes del crédito y depósitos a la vista por valor de $3.800 millones a una obligación financiera que esa Corporación tenía con Financiera Progressa registrada bajo el número 00322350 cuyo titular es la sociedad CRUZ BLANCA MEDICINA PREPAGADA S.A., entidad que a su vez no fue identificada como asociada de la Cooperativa.

En el documento de "análisis de información financiera" que forma parte de la lista de documentos requeridos para el trámite de créditos de la Cooperativa, se presentan los miembros principales y suplentes que conforman la Junta Directiva de la Corporación Gimnasio Los Pinos, la cual se muestra a continuación:

4. Composición de la Junta Directiva

Miembros principales:

- Miguel Saenz Herrera
- Maritza Guerrero
- Carlos Villa

Miembros suplentes:

- Ingrid Geovana Mora
- Alvaro Meléndez
- Carlos Mario Zuluaga Perez

Confrontada esta información con el cruce de personal de directivos de la Cooperativa Progressa y directivos vinculados a otras entidades externas beneficiarias de créditos otorgados por la Cooperativa, la Comisión de Visita evidencia que en determinados casos, existe relación directa de los primeros, en cargos directivos de los nombrados en segundo lugar y por ende, participan en las decisiones de aprobación de créditos desde la Cooperativa Progressa y que a su vez, las entidades que están bajo su dirección o administración, se vuelven beneficiarias de los recursos recibidos de la Visitada, situación que puede configurar un conflicto de interés.

El siguiente cuadro presenta la relación de directivos de la Corporación Gimnasio Los Pinos y su relación con la Cooperativa Progressa, incluyendo un directivo que, como persona natural, fue beneficiario de crédito como persona natural, el cual se expuso en apartes anteriores:

ESTRUCTURA CORPORACION GIMNASIO LOS PINOS			
JUNTA DIRECTIVA	REPRESENTANTE LEGAL	RECTOR	SECRETARÍA DE J.D.
MIGUEL SAENZ HERRERA		ESTEBAN COBO VASQUEZ	ANA MARGARITA PALACIO*
MARITZA GUERRERO			
CARLOS VILLA	R.L. SUPLENTE	VICERRECTOR	
INGRID GEOVANA MORA*	JUAN FELIPE RESTREPO	JUAN FELIPE RESTREPO	
ALVARO MELENDEZ			
CARLOS MARIO ZULUAGA PEREZ			
CORRESPONDE A REPRESENTANTE LEGAL Y SECRETARIA GENERAL DE LA VISITADA*			
POSEE CRÉDITOS REESTRUCTURADOS CON PROGRESSA			
POSEE CRÉDITOS CON SALDO DE CAPITAL DE $139 MILLONES 535 MIL PESOS			
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE FINANCIERA PROGRESSA			

Conforme a lo evidenciado en el cuadro anterior, para la época de aprobación del crédito otorgado a la Corporación Gimnasio Los Pinos, la relación entre personas y vinculados económicos es así:

El Sr. Miguel Sáenz Herrera fungía como miembro de Junta Directiva de Corporación Los Pinos y a su vez, como Presidente del Consejo de Administración de la Cooperativa Progressa.

La señora Ingryd Geovana Mora es Representante Legal de Progressa y a su vez, funge como miembro de la Junta Directiva de Corporación Los Pinos.

La señora Margarita Palacio es la Secretaria General de la Cooperativa Progressa y aparece activa como Secretaria de la Junta Directiva de la Corporación Gimnasio Los Pinos.

El crédito fue aprobado mediante Acta N° 184 del 15-12-2017, del Consejo de Administración:

Una vez expuestas las condiciones del crédito y demás detalles de la operación, el ingeniero somete a consideración de los miembros la aprobación del crédito para la Corporación Gimnasio los Pinos, los miembros del consejo por unanimidad, ni votos en contra aprueban la solicitud de crédito por la línea empresarial proyecto productivo presentada por la Corporación Gimnasio los Pinos bajo las siguientes condiciones.

Monto máximo aprobado	:	$13.500.000.000.oo
Linea de Crédito	:	Crédito Empresarial tasa variable
Plazo	:	Hasta 180 meses
Interés	:	DTF + 300 puntos básicos E.A.
Tasa de Interés moratorio	:	Tasa máxima legal vigente
Amortización	:	Interés y capital mensual
Garantia	:	Firma Pegare Hipoteca en primer grado abierta y sin límite de cuantía y/o (garantías admisibles). Contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y garantía con cubrimiento de al menos el 130% del capital desembolsado, que deberá tener como único beneficiario Progressa, y condiciones de auditoria sobre la misma parte de Progressa. El valor de administración de la fiducia estará a cargo del deudor Activo a ser aportado: inmueble ubicado en la Calle 193 Nº 9 – 20 de la ciudad de Bogotá, con Matrícula Inmobiliaria Nº 50N-41568

El documento de análisis para el estudio del crédito entregado a la Comisión de Visita, fue suscrito por el Director de Crédito y Gerente de Operaciones de la Cooperativa Progressa, pero NO está firmado por ninguna de las partes, como se puede observar en el siguiente aparte del documento original:

Recomendación:

Teniendo en cuenta que la entidad presenta Estados Financieros Solidos con indicadores favorables y que su flujo de caja proviene del recaudo de matrículas el cual es constante y cubriría adecuadamente el servicio de la deuda, la cual ascendería a $13.500 Millones a un plazo de 180 meses con una tasa variable indexada a la DTF mas un Spread de 300 puntos básicos, respaldada con garantía real y fuente de pago sobre matriculas se considera oportuno presentar la Operación para decisión del Consejo.

Cordialmente,

Javier Alberto Real Fino
Director de Créditos

Rafael Alberto Castillo Sanchez
Gerente de Operaciones

Las Notas a los Estados Financieros de períodos intermedios con corte a 31 de octubre de 2017, revelan que Financiera Progressa tiene una participación del 97.44% en las Cuotas o Contribuciones Sociales Patrimoniales de la Corporación Gimnasio Los Pinos.

El avalúo del predio entregado como garantía del crédito otorgado a la Corporación los Pinos fue realizado por la sociedad Empresa de Gestión de Activos y Proyectos S.A.S. y presentado con fecha 4 de diciembre de 2017, el cual tiene una vigencia de un año.

El resumen del valor del avalúo comercial es el siguiente:

AVALÚO COMERCIAL PREDIO CORPORACIÓN GIMNASIO LOS PINOS	
TERRENO	
	33.920.000.000
CONSTRUCCIONES	
EDIFICACION CENTRO DE ALTO REND	3.484.161.000
INSTALACIONES DE GOLF	4.494.154.000
OTRAS EDIFICACIONES	657.323.000
INSTALACIONES DEPORTIVAS	2.571.758.000
SUBTOTAL CONSTRUCCIONES	11.207.396.000
	45.127.396.000
METODOLOGÍA	
METODO DE COMPARACIÓN DE MERCADO	
Establece el valor comercial con base en comparaciones, analisis y estimaciones	
METODO DEL COSTO DE REPOSICIÓN	
Establece el valor comercial a partir de estimar el costo total de la construcción de un bien semejante	

Es de mencionar que, previo a la Hipoteca constituida a favor de la Corporación Gimnasio Los Pinos, se presentó una compraventa entre la sociedad PROMOCIONES BELLAVISTA y la mencionada Corporación Gimnasio Los Pinos, con fecha 16/05/2006 visto en la anotación Nro. 5 del certificado de libertad tradición y según Escritura Pública 332 del 3 de febrero de 2006 otorgada en la Notaría 28 de Bogotá, en donde funge como Representante Legal para la época de la compraventa el Sr. Carlos Gustavo Palacino Antia, identificado con C.C. 35.456.731.

Para la fecha de constitución de la Hipoteca como garantía del desembolso del crédito de $13.500 millones a favor de Financiera Progressa, aparece como Representante Legal Suplente de la Corporación Gimnasio Los Pinos el Sr. Juan Felipe Restrepo Cano.

4.1.1.3.2. Crédito 161179115 Corporación Génesis Salud IPS

Revisados los documentos de la carpeta aportada a la Comisión de Visita, se pudieron evidenciar los siguientes hallazgos:

La cooperativa Progressa envió a la Corporación Génesis una carta con fecha 15 de diciembre 2017, informando la aprobación de la reestructuración de las obligaciones crediticias, según se advierte en el siguiente aparte:

Financiera progressa

*Le ponemos el **corazón** a tu **futuro***

Bogotá D.C., Diciembre 19 de 2017.

Doctor
LUIS BAYRON GIL LONDOÑO
CORPORACION GENESIS SALUD IPS
Representante Legal

Respetado Doctor Luis Bayron:

Es para nosotros un placer informarle que con fecha 15 de diciembre del 2017, se aprobó la solicitud de reestructuración de las obligaciones crediticias, presentada por la Entidad a su cargo, adoptando la siguiente decisión:

Monto máximo aprobado	:	$1.946.531.152.oo
Linea de Crédito	:	Reestructuración Crédito Empresarial tasa variable
Plazo	:	Hasta 60 meses
Interés	:	DTF + 800 puntos básicos E.A
Tasa de Interés moratorio	:	Tasa máxima legal vigente
Amortización	:	Interés y capital mensual
Garantía	:	Firma Pagare

Como se ve en el estudio de crédito realizado por Progressa, la Corporación Génesis Salud IPS, presenta una mora de 90 días en las cuatro obligaciones que presenta con la cooperativa.

En este documento se evidencia un apalancamiento o participación de los acreedores sobre los activos del 95.37%, por lo cual el analista de la operación informa que el beneficiario del crédito excede el endeudamiento para créditos de Persona Jurídica, toda vez que el reglamento de crédito establece como límite tolerable el 75%. En el Manual de Gestión del Riesgo Crediticio, se establece como límite máximo de endeudamiento el 75% y las "Personas Jurídicas" que exceden de este endeudamiento, no serán sujetos de crédito. El análisis es el siguiente:

ii. Márgenes de Rentabilidad

La Corporación Génesis Salud IPS genera utilidad bruta positiva, pero a la fecha del análisis su Utilidad Operacional se ve afectada por el alto nivel de provisiones que se registra durante el año, el ROA ya empieza a ser negativo registrando un porcentaje del -1.73%, situación similar para el ROE que registra un porcentaje del -37.36%.

Factores de Riesgo:

- El capital neto de trabajo, al cierre de 2016 es negativo en más de $40.000 millones, lo cual muestra que las obligaciones de corto plazo de la empresa han sobrepasado la capacidad de generar ingresos en el mismo plazo, dado el incremento de la rotación de la cartera, la cual pasó de 149 días en Diciembre de 2016 a 262 días al cierre de Septiembre de 2017, tal situación, genera una alerta sobre la liquidez de la empresa.
- El 91% de su activo total (sin valorizaciones) está representado en cuentas por cobrar, de las cuales el 31% se encuentra en difícil cobro una vez descontada la provisión de las mismas, de estas se tienen el 46% provisionadas.
- El nivel de endeudamiento actual de la empresa es del 95,37%, lo cual sobrepasa de manera notoria el límite aprobado por el Consejo de Administración, fijado en el 75%.

Así las cosas, la Cooperativa presenta presunto incumplimiento al numeral 1.46.1 máximo nivel de endeudamiento global (interno y externo) y solvencia del Manual que regula el Sistema de Administración de Riesgo Crediticio, que dice:

1.46 Límites

Entre los límites generales de PROGRESSA para el otorgamiento de crédito se encuentran:

1.46.1 Máximo nivel de endeudamiento global (interno y externo) y solvencia

Un solicitante persona jurídica no será considerado sujeto de crédito, si su indicador de endeudamiento global (Pasivo total incluyendo la solicitud / Activo total) excede el 75%.

Pasivo total: Fuente centrales de riesgo + solicitud + otras obligaciones reportadas por el Asociado que no se encuentran en centrales de riesgo.

De igual forma, también presenta presunto incumplimiento al literal b del numeral 2.3.2 del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008 de la Supe solidaria que señala como criterio de otorgamiento la solvencia: *Se verifica a través de variables como el nivel de endeudamiento, la calidad y composición de los activos, pasivos, patrimonio y contingencias del deudor y/o del proyecto…"*

Adicional a lo anterior, en la norma interna de la cooperativa reportan como factores de riesgo para la aprobación del crédito: i) capital neto de trabajo negativo por valor superior a $40.000 millones, ii) concentración de activos en cuentas por cobrar del 31% que son de difícil cobro y el 46% se encuentra provisionada.

En el documento de Aprobación de Crédito se observan las "condiciones de aprobación pendientes", las cuales se transcriben en el siguiente anexo:

CONDICIONES PARA APROBACIÓN PENDIENTES

Condición	Observaciones	Acción	Explicación
Número Total de Meses	El PLAZO solicitado: 60 NO cumple los límites definidos. Desde : 1 Hasta: 36	Inconsistencia no aprobada	
Valor Descubierto del cliente usando garantías disponibles	El valor del DESCUBIERTO calculado: ########## excede el MAXIMO definido: 99,999,999	Inconsistencia no aprobada	
Cupo basado en el valor descubierto calculado a partir de lo	Sumando el monto de la presente solicitud: 1,947,902,865 al saldo de las obligaciones vigentes, excede el CUPO GLOBAL calculado al cliente. EL MONTO sugerido para no exceder ésta condición es de 31,832,966	Inconsistencia no aprobada	
Valor de cada solicitud	El MONTO solicitado: 1,947,902,865 NO cumple los límites definidos. Desde : 50,000 Hasta: 999,999,999	Inconsistencia no aprobada	

No obstante, lo anterior, se conoce que el crédito fue aprobado y desembolsado, sin presentar las explicaciones que subsanaran las condiciones pendientes para aprobación, antes mencionado.

En el siguiente aparte del Estado de cuenta generado con fecha diciembre 13 de 2017, la Corporación Génesis Salud IPS, previo al desembolso del crédito, presentaba Deudoras Patronales por valor de $154.317.000 y créditos con saldo insoluto por valor de $570.272.170 y 103 días en mora, como se puede observar a continuación:



INFORMACION PAGOS MES ANTERIOR NOV/2017

Obligación	Descripción Obligación	Total Aplicado	Capital	Interés Corriente	Interés por Mora	Seguro
41-171010258	CUENTAS DE COBRO POR NOMINA	154,317,003	0	0	0	0
	Totales	154,317,003	0	0	0	

INFORMACION SALDO AL CORTE Y PAGO MENSUAL

Aportes y Ahorros Permanentes

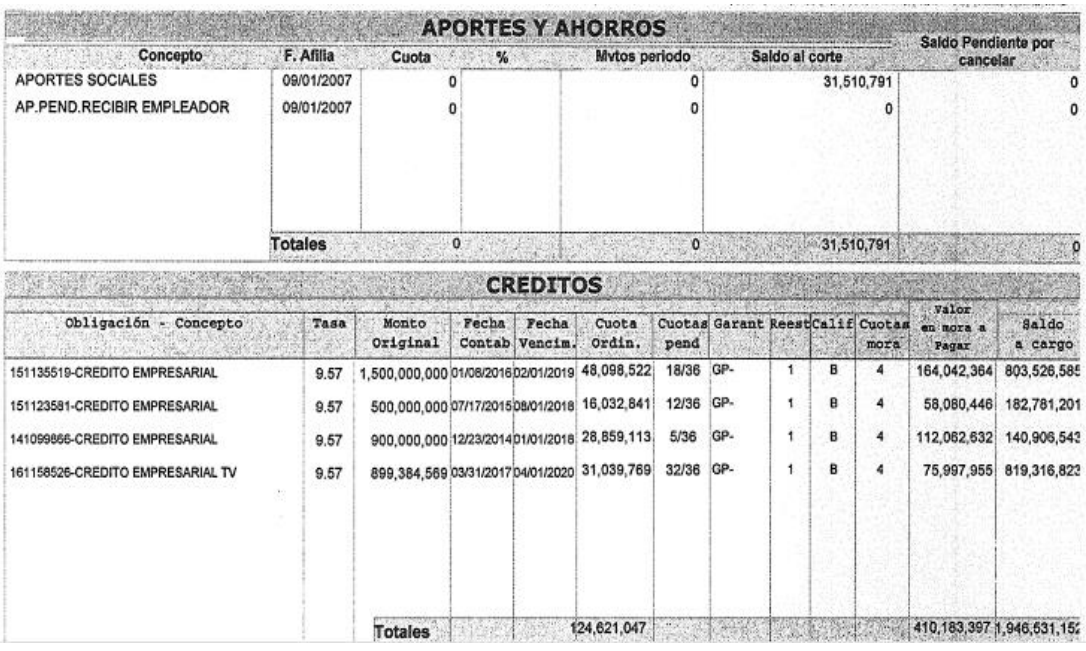
Tipo	Referencia	Descripción Referencia	Cuota Mensual	Saldo al corte	Saldo Diversionista	Valor Vencido	Valor a Pagar
200	811041637	APORTES SOCIALES	0	31,510,791	0	0	0
		Totales	0	31,510,791	0	0	0

Obligaciones Crediticias

Concepto	Dias de atraso	Valor cuota mes	Monto Solicitado	Saldo Cancelacion Total	Tasa N.A.	Valor Vencido	Honorarios	Valor a Pagar
15-161158526-CREDITO EMPRESARIAL TV-Credito Empresarial	103	31,630,571	899,384,569	872,027,722	14.75	128,343,329	**********	141,242,007
15-141099866-CREDITO EMPRESARIAL-Libre Inversion	103	28,859,113	900,000,000	150,158,143	9.57	121,221,056	**********	133,428,727
15-151123581-CREDITO EMPRESARIAL-Libre Inversion	103	16,032,841	500,000,000	192,000,813	9.57	67,222,187	6,722,219	73,989,372
15-151135519-CREDITO EMPRESARIAL-Libre Inversion	103	48,098,522	1,500,000,000	841,016,576	9.57	201,234,997	**********	221,487,114
Gastos de cobranza								124,950
	Totales			2,055,203,254		518,021,569	**********	570,272,170

VALOR TOTAL A CANCELAR
A LA FECHA : Pago Inmediato $570,272,170

A la fecha del desembolso del crédito bajo análisis, los cuatro créditos iniciales tienen un saldo en mora de $410’183.397 con 4 cuotas vencidas cada uno, como se muestra a continuación:



APORTES Y AHORROS

Concepto	F. Afilia	Cuota	%	Mvtos periodo	Saldo al corte	Saldo Pendiente por cancelar
APORTES SOCIALES	09/01/2007	0		0	31,510,791	0
AP.PEND.RECIBIR EMPLEADOR	09/01/2007	0		0	0	0
Totales		0		0	31,510,791	0

CREDITOS

Obligación - Concepto	Tasa	Monto Original	Fecha Contab	Fecha Vencim.	Cuota Ordin.	Cuotas pend	Garant	Reest	Calif	Cuotas mora	Valor en mora a Pagar	Saldo a cargo
151135519-CREDITO EMPRESARIAL	9.57	1,500,000,000	01/08/2016	02/01/2019	48,098,522	18/36	GP-	1	B	4	164,042,364	803,526,585
151123581-CREDITO EMPRESARIAL	9.57	500,000,000	07/17/2015	08/01/2018	16,032,841	12/36	GP-	1	B	4	58,080,446	182,781,201
141099866-CREDITO EMPRESARIAL	9.57	900,000,000	12/23/2014	01/01/2018	28,859,113	5/36	GP-	1	B	4	112,062,632	140,906,543
161158526-CREDITO EMPRESARIAL TV	9.57	899,384,569	03/31/2017	04/01/2020	31,039,769	32/36	GP-	1	B	4	75,997,955	819,316,823
Totales					124,621,047						410,183,397	1,946,531,152

Lo que se evidencia es que el desembolso del crédito por valor de $1.947 millones es el de una Reestructuración, sin embargo, en la verificación de la liquidación del crédito al 29/12/2017, se observa que la Cooperativa Progressa canceló los 4 créditos iniciales en mora cuyo plazo era a 36 meses y desembolsó un nuevo crédito con plazo de 60 a una tasa variable del DTF más 800 puntos básicos, que a la fecha en referencia corresponde al 13.59% e.a. y cuya tasa de interés inicial era del 9.57% e.a.

Obligaciones Crediticias

Concepto	Dias de atraso	Valor cuota mes	Monto Solicitado	Saldo Cancelacion Total	Tasa N.A.	Valor Vencido	Honorarios	Valor a Pagar
15-161158526-CREDITO EMPRESARIAL TV-Credito Empresarial	103	31,630,571	899,384,569	872,027,722	14.75	128,343,329	**********	141,242,007
15-141099866-CREDITO EMPRESARIAL-Libre Inversion	103	28,859,113	900,000,000	150,158,143	9.57	121,221,056	**********	133,428,727
15-151123581-CREDITO EMPRESARIAL-Libre Inversion	103	16,032,841	500,000,000	192,000,813	9.57	67,222,187	6,722,219	73,989,372
15-151135519-CREDITO EMPRESARIAL-Libre Inversion	103	48,098,522	1,500,000,000	841,016,576	9.57	201,234,997	**********	221,487,114
Gastos de cobranza								124,950
Totales				2,055,203,254		518,021,569	**********	570,272,170

VALOR TOTAL A CANCELAR
A LA FECHA : Pago Inmediato $570,272,170

En consulta realizada a la base de datos de cartera entregada a la Comisión de Visita con corte a 31 de diciembre de 2018, se observa que el crédito se encuentra marcado como "NO REESTRUCTURADO", la verificación de las garantías del nuevo crédito aparece como "PERFIL DE RIESGO - GARANTÍA PAGARÉ Otras garantías asociado 09-12-2013 No. 811041637 Vlr Títulos ---> 322175" y la consulta del estado de garantías en el sistema de información de cartera presenta un monto de aportes por valor de $31`510.791 y garantía por valor de $322.175, por lo que se infiere que no existe garantía hipotecaria registrada en la base de datos al corte del 31 de marzo de 2019.

Teniendo en cuenta lo anterior y conforme a lo mencionado en la carta de aprobación del crédito emitida por Financiera Progressa y dirigida a la Corporación Génesis Salud IPS, se informa de condicionamientos para la constitución de las garantías la cual estará sujeta a hechos a ocurrir en forma posterior al desembolso, los cuales se describen en el siguiente aparte:

Condiciones especiales para la aprobación:

En caso de realizarse la venta del inmueble en el cual se encuentra operando la Sede Argentina, se deben llevar a cabo las siguientes acciones:

- Se cancelará totalmente la deuda de leasing que tiene Corporación Génesis Salud IPS con Leasing Corficolombiana.
- Leasing Corficolombiana se comprometerá a realizar la cesión de la hipoteca de los inmuebles Sede Administrativa y Santa Teresita a favor de Financiera Progressa, una vez la operación de leasing se encuentre a paz y salvo.
- Corporación Génesis trasladará a Progressa la suma de Seiscientos millones de pesos ($600.000.000) una vez recibidos los recursos por la venta del inmueble Sede Argentina, como abono a la operación de reestructuración.
- La tasa de interés de la reestructuración será incrementada a DTF+1000 Puntos Básicos E.A. en caso de que se incurra en mora mayor a 30 días en el pago de la cuota de la reestructuración o en el giro de recursos para el cumplimiento de obligaciones patronales.
- Corporación Génesis deberá adjuntar una carta de intención, comprometiéndose a destinar parte de los recursos de las cuotas moderadores mensuales, para el pago de la deuda.
- Corporación Génesis deberá realizar un giro inicial de $270 millones, como máximo el 20 de diciembre, para el pago de los intereses corrientes y moratorios de los créditos vigentes y para abonar a las obligaciones patronales en mora.
- Cesión de hipoteca en primer grado de los predios Oficina Comercial Calle 54 # 45-63 Oficina 400 y Sede IPS Santa Teresita Carrera 73 a # 34ª 134ª en la ciudad de Medellín, a más tardar el 30 de junio de 2018.
- En caso de no poder ceder la hipoteca a favor de Financiera Progressa, Corporación Génesis se obliga a constituir hipoteca en segundo grado sobre la IPS Argentina Calle 56 # 46-42/Calle 57 # 46-43 en la ciudad de Medellín.

Una vez revisados los documentos aportados por la Cooperativa Progressa no se encuentra que haya existido constitución de garantía hipotecaria a favor de Financiera Progressa posterior al desembolso y por lo menos hasta la fecha de la visita, toda vez que esta quedó condicionada a la venta del bien inmueble entregado inicialmente en garantía a la sociedad Leasing Corficolombiana, como fue exigido en su momento por la Cooperativa Progressa.

Esta situación evidenciada coloca en escenario de riesgo crediticio a la Cooperativa Progressa, por lo que se advierte como una vulneración a los lineamientos establecidos en el Tomo III – Garantías – Definición del Manual de Gestión del Riesgo de Crédito de la Financiera Progressa, por cuanto que la entidad no cuenta con una fuente alternativa de reembolso para la recuperación de los recursos colocados, en caso de contingencias en la capacidad de pago del deudor y una eventual exigencia de la garantía.

En consonancia con lo anterior, la Cooperativa presenta presunto incumplimiento al literal c del numeral 2.3.2 del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008 de la Superintendencia de la Economía Solidaria en donde se establece que: *Las garantías que respaldan la operación son necesarias para calcular las pérdidas esperadas en el evento de no pago y, por consiguiente, para determinar el nivel de provisiones. Estas deben ser idóneas, con un valor establecido con base en criterios técnicos y objetivos, que ofrezcan un respaldo jurídicamente eficaz al pago de la obligación garantizada cuya posibilidad de realización sea razonablemente adecuada…"*

4.1.1.3.3. Crédito 161161551 Fundación Universitaria Juan N. Corpas

Previo a la evaluación del proceso de otorgamiento del crédito, se considera pertinente traer a este informe las personas que fungen como directivos de la precitada Fundación, a saber:

4. **Composición del Consejo Máximo**

Miembros principales:

- Ana María Piñeros Ricardo
- Hernando Bernal Alarcon
- Luis Gabriel Piñeros Ricardo
- Esteban Cobo Vásquez
- Juan David Piñeros Ricardo
- Claudia Delgado Delgadillo
- Luis Miguel Pombo Ospina
- Gloria Piñeros Ricardo
- Camilo Forero Piñeros
- Alejandro Avelino Bonilla
- Carmen Alicia Espinosa de Diaz

Representación Legal

- Ana María Piñeros Ricardo - Representante Legal
- Luis Gabriel Piñeros Ricardo - Representante Legal suplente

En el cruce de información de directivos de la Cooperativa Progressa con directivos de la Fundación solicitante del crédito, se evidenció que, para la época del trámite de la solicitud y aprobación del crédito bajo análisis, que la Representante Legal de la Fundación Juan N. Corpas, era a su vez miembro principal de Consejo de Administración de Progressa y el Sr. Esteban Cobo Vásquez, miembro de la Junta Directiva de la entidad solicitante del crédito, fungía para la época del trámite como miembro suplente de la Junta de Vigilancia, como a continuación se muestra:

En otro cruce de información realizado, esta vez con los créditos otorgados a directivos de la Financiera Progressa, se evidenció que en cabeza del Sr. Esteban Cobos, se tiene una concentración superior a los 700 SMMLV establecidos en el Manual de Gestión del Riesgo de Crédito, según el siguiente análisis:

CREDITOS OTORGADOS A DIRECTIVOS DE COOPERATIVA PROGRESSA A MARZO 31 DE 2019						
Directivo	Monto Solicitado	Saldo Capital	Cant.	Partic / Monto	Partic / Saldo	Crédito en SMLV
COBO VASQUEZ ESTEBAN	1.901.452.788	991.155.439	4	1,02%	0,53%	1.344
PIÑEROS RICARDO ANA MARIA	510.505.228	292.541.786	4	0,27%	0,16%	397

El cálculo se hizo con base en el salario mínimo del año en que fungía como miembro de la Junta de Vigilancia y sobre el saldo de los créditos vigentes al 31 de marzo de 2019 y la norma establece que:

> **1.46.3 Máxima concentración de endeudamiento con Progressa por asociado**
>
> El máximo nivel de endeudamiento de un Asociado persona natural con PROGRESSA, cualquiera que sea su capacidad de pago, no debe superar el 3% del total de la cartera bruta ni un valor superior a los 700 SMMLV.

Conforme a lo anterior, la Cooperativa Progressa presenta un presunto incumplimiento a lo establecido en el Tomo I – Políticas de Administración del Riesgo de Crédito" que forma parte del Manual de Administración del Riesgo de Crédito, toda vez que, como se enuncia en el Numeral 1.46.3, el máximo nivel de endeudamiento por persona natural no debe superar los 700 SMMLV y al haber otorgado créditos cuyo saldo insoluto a 31 de marzo de 2019 ascienden a 1.344 SMMLV., la cooperativa desbordó los límites de concentración de endeudamiento fijados en su Manual.

Ahora bien, dentro del proceso de otorgamiento del crédito, se pudo establecer que el desembolso fue destinado para la cancelación del crédito preexistente en Financiera Progressa # 151137490 por valor de capital de $3.633 millones, bajo el concepto de "retanqueo para capital de trabajo".

En la revisión documental se evidenciaron factores de riesgo derivados del análisis realizado al crédito en mención, en los términos que a continuación se detallan:

Factores de Riesgo:

- Debilidades operativas y financieras de su filial la Clínica, con las cual tiene una alta concentración de su activo, más aún, siendo este clasificado como corriente.
- Debilidad de liquidez al tener concentrados sus activos en activos fijos y en cartera con sus filiales.
- Se evidencia un crecimiento muy leve en sus ingresos

Como factor mitigante del riesgo evaluado, se muestran las fortalezas con las que cuenta el beneficiario del crédito, entre otras un endeudamiento moderado, un incremento de los ingresos y la pignoración del flujo de matrículas a través de un Fideicomiso de Fuente de Pago donde funge como

ACREEDOR VINCULADO.

Respecto de este contrato de Fideicomiso, el Objeto que desarrolla tiene relación con el cumplimiento de la amortización del crédito y el remanente se enuncia que queda a disposición del Fideicomitente, que para el caso es la entidad beneficiaria del desembolso del crédito, tal como se observa a continuación:

TERCERA- OBJETO DEL CONTRATO: El presente contrato de fiducia mercantil irrevocable tiene por objeto, la constitución de un fideicomiso denominado **FIDEICOMISO FUENTE DE PAGO PROGRESSA**, el cual estará afecto a las siguientes finalidades:

3.1. La transferencia al FIDEICOMISO a título de fiducia mercantil de los DERECHOS ECONÓMICOS.
3.2. La administración de los RECURSOS que ingresen al FIDEICOMISO provenientes de los DERECHOS ECONÓMICOS, provenientes del FIDEICOMITENTE o de los terceros por cuenta de EL FIDEICOMITENTE.
3.3. La inversión de los RECURSOS administrados en los términos establecidos en el presente contrato.
3.4. La conformación y administración del FONDO DE RESERVA constituido por el FIDEICOMITENTE.
3.5. Servir de fuente de pago de las obligaciones adquiridas por EL FIDEICOMITENTE a favor del ACREEDOR VINCULADO, de acuerdo con el CUADRO CRONOLÓGICO DE GIROS que se radique en ACCIÓN.
3.6. Efectuar los giros de los REMANENTES a EL FIDEICOMITENTE, con cargo a los recursos del FIDEICOMISO en los términos del CUADRO CRONOLÓGICO DE GIROS, y una vez sean atendidos

MODIFICACIÓN INTEGRAL CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL
FIDEICOMISO FUENTE DE PAGO PROGRESSA
Página 4 de 20

las comisiones fiduciarias, incluyendo las del Fondo Abierto ACCIÓN UNO y las deducciones legales y contractuales a que haya lugar.

3.1.1.3.4. Crédito 161161551 Cooperativa Serviactiva

En certificado de cámara de comercio expedido con fecha 19 de enero de 2018, se observa que con fecha 17 de marzo de 2014, el representante legal de la época, registró acto privado en el que se configura una situación de control por parte de la sociedad matriz COOPERATIVA SERVIACTIVA, respecto de las sociedades subordinadas SERVIACTIVA SOLUCIONES ADMINISTRATIVAS S.A.S., con domicilio en la ciudad de Bogotá D.C. y fecha de configuración de la situación de control 6 de enero de 2012.

El Consejo de Administración de la Cooperativa Serviactiva concedió atribuciones al Sr. Miguel Alexander Sáenz Herrera - Representante Legal de la Cooperativa, para realizar los trámites de solicitud del crédito y otorgamiento de las garantías ante la Financiera Progressa, con base en reunión realizada con fecha febrero 26 de 2018 y registrada en Acta Nro. 265, de la cual se adjunta los dos textos que referencia esta información:

Referencia del Representante Legal en estudio de crédito:

Le ponemos

Representación Legal

- Miguel Alexander Sáenz Herrera - Gerente
- Robinson Franco Castro - Representante Legal suplente

Autorización al Representante Legal de Serviactiva:

4. ***SOLICITUD Y AUTORIZACIÓN AL REPRESENTANTE LEGAL PRINCIPAL Y SUPLENTE PARA SOLICITAR TRAMITAR Y OTORGAR GARANTÍAS A CRÉDITO CON FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO HASTA POR VALOR DE DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE ($2.000.000.000)***

Se solicita autorización al consejo de administración la facultad al representante legal principal y/o suplente de COOPERATIVA SERVIACTIVA a celebrar contratos de endeudamiento hasta por valor ***DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE. (2.000.000.000)*** con Financiera Progressa Entidad de cooperativa de ahorro y crédito.

Tras haber aclarado las inquietudes al respecto de este trámite, el Consejo de Administración aprueba por Unanimidad la presentación de la propuesta y en consecuencia otorga plenas facultades al Representante Legal para que ejecute el aval y realice todos los trámites para la legalización de este, así mismo para que suscriba adiciones, modificaciones, liquidaciones y en general a cooperativa Serviactiva

Con base en la información adjunta a la solicitud de crédito y de la información recabada por la Comisión de Visita, se encontró que el Representante Legal titular de la Cooperativa Serviactiva, funge en varios cargos de la estructura de vinculados económicos a la Cooperativa Progressa, tal como se muestra a continuación en el siguiente cuadro:

		CONSEJO DE ADMINISTRACION COOPERATIVA PROGRESSA				JUNTA DIRECTIVA CORP. GIMNASIO LOS PINOS		CONSEJO ADMON IAC EDUCAR SALUD		CONSEJO ADMON IAC ACCION Y PROGRESSO	
		ACTA AGD No 18		ACTA AGD No 19							
	PERIODO	AÑO 2017-2019		AÑO 2018-2021							
CC	NOMBRE	PPAL	SUPL	PPAL	SUPL	PPAL	SUPL	PPAL	SUPL	PPAL	SUPL
80.226.856	MIGUEL ALEXANDER SAENZ HERRERA	1		1		1		1		1	

No obstante ser el Representante Legal de Cooperativa Serviactiva y la sociedad Serviactiva Soluciones Administrativas S.A.S., también se infiere la injerencia en cargos directivos del citado Señor en la Corporación Los Pinos (citado en el aparte correspondiente), miembro de Consejo de Administración en la I.A.C. Educar Salud y la IAC Acción y Progreso, estas dos últimas con vigente participación en Financiera Progressa, como en el aparte correspondiente se detalla.

A la solicitud de crédito se anexa documentación de la sociedad SERVIACTIVA SOLUCIONES ADMINISTRATIVAS S.A.S, por cuenta de la situación de control comentada sobre la Cooperativa Serviactiva, razón por

la cual se anexa apartes del Acta donde se autorizó al representante legal de dicha sociedad para adelantar las gestiones correspondientes, en los mismos términos y condiciones en que se dio para la Cooperativa Serviactiva; Se anexa extracto del Acta 054 del 26 de febrero de 2018:

4. *SOLICITUD Y AUTORIZACIÓN AL REPRESENTANTE LEGAL PRINCIPAL Y SUPLENTE PARA SOLICITAR, TRAMITAR Y OTORGAR GARANTÍAS CRÉDITO CON FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO HASTA POR VALOR DE DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE ($2.000.000.000)*

En calidad de Rep. Legal principal indico que el objeto de la reunión es solicitar a asamblea general de accionistas, la autorización para facultar el endeudamiento entre FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO y serviactiva SAS cuyo objeto es la solicitud de crédito hasta por dos mil millones de pesos M/te ($2.000.000.000).

La Asamblea general de accionistas, autoriza al representante legal principal y/o suplente a suscribir el contrato por la suma de ($2.000.000.000) por lo tanto, se entiende que está autorizado para suscribir y en general adelantar todo tipo de actuación y firma de documentos hasta perfeccionar el trámite de legalización de este con FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO.

Tras haber aclarado las inquietudes al respecto de este trámite, la asamblea general de accionistas aprueba por Unanimidad la presentación de la propuesta y en consecuencia otorga plenas facultades al representante legal principal y suplente para que presente la solicitud , suscriba los documentos necesarios y realice todos los trámites para la legalización, así mismo para que suscriba adiciones, modificaciones y en general para que represente a Serviactiva en todos los actos durante la etapa de la solicitud.

La participación de la Cooperativa Serviactiva en la sociedad SERVIACTIVA SOLUCIONES ADMINISTRATIVAS S.A.S. a 31 de diciembre de 2017 está representado conforme lo enuncia la Nota 14 a los estados financieros aportados para el trámite de aprobación del crédito.

NOTA 14 - CAPITAL SOCIAL

Comprende el valor total de los aportes iniciales y los posteriores aumentos o disminuciones que los accionistas, ponen a disposición del ente económico mediante acciones, respectivamente, de acuerdo con escrituras públicas de constitución o reformas, suscripción de acciones, con el lleno de los requisitos legales. El capital autorizado, que es la suma fijada en la escritura pública de constitución o reformas.

CAPITAL SUSCRITO Y PAGADO	2016	%	2015
Cooperativa Serviactiva	1.700.000	100%	1.700.000
TOTAL CAPITAL SOCIAL	1.700.000	100%	1.700.000

El capital suscrito y pagado de Serviactiva SAS asciende $1.700.000 a 31 de diciembre de 2016, el cual se encuentra conformado por 1700 acciones nominativas ordinarias por un valor nominal de $1.000 M/Cte cada una a nombre Cooperativa Serviactiva.

Como garantía otorgada para el desembolso del crédito se tiene que una garantía hipotecaria de primer grado constituida por valor de $262’534.000 sobre la suite 302 – Hotel Villa Valeria, avaluada por el mismo valor y ubicada en el municipio de Restrepo – Meta, así como la pignoración de flujos de los contratos Centro Comercial Parque España, Bioimagen Ltda y Epsifarma a través de Fiducia en Garantía.

El crédito fue otorgado bajo la modalidad de “retanqueo” a 36 meses, con el condicionamiento de recoger el saldo vigente. En la imagen adjunta se presenta el texto de las garantías exigidas y la fuente de pago.

Monto máximo aprobado	:	$2.000.000.000 oo
Linea de Crédito	:	Cupo de Crédito Rotativo.
Plazo	:	Hasta 36 Meses y con cada utilización se recoge el saldo vigente
Interés	:	DTF + 400 Puntos Básicos.
Tasa de Interés moratorio	:	Tasa máxima legal vigente
Amortización	:	Interés y capital mensual
Garantía	:	a) Firma Pagare b) Firma de la Cooperativa y firma solidaria de Serviactiva Soluciones Administrativas SAS c) Hipoteca en primer grado sobre inmueble Suite 232 – Hotel Villa Valeria PH ubicado en el municipio de Restrepo departamento del Meta, vereda Balcones Km 3.5 vía Quisqueya, inmueble avaluado en $232 millones. d) Pignoración de los flujos de los contratos Centro Comercial Parque España, Bioimagen Ltda y Epsifarma a través de una fiducia en garantía
Fuente de pago	:	Recaudo de parqueaderos entregados en comodato por parte de Esimed y Profamilia, mismo que se consignara en cuenta de ahorros a la vista de Progressa a nombre de Cooperativa Serviactiva de donde se debitara la cuota mensual con flujo promedio mensual de $108 millones mensuales.
Destino de los recursos	:	Retanqueo para capital de trabajo.

Es importante indicarle que el desembolso del crédito estará sujeto a disposición de recursos en la Tesorería, a las condiciones de mercado y en general a la reglamentación y normas que rigen el negocio financiero, además de estar al día en el cumplimiento del pago de todas las obligaciones con Progressa, tanto de las propias como de sus vinculadas; por lo que nuestro Director de Crédito, efectuará el contacto para establecer la fecha en que la entidad requiera los recursos, así como para que se firmen los documentos de deuda y el perfeccionamiento de las garantías aprobadas.

El crédito fue desembolsado con fecha 31 de julio de 2018 y al ser verificado el estado de cuenta con fecha mayo 8 de 2019, se observa que presenta mora de 5 cuotas y tal como se evidenció en la verificación global de la cartera comercial, el crédito se encuentra provisionado al 50% y solo se ha realizado un abono al saldo de la deuda en lo recorrido de vigencia de la obligación.

ESTADO DE CUENTA INTERNO Fecha de Corte 05/08/2019 Formato Fecha: MM/DD/AAAA

COOPERATIVA SERVIACTIVA	
CC/NIT	830073512
Cargo	AUXILIAR
Ciudad	BOGOTA, D.C.
Nomina	VENTANILLA

Afiliación	10/01/2013
Ingreso Empr.	09/30/2009
Salario	828,116
% Aportes y Ahorros	10.00%

APORTES Y AHORROS

Concepto	F. Afilia	Cuota	%	Mvtos periodo	Saldo al corte	Saldo Pendiente por cancelar
APORTES SOCIALES	09/30/2009	0	0	0	162,853,525	0
AHORRO PERMANENTE	09/30/2009	82,812	10	0	6,278,025	793,920
AP.PEND.RECIBIR EMPLEADOR	09/30/2009	0		0	0	0
AH.PEND.RECIBIR EMPLEADOR	09/30/2009	0		0	0	0
	Totales	82,812	10.00	0	169,131,550	793,920

CREDITOS

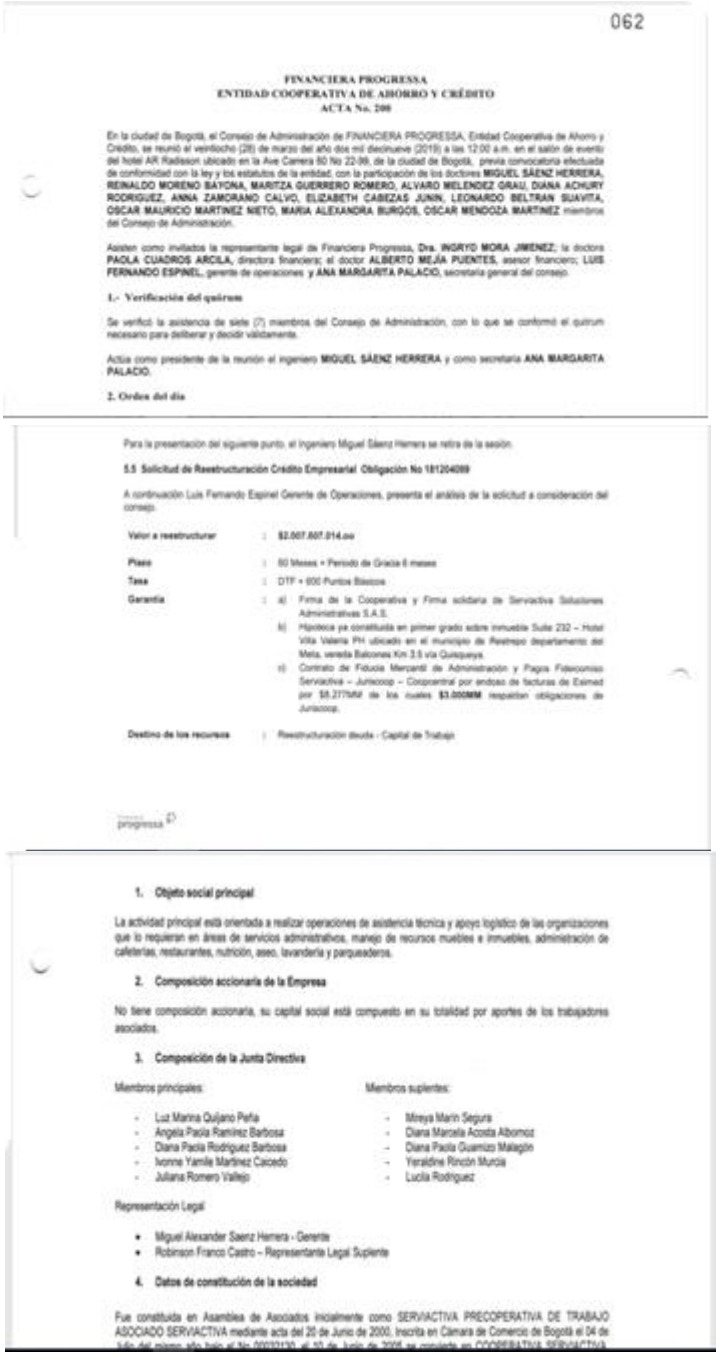
Obligación - Concepto	Tasa	Monto Original	Fecha Contab	Fecha Vencim.	Cuota Ordin.	Cuotas pend	Garant	Rees t	Calif	Cuotas mora	Valor en mora a Pagar	Saldo a cargo
161204099-CREDITO EMPRESARIAL TV	3.93	2,000,000,000	07/31/2018	08/01/2021	62,905,970	35/36	GP-CO	1	D	5	480,170,103	2,030,971,761

A la Cooperativa Progressa le fue solicitada información respecto de las gestiones de cobro administrativo, pre jurídico y jurídico realizadas para la recuperación del crédito otorgado a la Cooperativa Serviactiva, acerca de lo cual no se allegó documento alguno que sustentara la exigencia de la deuda a su Representante Legal.

Al momento del desembolso del crédito por valor de $2.000 millones, se observó que se canceló una obligación previamente existente por valor de $1.852’701.138.

En Acta de Consejo de Administración de fecha 28 de marzo de 2019, se adoptó la decisión

de reestructurar el crédito otorgado a la Cooperativa Serviactiva, por cuantía de 42.007 millones a un plazo de 60 meses más 6 meses como período de gracia, lo cual quedó registrado en los siguientes términos:



062

FINANCIERA PROGRESSA
ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO
ACTA No. 200

En la ciudad de Bogotá, el Consejo de Administración de FINANCIERA PROGRESSA, Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, se reunió el veintiocho (28) de marzo del año dos mil diecinueve (2019) a las 12:00 a.m. en el salón de eventos del hotel AR Radisson ubicado en la Ave Carrera 80 No 22-96, de la ciudad de Bogotá, previa convocatoria efectuada de conformidad con la ley y los estatutos de la entidad, con la participación de los doctores **MIGUEL SÁENZ HERRERA, REINALDO MORENO BAYONA, MARITZA GUERRERO ROMERO, ALVARO MELENDEZ GRAU, DIANA ACHURY RODRIGUEZ, ANNA ZAMORANO CALVO, ELIZABETH CABEZAS JUNIN, LEONARDO BELTRAN SUAVITA, OSCAR MAURICIO MARTINEZ NIETO, MARIA ALEXANDRA BURGOS, OSCAR MENDOZA MARTINEZ** miembros del Consejo de Administración.

Asisten como invitados la representante legal de Financiera Progressa, **Dra. INGRYD MORA JIMENEZ**; la doctora **PAOLA CUADROS ARCILA,** directora financiera; el doctor **ALBERTO MEJÍA PUENTES,** asesor financiero; **LUIS FERNANDO ESPINEL,** gerente de operaciones **y ANA MARGARITA PALACIO,** secretaria general del consejo.

1.- Verificación del quórum

Se verificó la asistencia de siete (7) miembros del Consejo de Administración, con lo que se conformó el quórum necesario para deliberar y decidir válidamente.

Actúa como presidente de la reunión el ingeniero **MIGUEL SÁENZ HERRERA** y como secretaria **ANA MARGARITA PALACIO.**

2. Orden del día

Para la presentación del siguiente punto, el ingeniero Miguel Sáenz Herrera se retira de la sesión.

5.5 Solicitud de Reestructuración Crédito Empresarial Obligación No 181204089

A continuación Luis Fernando Espinel Gerente de Operaciones, presenta el análisis de la solicitud a consideración del consejo.

Valor a reestructurar	:	**$2.007.807.014.oo**
Plazo	:	60 Meses + Periodo de Gracia 6 meses
Tasa	:	DTF + 600 Puntos Basicos
Garantía	:	a) Firma de la Cooperativa y Firma solidaria de Serviactiva Soluciones Administrativas S.A.S. b) Hipoteca ya constituida en primer grado sobre inmueble Suite 232 – Hotel Villa Valeria PH ubicado en el municipio de Restrepo departamento del Meta, vereda Balcones Km 3.5 vía Quisqueya. c) Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos Fideicomiso Serviactiva – Juriacoop – Cooperantral por endoso de facturas de Esimad por $8.277MM de los cuales **$3.000MM** respaldan obligaciones de Juriacoop.
Destino de los recursos	:	Reestructuración deuda - Capital de Trabajo

progressa

1. **Objeto social principal**

La actividad principal está orientada a realizar operaciones de asistencia técnica y apoyo logístico de las organizaciones que lo requieran en áreas de servicios administrativos, manejo de recursos muebles e inmuebles, administración de cafeterías, restaurantes, nutrición, aseo, lavandería y parqueaderos.

2. **Composición accionaria de la Empresa**

No tiene composición accionaria, su capital social está compuesto en su totalidad por aportes de los trabajadores asociados.

3. **Composición de la Junta Directiva**

Miembros principales:	Miembros suplentes:
- Luz Marina Quijano Peña	- Mireya Marin Segura
- Angela Paola Ramirez Barbosa	- Diana Marcela Acosta Albornoz
- Diana Paola Rodriguez Barbosa	- Diana Paola Guarnizo Malagón
- Ivonne Yamile Martinez Cacedo	- Yeraldine Rincón Murcia
- Juliana Romero Vallejo	- Lucila Rodriguez

Representación Legal

- Miguel Alexander Saenz Herrera - Gerente
- Robinson Franco Castro – Representante Legal Suplente

4. **Datos de constitución de la sociedad**

Fue constituida en Asamblea de Asociados inicialmente como SERVIACTIVA PRECOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO SERVIACTIVA mediante acta del 20 de Junio de 2000, Inscrita en Cámara de Comercio de Bogotá el 04 de

Una vez evaluados los antecedentes de este crédito y conforme a las evidencias aportadas por la Cooperativa Progressa en desarrollo de la visita de inspección, la Comisión de Visita estableció el presunto incumplimiento de los Estatutos y el Código de Ética y Conducta de la Cooperativa Progressa, en la medida que el Estatuto de la Organización en su Artículo 15 prevé sobre:

13. Declarar su impedimento actual o sobreviniente cuando esté incurso en alguna incompatibilidad o causal de inhabilidad de orden legal o reglamentario. Así mismo, abstenerse de incurrir en hechos que le generen conflicto de intereses.

También se predica sobre la presunta vulneración al Código de Ética y Conducta de la Cooperativa Progressa, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 8 literales c y d, por el Presidente del Consejo de Administración abuso de la condición del cargo desempeñado, tuvo acceso a información privilegiada de la contraparte beneficiaria del crédito y con estas conductas, presuntamente incurrió en conflicto de intereses, como en estos términos lo menciona el Código de Conducta:

c) Abusar de su condición de ejecutivo, directivo, administrador, empleado, funcionario o colaborador de PROGRESSA, para obtener beneficios, para sí o para terceros, relacionados con los productos o servicios que presta PROGRESSA, o para obtener beneficios personales de proveedores, contratistas, clientes o usuarios.

d) De otra parte, todo administrador, empleado, auditor y en general, todo funcionario con acceso a información privilegiada, tiene el deber legal de abstenerse de realizar cualquier operación que de lugar a conflicto de interés en razón de tal información.

El citado Código provee un procedimiento a seguir para aquellas partes involucradas en estos hechos, haciendo mención en los siguientes términos:

ARTÍCULO 18. PROCEDIMIENTOS EN CONFLICTOS DE INTERESES

Los administradores, ejecutivos y funcionarios que se encuentren frente a un posible conflicto de interés o consideren que pueden encontrarse frente a uno, deben reportarlo a superior jerárquico, con el fin de que este adopte la decisión correspondiente y proceder de conformidad con lo establecido en este documento. Ante toda situación que presente duda en relación con la posible existencia de un conflicto de interés, el administrador, ejecutivo o funcionario estará obligado a proceder como si éste existiera.

ARTÍCULO 19. DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Cuando un administrador, miembro del Consejo de Administración, o un miembro de los organismos de dirección y control, considere que en el ejercicio de sus funciones puede verse enfrentado a un conflicto de interés, deberá informarlo al Consejo de Administración y se abstendrán en todo caso de participar en la discusión y decisión del asunto que genere la situación de conflicto de interés. La duda respecto de la configuración de actos que impliquen conflictos de intereses, no lo exime de la obligación de abstenerse de participar en las actividades respectivas.

PARÁGRAFO. Excepcionalmente, el Consejo de Administración podrá autorizar las actuaciones en las cuales a pesar de la manifestación de la presencia del presunto o real conflicto de intereses, cuando la importancia que para PROGRESSA represente la celebración de la negociación y las condiciones de mercado, así lo recomienden.

Aunado a lo anterior, la no atención oportuna del crédito y las situaciones advertidas en la situación financiera de la Cooperativa, relacionadas en Actas, Informes y Solicitudes remitidas a la Superintendencia de la Economía Solidaria, dan cuenta en buena parte de las consecuencias generadas por las conductas que presuntamente se infringieron.

De acuerdo con lo anterior, la Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el artículo 61 de la ley 454 de 1988 modificado por el art. 109, Ley 795 de 2003. *Operaciones con asociados, administradores, miembros de las juntas de vigilancia y sus parientes.* En el párrafo que dice: "*En estas operaciones no podrán convenirse condiciones diferentes a las que generalmente utiliza la entidad para con los asociados, según el tipo de operación, salvo las que celebren para atender las necesidades de salud, educación, vivienda y*

transporte de acuerdo con los reglamentos que para tal efecto previamente determine el consejo de administración.

Serán personal y administrativamente responsables los miembros del Consejo de Administración que aprueben operaciones en condiciones contrarias a las disposiciones legales y estatutarias sobre la materia."

3.1.1.3.5. Crédito 161161402 Cooperativa Multiactiva para Los Profesionales de la Salud.

El crédito evaluado tuvo como destino capital de trabajo a una tasa de interés del DTF + 900 puntos básicos, con plazo a 36 meses.

De la revisión de la documentación allegada para el proceso de verificación, análisis y otorgamiento de crédito se observó que la solicitud de crédito presentada a Financiera Progressa no presenta datos diligenciados de fecha de vinculación, fechas de solicitud. Se adjunta aparte de la solicitud:

progressa

Le ponemos el corazón a tu futuro.

SOLICITUD DE CRÉDITO PERSONA JURÍDICA

Fecha de afiliación:	Tipo de solicitud:	Fecha Entrega de documentos:	Fecha de solicitud:
Día / Mes / Año	Nueva [X] Renovación [ ]	Día / Mes / Año	Día / Mes / Año

INFORMACIÓN DE LA EMPRESA

Razón social:	Actividad económica:	NIT de la empresa:
COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD	8622	860023987

Tipo de empresa:
Privada [X] Pública [ ] Mixta [ ] Otra [ ] ¿Cuál?

Tipo de sociedad:
Ltda [ ] S.A.S [ ] Colectiva [ ] Anónima [ ] Sin ánimo de lucro [X] Otra [ ] ¿Cuál?

Fecha de creación:	Dirección oficina principal:	Departamento:	Ciudad:
16/04/1997	AUTOPISTA NORTE 120 71	CUNDINAMARCA	BOGOTA
Barrio:	**Teléfono:**	**Sitio Web:**	**Correo electrónico:**
BATAN	3405590	www.cmps.coop	mjimenez@cmps.com.co

INFORMACIÓN REPRESENTANTE LEGAL

La Cooperativa registra en certificado de Cámara de Comercio una situación de control sobre la entidad Clínicas Odontológicas COODONTÓLOGOS S.A.S. desde el 2009-04-30, ordenado por Resolución Nro. 003113 del 3 de julio de 2014 emanada de la Superintendencia de Sociedades, tal como se muestra a renglón seguido:

CERTIFICA:

QUE POR RESOLUCION NO. 003113 DE SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES DEL 3 DE JULIO DE 2014, INSCRITO EL 22 DE DICIEMBRE DE 2014 BAJO EL NUMERO 00019366 DEL LIBRO III DE LAS ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO, SE COMUNICO QUE SE HA CONFIGURADO UNA SITUACION DE CONTROL POR PARTE DE LA SOCIEDAD MATRIZ: COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD, RESPECTO DE LAS SIGUIENTES SOCIEDADES SUBORDINADAS:
- CLINICAS ODONTOLOGICAS COODONTOLOGOS S A S
DOMICILIO: BOGOTA D.C.
FECHA DE CONFIGURACION DE LA SITUACION DE CONTROL : 2009-04-30

Con fecha 30 de marzo de 2017, el Consejo de Administración de esa Cooperativa, aprobó la solicitud de tramitar el crédito bajo análisis destinado a capital de trabajo, hasta por la suma de $2.000 millones, registro de lo cual se encuentra en el acervo documental entregado.

Dentro del procedimiento de otorgamiento se consultó el estado de la cuenta de la Multiactiva, donde se observa que el crédito que se va a cancelar se encuentra al día, con valor de saldo a pagar de $92’171.727 y aportes por valor de $130’840.562. Se anexa soporte de la consulta:



ESTADO DE CUENTA Fecha de Corte 06/05/2017 Formato Fecha: MM/DD/AAAA

COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DE LA
CC/NIT 860023987
Direcci. CL 116 No 71 D - 49 P 5
Barrio Tel. 3405590
Ciudad BOGOTA, D.C.-Distrito Capital Activo

Fecha Límite de Pago 06/05/2017
Afiliación 07/01/2005
% Aportes y Ahorros 0.00%
Altura de mora crédito(s) 0 dias

INFORMACION PAGOS MES ANTERIOR MAY/2017

Obligación	Descripción Obligación	Total Aplicado	Capital	Interés Corriente	Interés por Mora	Seguro
15-151107061	CREDITO EMPRESARIAL	9,619,704	8,810,188	809,516	0	
41-171009478	CUENTAS DE COBRO POR NOMINA	22,421,724	0	0	0	0
41-171009612	CUENTAS DE COBRO POR NOMINA	66,230,651	0	0	0	0
42-171028091	CUENTA DE COBRO NOMINA INTERESES	48,815	0	0	0	0
	Totales	98,320,894	8,810,188	809,516	0	

INFORMACION SALDO AL CORTE Y PAGO MENSUAL

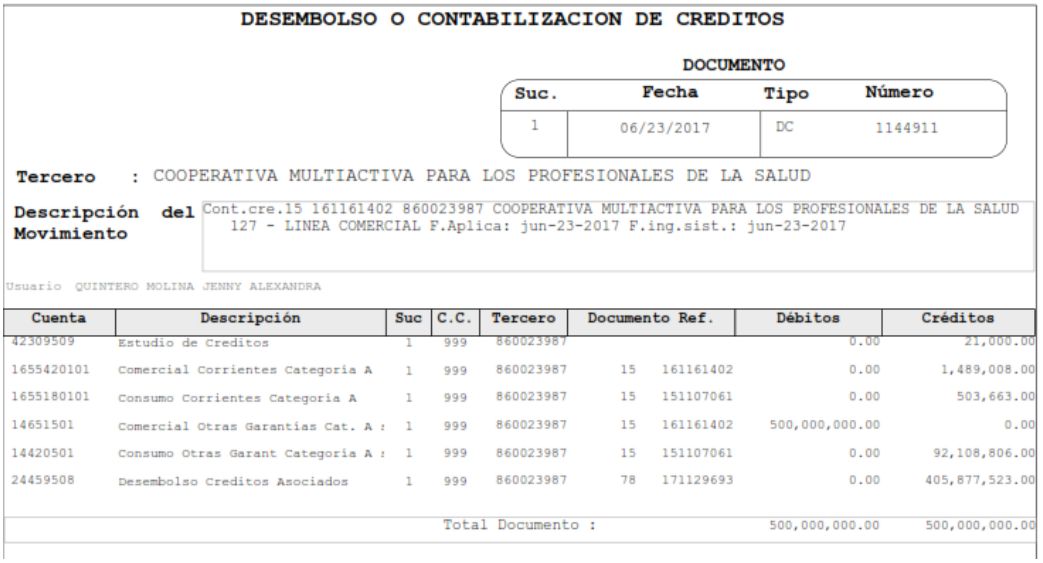
Aportes y Ahorros Permanentes

Tipo	Referencia	Descripción Referencia	Cuota Mensual	Saldo al corte	Saldo Diversionista	Valor Vencido	Valor a Pagar
200	860023987	APORTES SOCIALES	0	130,840,562	0	0	0
		Totales	0	130,840,562	0	0	0

Obligaciones Crediticias

Concepto	Dias de atraso	Valor cuota mes	Monto Solicitado	Saldo Cancelacion Total	Tasa N.A.	Valor Vencido	Honorarios	Valor a Pagar
15-151107061-CREDITO EMPRESARIAL-Libre Inversion	0	9,619,704	300,000,000	92,171,727	9.57	0	0	0
Totales				92,171,727		0	0	0

El desembolso del crédito se realizó cancelando la obligación anterior por valor de $92’108.806, generando la nueva obligación No 161161402 por valor de $405’877.523 con la descripción de “Desembolso Créditos Asociados”



DESEMBOLSO O CONTABILIZACION DE CREDITOS

DOCUMENTO

Suc.	Fecha	Tipo	Número
1	06/23/2017	DC	1144911

Tercero : COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DE LA SALUD

Descripción del Movimiento Cont.cre.15 161161402 860023987 COOPERATIVA MULTIACTIVA PARA LOS PROFESIONALES DE LA SALUD 127 - LINEA COMERCIAL F.Aplica: jun-23-2017 F.ing.sist.: jun-23-2017

Usuario QUINTERO MOLINA JENNY ALEXANDRA

Cuenta	Descripción	Suc	C.C.	Tercero	Documento Ref.		Débitos	Créditos
42309509	Estudio de Creditos	1	999	860023987			0.00	21,000.00
1655420101	Comercial Corrientes Categoria A	1	999	860023987	15	161161402	0.00	1,489,008.00
1655180101	Consumo Corrientes Categoria A	1	999	860023987	15	151107061	0.00	503,663.00
14651501	Comercial Otras Garantias Cat. A :	1	999	860023987	15	161161402	500,000,000.00	0.00
14420501	Consumo Otras Garant Categoria A :	1	999	860023987	15	151107061	0.00	92,108,806.00
24459508	Desembolso Creditos Asociados	1	999	860023987	78	171129693	0.00	405,877,523.00
				Total Documento :			500,000,000.00	500,000,000.00

La consulta del nuevo crédito desembolsado a la Multiactiva fue realizada el día 5 de mayo de 2019, muestra el crédito con 14 cuotas pendientes a ese corte (420 días) y calificación "A", lo cual es inconsistente si se tiene en cuenta que dicho crédito fue reportado en la base de datos con corte a 31 de diciembre de 2018 con cero días en mora.

De la evaluación anterior, la cooperativa presuntamente incumple el numeral 2.1 del capítulo XII de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008, en el párrafo que dice: *"La información del Formulario oficial de rendición de cuentas debe ser fiel copia de lo consignado en los libros de contabilidad y reflejar plenamente los hechos económicos de la organización*

solidaria. La responsabilidad de la calidad de la información recae sobre el representante legal, el contador y el revisor fiscal."

4.1.1.4 Otorgamiento Créditos Asociados Directivo

La Comisión de Visita realizó cruces de información de cartera de créditos con los directivos que estuvieron y están vinculados a la Cooperativa Progressa y obtuvo el siguiente resultado:

CRÉDITOS OTORGADOS A DIRECTIVOS (CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN, JUNTA DE VIGILANCIA Y R.L.)				
NOMBRE DIRECTIVO	Monto Solicitado	Saldo Capital	Cantidad	Partic. / Saldo Capital
COBO VASQUEZ ESTEBAN	1.901.452.788	991.155.439	4	34,55%
BELTRAN SUAVITA HELIO LEONARDO	475.802.209	334.839.233	8	11,67%
PIÑEROS RICARDO ANA MARIA	510.505.228	292.541.786	4	10,20%
MENDOZA MONTAÑO OSCAR ANDRES	237.420.625	163.128.620	8	5,69%
QUINTERO PEREZ MARTHA ELENA	205.422.777	146.393.519	9	5,10%
FONSECA CRISTANCHO ALBA AZUCENA	187.400.000	134.528.523	5	4,69%
GUARNIZO LADINO ANGELA ANDREA	113.343.794	96.105.736	6	3,35%
HUMANEZ SALGADO TRINY DEL SOCORRO	142.731.121	90.871.307	6	3,17%
GIL LONDOÑO LUIS BAYRON	95.304.120	86.513.149	3	3,02%
RAAD DE LA OSSA GUSTAVO ADOLFO	105.406.934	78.739.351	4	2,74%
CASANOVA SOTO DIANA CONSTANZA	80.500.000	74.073.580	3	2,58%
MORA JIMENEZ INGRYD GEOVANA	301.950.000	71.827.416	6	2,50%
ZAMORANO CALVO ANNA	76.848.718	65.105.982	2	2,27%
CORREA CANO CARLOS ARTURO	113.000.000	50.266.528	2	1,75%
CABEZAS JURIN ELIZABETH	111.748.000	48.435.527	3	1,69%
MORENO BAYONA REINALDO	47.600.000	36.204.210	2	1,26%
MORENO RIANO LEIDY	40.000.000	31.104.112	1	1,08%
VILLAMIL PEÑA SANDRA PIEDAD	120.599.640	28.585.707	3	1,00%
CASTILLO CARRILLO JAIME ERNESTO	15.996.918	11.813.497	3	0,41%
PAVA RICAURTE EDGAR GERARDO	11.400.000	10.605.858	1	0,37%
ACHURY RODRIGUEZ DIANA	20.000.000	9.739.880	1	0,34%
BURGOS MENDOZA MARIA ALEXANDRA	8.232.664	5.370.495	4	0,19%
MUÑIZ ZARAZA LUZ DARY	5.284.373	3.628.372	2	0,13%
GIRALDO ARISTIZABAL BEATRIZ ELENA	6.839.098	3.336.557	5	0,12%
MACHADO MONCAYO OLGA LUCIA	7.671.588	2.333.971	3	0,08%
GUERRERO ROMERO NUBIA MARITZA	2.744.081	1.213.443	2	0,04%
GUEVARA UMANA NADIA	71.434.457	20.012	6	0,00%
Total general	5.016.639.133	2.868.481.810	106	100%
PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL DE CARTERA	186.958.089.510	2,68%		

La concentración de créditos de directivos entre el total de la cartera es del 2.68% y del total de los créditos otorgados a estos, se encuentra su mayor concentración en el Sr. Esteban Cobo Vásquez, quien tiene deudas con la Cooperativa Progressa por la suma de $1.901'452.788 lo cual equivale a una concentración de deuda de créditos otorgados a directivos del 34.55% sobre el total de estas obligaciones.

La Comisión de Visita evalúo la siguiente muestra de créditos de asociados directivos, de los cuales se tienen los siguientes hallazgos:

MUESTRA OTORGAMIENTO CREDITOS ASOCIADOS DIRECTIVOS

N°	Tipo	Nit	Nombre	Ree	Clasificación	No. crédito	Fecha desen	Fecha vend	Mor	Valor préstamo	Saldo capital	Garantía	Cat
1	C.C.	42086510	QUINTERO PEREZ MARTHA ELENA	NO	VIVIENDA	15 15113098	2015-10-30	2030-11-01	0	$60.000.000,00	$54.396.161,00	$156.421.217,16	A
2	C.C.	30016775	CUADROS ARCILA GENNY PAOLA	NO	VIVIENDA	15 15113506	2016-05-20	2028-06-01	0	$85.000.000,00	$75.394.284,00	$145.514.285,92	A
3	C.C.	37278016	MORA JIMENEZ INGRYD GEOVANA	NO	CONSUMO	15 14109994	2015-01-16	2021-02-01	0	$50.175.000,00	$23.259.547,00	$58.053.839,83	A
4	C.C.	64564795	PALACIO ANA MARGARITA	NO	CONSUMO	15 18120473	2018-08-23	2023-09-01	0	$32.530.000,00	$31.408.463,00	$24.576.475,00	A
5	C.C.	37278016	MORA JIMENEZ INGRYD GEOVANA	NO	CONSUMO	15 15113453	2015-11-30	2021-12-01	0	$100.000.000,00	$38.705.571,00	$13.110.960,17	A



10-13-2015 04:31 PM FECHA DE CORTE 10/13/2015 Pag 7 de 7

CONDICIONES PARA APROBACIÓN PENDIENTES

Condición	Observaciones	Acción	Explicación
Número Total de Meses	El PLAZO solicitado: 180 no cumple los límites definidos. Desde : .5 Hasta: 120	Aprobar la inconsistencia	CUMPLE CON LOS REQUISITOS REQUERIDOS PARA EL PLAZO DEL CRÉDITO
Requiere Garantía Extrictamente Real	La obligación debe estar respaldada por GARANTIA EXTRICTAMENTE REAL	Aprobar la inconsistencia	UNA VEZ APROBADA LA SOLICITUD SE PROCEDERA A REALIZAR CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS

Analista

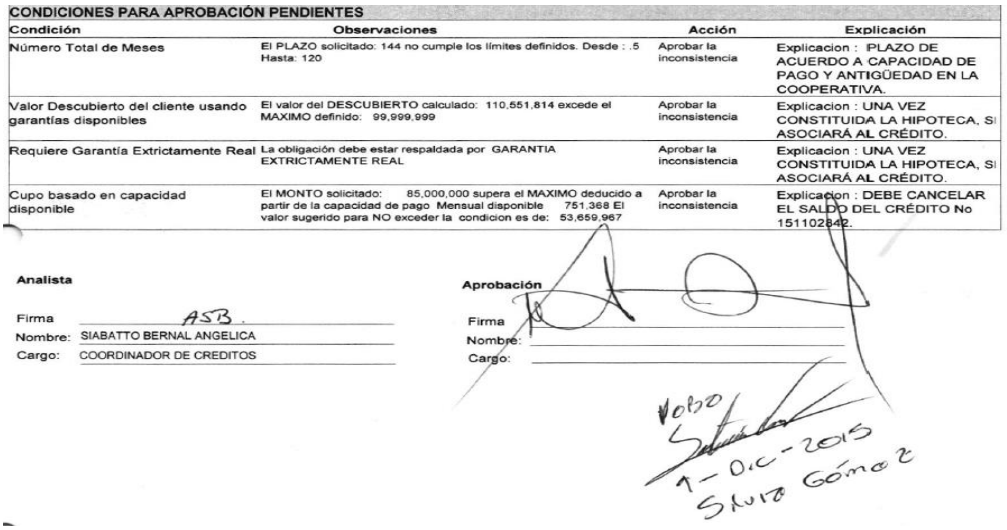
Firma
Nombre: RODRIGUEZ CLAUDIA EMILCE
Cargo: MESA DE CONTROL

Aprobación

Firma
Nombre:
Cargo:

Al respecto, se puede advertir que la Cooperativa puede estar vulnerando sus políticas internas en el otorgamiento de créditos aumentando el plazo de pago de los créditos, por lo que presuntamente incumple el numeral 2.6 Políticas de créditos del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008 que dice: "Las políticas de créditos las definirá el consejo de administración, junta directiva u organismo que haga sus veces, el cual fijará las condiciones y los criterios de otorgamiento, seguimiento y cobranza que se reflejarán en el reglamento de créditos. Los anteriores elementos definirán el perfil de riesgo que la entidad quiere manejar. Para tal efecto se deberán tener en cuenta los numerales del 2.3 al 2.5".

4.1.1.4.1. GENNY PAOLA CUADROS ARCILA: Actualmente es la Directora Financiera no ha pertenecido ni al consejo de administración, ni a la junta de vigilancia, realizó una solicitud por valor de $120.000.000, la cual se aprobó en 2 créditos, uno por valor de $85.000.000 y otro por valor de $35.000.000, se encuentra que el monto sugerido para no exceder la capacidad de pago es de $53.659.967 según lo calculado por la entidad. Se excede además el plazo máximo de 120 meses para este tipo de créditos.



CONDICIONES PARA APROBACIÓN PENDIENTES

Condición	Observaciones	Acción	Explicación
Número Total de Meses	El PLAZO solicitado: 144 no cumple los límites definidos. Desde : .5 Hasta: 120	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : PLAZO DE ACUERDO A CAPACIDAD DE PAGO Y ANTIGÜEDAD EN LA COOPERATIVA.
Valor Descubierto del cliente usando garantías disponibles	El valor del DESCUBIERTO calculado: 110,551,814 excede el MAXIMO definido: 99,999,999	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : UNA VEZ CONSTITUIDA LA HIPOTECA, SE ASOCIARÁ AL CRÉDITO.
Requiere Garantía Extrictamente Real	La obligación debe estar respaldada por GARANTIA EXTRICTAMENTE REAL	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : UNA VEZ CONSTITUIDA LA HIPOTECA, SE ASOCIARÁ AL CRÉDITO.
Cupo basado en capacidad disponible	El MONTO solicitado: 85,000,000 supera el MAXIMO deducido a partir de la capacidad de pago Mensual disponible 751,368 El valor sugerido para NO exceder la condicion es de: 53,659,967	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : DEBE CANCELAR EL SALDO DEL CRÉDITO No 15110284.

Analista

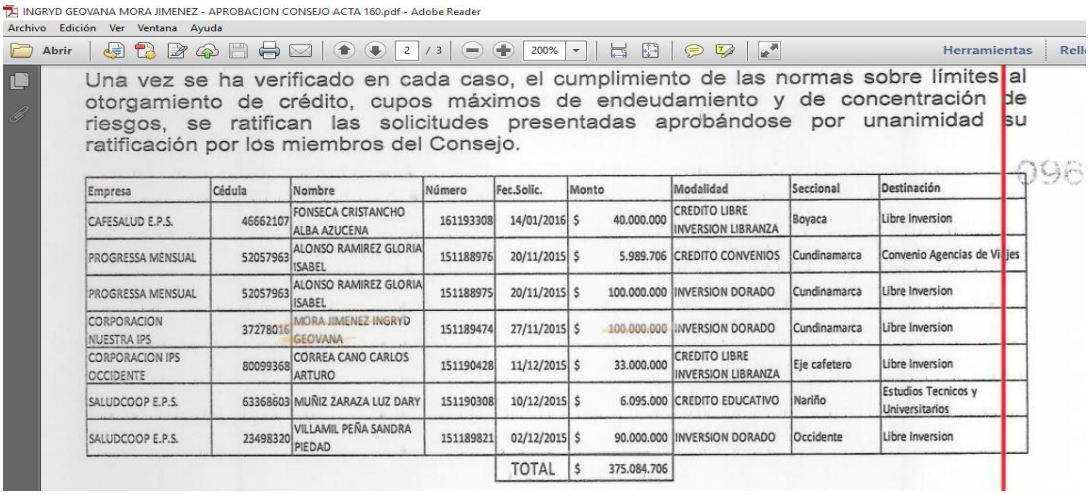
Firma ASB
Nombre: SIABATTO BERNAL ANGELICA
Cargo: COORDINADOR DE CREDITOS

Aprobación

Firma
Nombre:
Cargo:

Así las cosas, se evidencia que la Cooperativa está otorgando créditos por fuera de las políticas establecidas, por lo que presuntamente incumple el literal a del numeral 2.3.2 Criterios mínimos para el otorgamiento de créditos y el numeral 2.6 Políticas de créditos del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008.

4.1.1.4.2. INGRYD GEOVANA MORA JIMENEZ: Representante Legal de la Cooperativa:

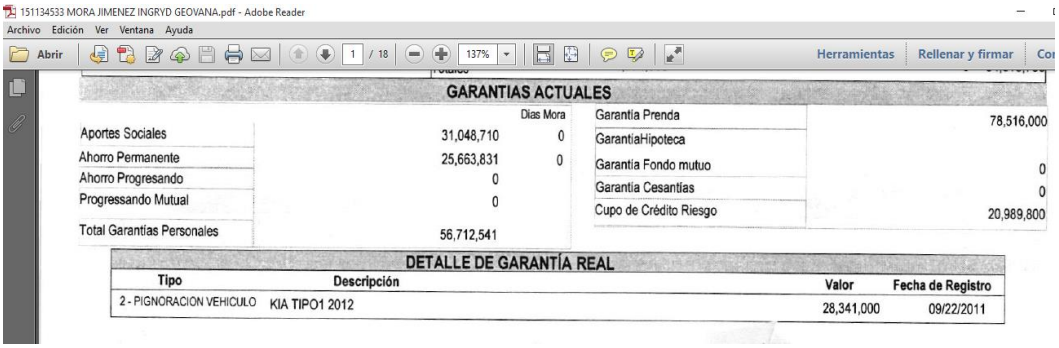


INGRYD GEOVANA MORA JIMENEZ - APROBACION CONSEJO ACTA 160.pdf - Adobe Reader

Una vez se ha verificado en cada caso, el cumplimiento de las normas sobre límites al otorgamiento de crédito, cupos máximos de endeudamiento y de concentración de riesgos, se ratifican las solicitudes presentadas aprobándose por unanimidad su ratificación por los miembros del Consejo.

Empresa	Cédula	Nombre	Número	Fec.Solic.	Monto	Modalidad	Seccional	Destinación
CAFESALUD E.P.S.	46662107	FONSECA CRISTANCHO ALBA AZUCENA	161193308	14/01/2016	$ 40.000.000	CREDITO LIBRE INVERSION LIBRANZA	Boyaca	Libre Inversion
PROGRESSA MENSUAL	52057963	ALONSO RAMIREZ GLORIA ISABEL	151188976	20/11/2015	$ 5.989.706	CREDITO CONVENIOS	Cundinamarca	Convenio Agencias de Viajes
PROGRESSA MENSUAL	52057963	ALONSO RAMIREZ GLORIA ISABEL	151188975	20/11/2015	$ 100.000.000	INVERSION DORADO	Cundinamarca	Libre Inversion
CORPORACION NUESTRA IPS	37278016	MORA JIMENEZ INGRYD GEOVANA	151189474	27/11/2015	$ 100.000.000	INVERSION DORADO	Cundinamarca	Libre Inversion
CORPORACION IPS OCCIDENTE	80099368	CORREA CANO CARLOS ARTURO	151190428	11/12/2015	$ 33.000.000	CREDITO LIBRE INVERSION LIBRANZA	Eje cafetero	Libre Inversion
SALUDCOOP E.P.S.	63368603	MUÑIZ ZARAZA LUZ DARY	151190308	10/12/2015	$ 6.095.000	CREDITO EDUCATIVO	Nariño	Estudios Tecnicos y Universitarios
SALUDCOOP E.P.S.	23498320	VILLAMIL PEÑA SANDRA PIEDAD	151189821	02/12/2015	$ 90.000.000	INVERSION DORADO	Occidente	Libre Inversion
				TOTAL	$ 375.084.706			

La entidad cuenta con la suma de $56.712.541 en aportes totales como garantías personales al momento del análisis, y $78.516.000 como garantía prendaria, garantías que están respaldando otros créditos que posee.



151134533 MORA JIMENEZ INGRYD GEOVANA.pdf - Adobe Reader

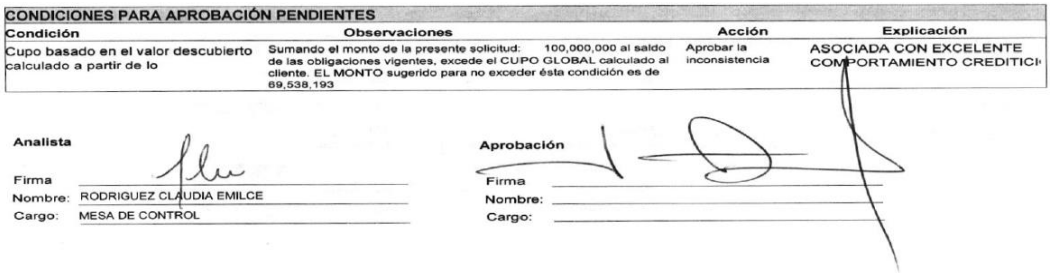
GARANTIAS ACTUALES

		Dias Mora		
Aportes Sociales	31,048,710	0	Garantía Prenda	78,516,000
Ahorro Permanente	25,663,831	0	GarantiaHipoteca	
Ahorro Progresando	0		Garantía Fondo mutuo	0
Progressando Mutual	0		Garantía Cesantías	0
Total Garantías Personales	56,712,541		Cupo de Crédito Riesgo	20,989,800

DETALLE DE GARANTÍA REAL

Tipo	Descripción	Valor	Fecha de Registro
2 - PIGNORACION VEHICULO	KIA TIPO1 2012	28,341,000	09/22/2011

El cupo global recomendado al momento de la aprobación fue por valor de $69.538.193 y le otorgaron la suma de $100.000.000, como consta en el estudio de solicitud No 151189474.



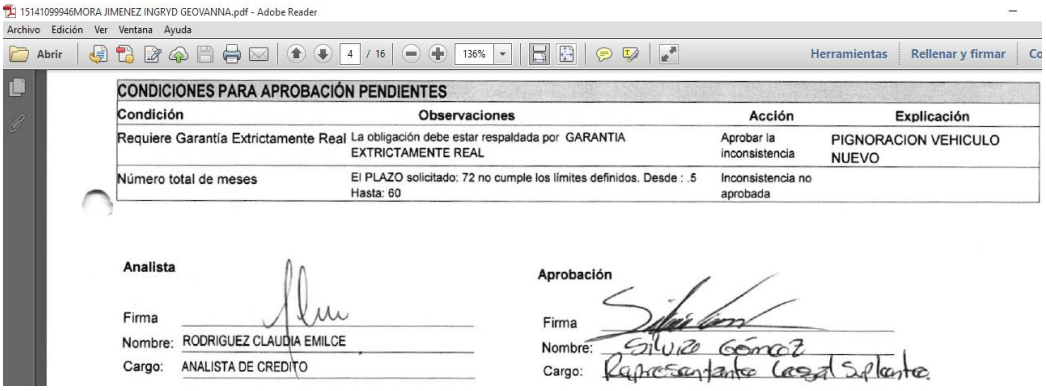
CONDICIONES PARA APROBACIÓN PENDIENTES

Condición	Observaciones	Acción	Explicación
Cupo basado en el valor descubierto calculado a partir de lo	Sumando el monto de la presente solicitud: 100,000,000 al saldo de las obligaciones vigentes, excede el CUPO GLOBAL calculado al cliente. EL MONTO sugerido para no exceder ésta condición es de 69,538,193	Aprobar la inconsistencia	ASOCIADA CON EXCELENTE COMPORTAMIENTO CREDITICI

Analista
Firma
Nombre: RODRIGUEZ CLAUDIA EMILCE
Cargo: MESA DE CONTROL

Aprobación
Firma
Nombre:
Cargo:

Crédito aprobado por valor de $50.175.000, solicita el crédito a 72 meses, la línea solo permite máximo 60 meses de plazo, se desembolsa el crédito con dicha inconsistencia, al momento de la solicitud no era directiva.



151410999946MORA JIMENEZ INGRYD GEOVANNA.pdf - Adobe Reader

Archivo Edición Ver Ventana Ayuda

Abrir | 4 / 16 | 136% | Herramientas | Rellenar y firmar

CONDICIONES PARA APROBACIÓN PENDIENTES

Condición	Observaciones	Acción	Explicación
Requiere Garantía Extrictamente Real	La obligación debe estar respaldada por GARANTIA EXTRICTAMENTE REAL	Aprobar la inconsistencia	PIGNORACION VEHICULO NUEVO
Número total de meses	El PLAZO solicitado: 72 no cumple los límites definidos. Desde : .5 Hasta: 60	Inconsistencia no aprobada	

Analista

Firma

Nombre: RODRIGUEZ CLAUDIA EMILCE

Cargo: ANALISTA DE CREDITO

Aprobación

Firma

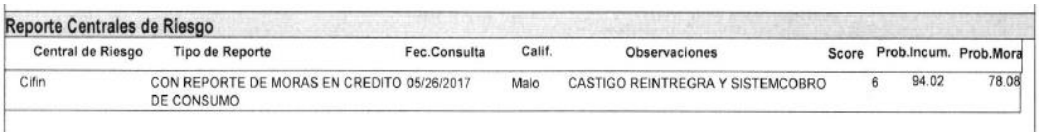
Nombre: Silvia Gómez

Cargo: Representante Legal Suplente

Presuntamente incumple el literal a del numeral 2.3.2 Criterios mínimos para el otorgamiento de créditos y el numeral 2.6 Políticas de créditos del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008.

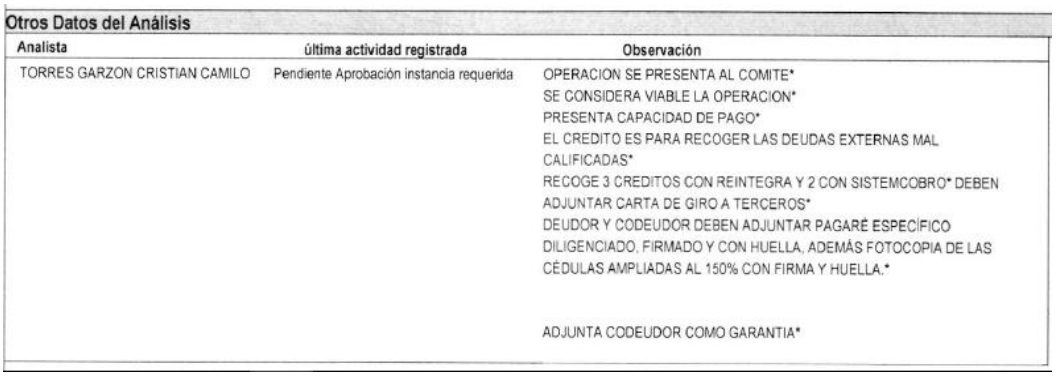
4.1.1.4.3. MORENO BAYONA REINALDO

En el análisis realizado a los documentos de aprobación del presente crédito se evidenció que: Score cifin al momento de la solicitud 6, calificado como "malo" en centrales de riesgo, con la observación de castigo reintegra, el señor Moreno Bayona era miembro del Consejo para la fecha, saltando los lineamientos establecidos en el numeral 1.39 sub numeral 6 del SARC de la Cooperativa, el cual hace referencia a compra de cartera mal calificada únicamente para pensionados, además el crédito se otorga para recoger las deudas externas mal calificadas, crédito que debió ser aprobado por el consejo de administración y en los documentos suministrados no se evidenció aprobación o ratificación del crédito N° 161160307 otorgado por valor de $32.600.000.



Reporte Centrales de Riesgo

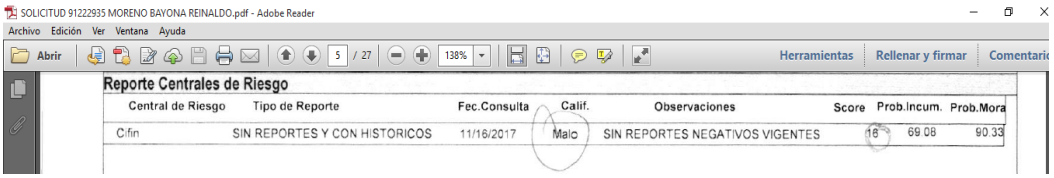
Central de Riesgo	Tipo de Reporte	Fec.Consulta	Calif.	Observaciones	Score	Prob.Incum.	Prob.Mora
Cifin	CON REPORTE DE MORAS EN CREDITO DE CONSUMO	05/26/2017	Malo	CASTIGO REINTREGRA Y SISTEMCOBRO	6	94.02	78.08



Otros Datos del Análisis

Analista	última actividad registrada	Observación
TORRES GARZON CRISTIAN CAMILO	Pendiente Aprobación instancia requerida	OPERACION SE PRESENTA AL COMITE* SE CONSIDERA VIABLE LA OPERACION* PRESENTA CAPACIDAD DE PAGO* EL CREDITO ES PARA RECOGER LAS DEUDAS EXTERNAS MAL CALIFICADAS* RECOGE 3 CREDITOS CON REINTEGRA Y 2 CON SISTEMCOBRO* DEBEN ADJUNTAR CARTA DE GIRO A TERCEROS* DEUDOR Y CODEUDOR DEBEN ADJUNTAR PAGARÉ ESPECÍFICO DILIGENCIADO, FIRMADO Y CON HUELLA, ADEMÁS FOTOCOPIA DE LAS CÉDULAS AMPLIADAS AL 150% CON FIRMA Y HUELLA.* ADJUNTA CODEUDOR COMO GARANTIA*

Posteriormente, se otorga un segundo crédito por valor de $15.000.000, donde el score cifin al momento de la solicitud era de 16, calificado como malo y con aprobación por el Consejo de Administración.



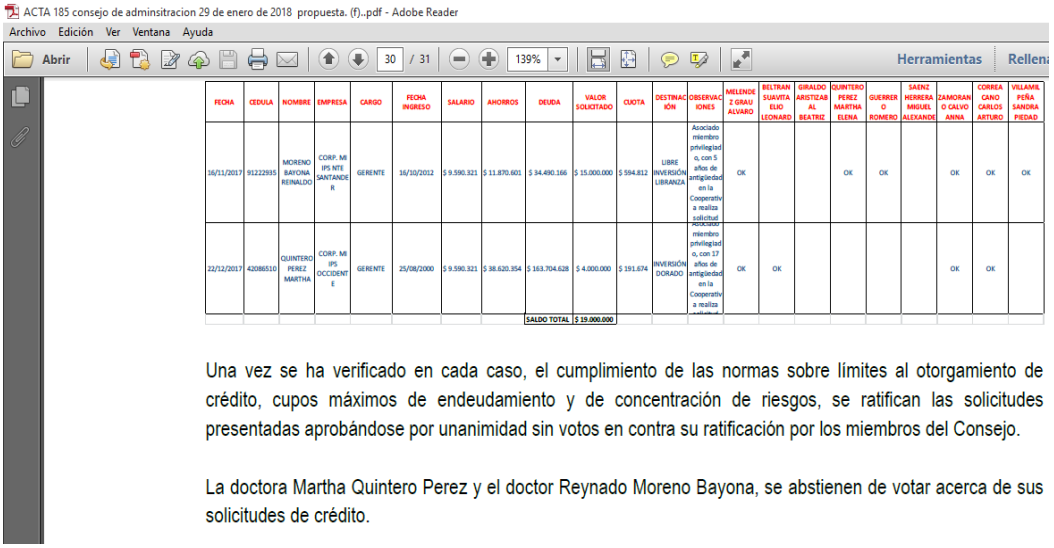
SOLICITUD 91222935 MORENO BAYONA REINALDO.pdf - Adobe Reader

Archivo Edición Ver Ventana Ayuda

Abrir 5 / 27 138% Herramientas Rellenar y firmar Comentari

Reporte Centrales de Riesgo

Central de Riesgo	Tipo de Reporte	Fec.Consulta	Calif.	Observaciones	Score	Prob.Incum.	Prob.Mora
Cifin	SIN REPORTES Y CON HISTORICOS	11/16/2017	Malo	SIN REPORTES NEGATIVOS VIGENTES	16	69.08	90.33



ACTA 185 consejo de adminsitracion 29 de enero de 2018 propuesta. (f)..pdf - Adobe Reader

Archivo Edición Ver Ventana Ayuda

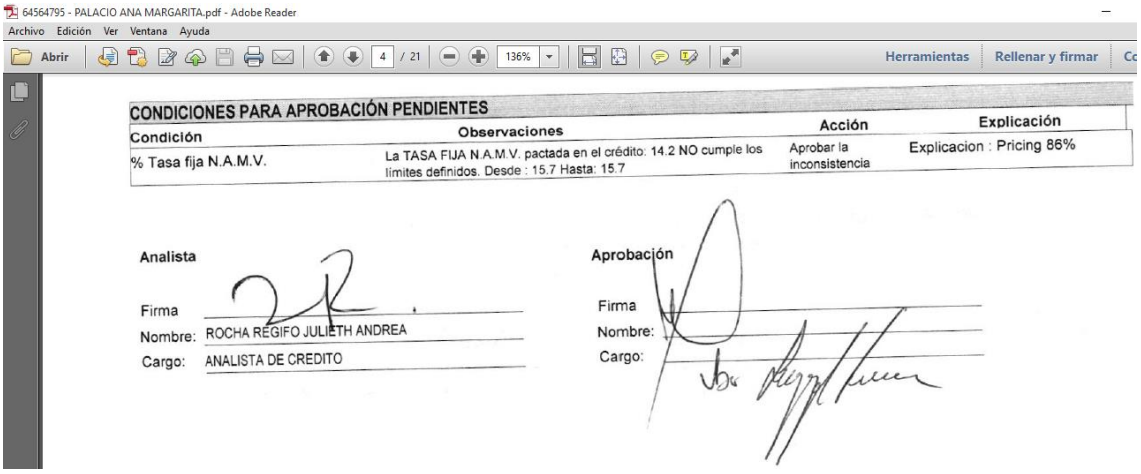
Abrir 30 / 31 139% Herramientas Rellena

FECHA	CEDULA	NOMBRE	EMPRESA	CARGO	FECHA INGRESO	SALARIO	AHORROS	DEUDA	VALOR SOLICITADO	CUOTA	DESTINACIÓN	OBSERVACIONES	MELENDEZ GRAU ALVARO	BELTRAN SUAVITA ELIO LEONARD	GIRALDO ARISTIZABAL BEATRIZ	QUINTERO PEREZ MARTHA ELENA	GUERRERO ROMERO	SAENZ HERRERA MIGUEL ALEXANDE	ZAMORANO CALVO ANNA	CORREA CANO CARLOS ARTURO	VILLAMIL PEÑA SANDRA PIEDAD
16/11/2017	91222935	MORENO BAYONA REINALDO	CORP. MIPS NTE SANTANDER	GERENTE	16/10/2012	$ 9.590.321	$ 11.870.601	$ 34.490.166	$ 15.000.000	$ 594.812	LIBRE INVERSIÓN LIBRANZA	Asociado miembro privilegiado, con 5 años de antigüedad en la Cooperativa realiza solicitud	OK			OK	OK		OK	OK	OK
22/12/2017	42086510	QUINTERO PEREZ MARTHA	CORP. MIPS OCCIDENTE	GERENTE	25/08/2000	$ 9.590.321	$ 38.620.354	$ 163.704.628	$ 4.000.000	$ 191.674	INVERSIÓN DORADO	Asociado miembro privilegiado, con 17 años de antigüedad en la Cooperativa realiza solicitud	OK	OK					OK	OK	
								SALDO TOTAL	$ 19.000.000												

Una vez se ha verificado en cada caso, el cumplimiento de las normas sobre límites al otorgamiento de crédito, cupos máximos de endeudamiento y de concentración de riesgos, se ratifican las solicitudes presentadas aprobándose por unanimidad sin votos en contra su ratificación por los miembros del Consejo.

La doctora Martha Quintero Perez y el doctor Reynado Moreno Bayona, se abstienen de votar acerca de sus solicitudes de crédito.

.4.1.1.4.4 PALACIO ANA MARGARITA: Crédito solicitado para compra de cartera, al momento de la solicitud, se otorga el crédito con una menor tasa a la establecida para este tipo de línea.



64564795 - PALACIO ANA MARGARITA.pdf - Adobe Reader

Archivo Edición Ver Ventana Ayuda

Abrir 4 / 21 136% Herramientas Rellenar y firmar Co

CONDICIONES PARA APROBACIÓN PENDIENTES

Condición	Observaciones	Acción	Explicación
% Tasa fija N.A.M.V.	La TASA FIJA N.A.M.V. pactada en el crédito: 14.2 NO cumple los límites definidos. Desde : 15.7 Hasta: 15.7	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : Pricing 86%

Analista

Firma

Nombre: ROCHA REGIFO JULIETH ANDREA

Cargo: ANALISTA DE CREDITO

Aprobación

Firma

Nombre:

Cargo:

Crédito aprobado por el consejo de administración.

Por lo anterior, la Cooperativa presenta un presunto incumplimiento al numeral 2.6 Políticas de créditos del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008 y al artículo 61 de la ley 454 de 1988 modificado por el art. 109 de la Ley 795 de 2003, al convenirse condiciones diferentes a las que generalmente utiliza la entidad para con los asociados.

4.1.1.4.5. BLANCA MYRIAM CAMPOS MAYORGA

La asociada solicita crédito de libre inversión por valor de $10.000.000, el monto descubierto de la obligación equivale a $6.089.169.

CONDICIONES PARA APROBACIÓN PENDIENTES

Condición	Observaciones	Acción	Explicación
% Tasa fija N.A.M.V.	La TASA FIJA N.A.M.V. pactada en el crédito: 26.4 NO cumple los límites definidos. Desde : 26.3 Hasta: 26.3	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : Tasa 3 contrato fijo
Valor Descubierto del cliente usando garantías disponibles	El valor del DESCUBIERTO calculado: 6,089,169 excede el MAXIMO definido: 1	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : Garantía personal, verificado tabla de garantía
Cupo basado en el valor descubierto calculado a partir de lo	Sumando el monto de la presente solicitud: 10,000,000 al saldo de las obligaciones vigentes, excede el CUPO GLOBAL calculado al cliente. EL MONTO sugerido para no exceder ésta condición es de 3,910,831	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : Garantía personal, verificado tabla de garantía

Analista

Firma

Nombre: ROCHA REGIFO JULIETH ANDREA

Cargo: ANALISTA DE CREDITO

Aprobación

Firma

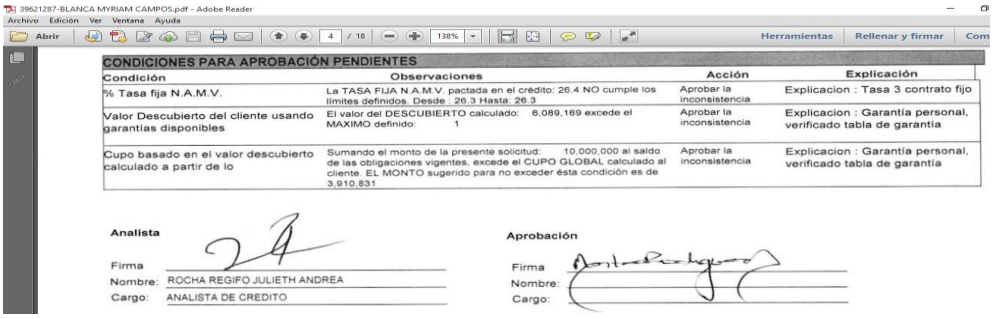
Nombre:

Cargo:

Según la traza histórica del estamento de aprobación para colaboradores Progressa, solamente se tiene definido la instancia de aprobación desde el 6 de octubre de 2017, para créditos a directivos, anterior a esa fecha no se tenían definidos los lineamientos de aprobación para colaboradores, a continuación, se observan las atribuciones:

	V11 6/10/2017	V12 1/02/2018	V13 22/06/2018	V14 27/07/2018	V15 1/11/2018	V16 30/11/2018	V17 1/03/2019	V18 1/04/2019
Acta Consejo de Administración	**Acta 182:** Escala de atribuciones para créditos de colaboradores Progressa							
Consejo de Administración	Aprueba solicitudes de miembros principales y suplentes del Consejo de Administración; miembros de la Junta de Vigilancia, principales y suplentes; de miembros del Progressa; Gerente General de Progressa; representantes Comité de Crédito de legales, principales y suplentes.							
Gerente General	Gerentes, Directores y Jefes Colaboradores: Endeudamiento con Progressa igual o superior a 20 SMMLV							
Comité de Crédito	Colaboradores: Endeudamiento con Progressa de 13,1 SMMLV a 19,9 SMMLV							
Gerente Operaciones	Colaboradores: Endeudamiento con Progressa de 7,1 SMMLV a 13 SMMLV							
Director de Crédito	Colaboradores: Endeudamiento con Progressa hasta 7 SMMLV							

El crédito que corresponde a la obligación N° 181205116 otorgada por 12,8 SMMLV para el periodo 2018, momento en el que se aprobó el crédito a Blanca Myriam Campos Mayorga al ser la Auxiliar de Aseo y Cafetería según lineamientos, el crédito debió ser aprobado por el Gerente de Operaciones, y la aprobación según el documento suministrado fue por el Coordinador de Crédito como se observa:


39621287-BLANCA MYRIAM CAMPOS.pdf - Adobe Reader

Archivo Edición Ver Ventana Ayuda

Abrir 4 / 18 138% Herramientas Rellenar y firmar Com

CONDICIONES PARA APROBACIÓN PENDIENTES

Condición	Observaciones	Acción	Explicación
% Tasa fija N.A.M.V.	La TASA FIJA N.A.M.V. pactada en el crédito: 26.4 NO cumple los límites definidos. Desde : 26.3 Hasta: 26.3	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : Tasa 3 contrato fijo
Valor Descubierto del cliente usando garantías disponibles	El valor del DESCUBIERTO calculado: 6,089,169 excede el MAXIMO definido: 1	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : Garantía personal, verificado tabla de garantía
Cupo basado en el valor descubierto calculado a partir de lo	Sumando el monto de la presente solicitud: 10,000,000 al saldo de las obligaciones vigentes, excede el CUPO GLOBAL calculado al cliente. EL MONTO sugerido para no exceder ésta condición es de 3,910,831	Aprobar la inconsistencia	Explicacion : Garantía personal, verificado tabla de garantía

Analista

Firma

Nombre: ROCHA REGIFO JULIETH ANDREA

Cargo: ANALISTA DE CREDITO

Aprobación

Firma

Nombre:

Cargo:

Se observa que la Cooperativa presenta un presunto incumplimiento al numeral 2.6 Políticas de créditos del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008, en razón a que la aprobación del crédito no se ajusta a los lineamientos del proceso de otorgamiento de créditos.

En general se evidencia que, en el otorgamiento de créditos a directivos, la entidad infringe los lineamientos y políticas establecidas para los mismos, se amplían los plazos para "mejorar" las condiciones del otorgamiento, se otorgan montos mayores a lo recomendado por el cálculo de la capacidad de pago y tasas diferentes a los rangos establecidos para los productos analizados.

Se presenta otorgamiento de créditos en la mayoría con excepciones, procedimiento para el cual no tienen definidas políticas claras, ni a cuáles de las variables que entran en el análisis del crédito se le pueden realizar excepciones, dependiendo de los puntajes a partir de los cuales puede aplicar una excepción por variable, se deben establecer también cuales son los límites de excepciones permitidas en proporción a la cantidad total de

aprobaciones. En el prescoring no definen zonas de aprobación, rechazo o sujeta de análisis, es muy subjetiva y queda a criterio del analista y/o de encargado de la instancia de aprobación.

4.1.2 Créditos Reestructurados

La Comisión de Visita pudo evaluar una muestra compuesta por 6 créditos reestructurados, se evidenció que, para dos de ellos, no se realizó la revisión a la garantía hipotecaria al momento de estudiar la solicitud de reestructuración, toda vez que no se encontraron avalúos actualizados a esa fecha:

Cédula	Nombre	Nro. Crédito	Fecha Desembolso	Valor Desembolso	Garantía
41.505.498	María Gloria Palacino	15181200621	28/03/2019	$198.551.064	Hipotecaria
72.300.163	Nelson Orozco Pacheco	15161179276	01/12/2017	$235.176.305	Hipotecaria

Teniendo en cuenta lo anterior, la Cooperativa presenta un presunto incumplimiento al literal i, del numeral 2.4.3.1, de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008, de la Superintendencia de la Economía Solidaria y el literal h del numeral 2.27.2 del Manual SARC de la Cooperativa Financiera Progressa.

4.1.3 Recalificación de Cartera.

Analizando las políticas de la Cooperativa en lo referente a la recalificación de cartera, encontramos que en el Manual SARC en el numeral 2.7.4. define la recalificación de cartera, en el numeral 2.7.5. los criterios para la evaluación y en el numeral 2.8. el estamento y atribuciones para la evaluación, calificación y recalificación de la cartera de crédito, sin embargo, se presenta un presunto incumplimiento al numeral 2.4 y 2.4.1 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No. 004 de 2008 así:

Durante el periodo evaluado enero a diciembre de 2018, no se observó que el consejo de administración tenga establecida metodologías y técnicas analíticas que permitan medir el riesgo ante futuros cambios potenciales en las condiciones iniciales de la cartera de crédito, con el agravante que durante dicho año la entidad no realizó evaluación alguna de cartera de créditos, cuando inclusive tenía la obligación de realizarla trimestral, como lo menciona la norma: "…b. *Cuando el indicador de cartera vencida de las organizaciones solidarias que ejercen actividad financiera, exceda en dos desviaciones estándar el promedio del sector...*"

Así mismo, la normatividad menciona que: "*El consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces deberá establecer políticas para el proceso de clasificación y recalificación de créditos producto de las evaluaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos. Así mismo, en el caso en el que las nuevas calificaciones dieran lugar a provisiones adicionales, éstas deberán hacerse de manera inmediata".*

Será responsabilidad de los administradores, velar por el adecuado registro de la recalificación y provisiones a que haya lugar, de acuerdo con las recomendaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos.". Se pudo observar que el Consejo de Administración no tiene establecidas políticas claras para el proceso de clasificación y recalificación de créditos, el comité de evaluación de cartera no realizó dicha labor e igualmente la administración no ha realizado en el periodo evaluado propuesta de recalificación de créditos.

De otra parte, el numeral 2.4.1. Comité de evaluación de cartera de créditos, dice que: "…*El consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces, deberá reglamentar lo inherente a este comité, estableciendo para ello: responsabilidades, funciones, frecuencia y criterios para la evaluación, y procedimiento para la recalificación, entre otros.*

Será responsabilidad del gerente de la organización, verificar el cumplimiento del cronograma de evaluaciones aprobado previamente y presentar los informes sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por el comité al consejo de administración, junta directiva o quien hagas sus veces" (Subrayado fuera de texto). De la documentación entregada por la entidad no se evidenció en el reglamento, el procedimiento para la recalificación.

4.1.4 Cartera Comprada por Financiera Progressa a Sociedad Finanzas Unión S.A.S.

En la revisión por líneas de crédito con corte a 31 de diciembre de 2018 de la Cooperativa Progressa, se identificaron operaciones de Compra de cartera a descuento, realizadas bajo la figura de un "Contrato Marco de Compraventa Cartera a Descuento y de Administración de Portafolios de Cartera, derivados de créditos otorgados por la sociedad Finanzas Unión S.A.S., para la adquisición de vehículos de servicio público – taxis.

El contrato entre otras condiciones, establece que:

- El objeto del contrato consiste en que la sociedad Finanzas Unión S.A.S. venderá cartera representada en pagarés y letras de cambio suscrita por esa sociedad, las cuales transferirá a la Cooperativa Progressa como Comprador de estos títulos.

- La Cláusula 3.2 establece que los títulos comprados a descuento, serán transferidos por la sociedad Finanzas Unión S.A.S. a la Cooperativa Progressa mediante endoso en propiedad y CON RESPONSABILIDAD DEL VENDEDOR.

- Lo anterior confiere al vendedor la administración cobranza, recaudo, la cual seguirá siendo responsabilidad de Finanzas Unión S.A.S. al igual que este se obliga a pagar al comprador las cuotas que no sean pagados por los deudores de las respectivas cuotas o títulos incorporados en la venta y en el evento que un deudor no cumpla con el pago de más de

tres cuotas seguidas, el vendedor se obliga a pagar el saldo insoluto de las cuotas del respectivo crédito.

- La Clausula Sexta del contrato establece que las garantías serán endosadas en propiedad y con responsabilidad del vendedor a favor del comprador, junto con la cesión de la prenda, el registro de las garantías mobiliarias en Confecámaras, sin realizar el trámite de registro en la Secretaría de Movilidad (Bogotá) o de Transito de Medellín, según corresponda.

- Las Clausulas 3.5. y 3.5.1 establecen la constitución de un Fondo de Reserva y desarrolla la forma como opera este Fondo, el cual equivale al 5% del valor del giro resultante de los flujos descontados a la tasa de interés, recursos de los que podrá disponer la Cooperativa Progressa en el evento que no opera alguna de las cuotas que adquiera esa organización.

El acuerdo de nivel de servicio estableció mecanismos de control para el desarrollo periódico de las operaciones, entre ellos, la realización de una visita quincenal para la evaluación de las operaciones realizadas entre las partes y una visita trimestral para evaluar la verificación del cumplimiento de los procesos y controles acordados y sobre el adecuado funcionamiento de la fábrica de créditos de la sociedad Finanzas Unión S.A.S.

Con base en la verificación de la información adicional requerida en desarrollo de la visita de inspección, se anota que la Cooperativa Progressa no asume responsabilidad por el no pago y siniestro de la cartera y corresponde a la contraparte del contrato asumir este riesgo.

Sin embargo, las circunstancias particulares en que se desarrolla el contrato, en especial, la situación financiera del vendedor, en la medida que las condiciones contractuales establecen mecanismos de evaluación de la Cooperativa Progressa hacia la originadora de los créditos.

Es así como en la evaluación realizada por la Cooperativa Progressa con corte a diciembre 31 de 2018, evidencia una disminución de la liquidez en caja, bancos y las inversiones en derechos fiduciarios, como se presenta en el siguiente texto del informe

Se evidencia una significativa disminución de liquidez en caja y bancos así como en la cuenta de inversiones en derechos fiduciarios que para el año 2017 ascendieron a $1.095 millones los cuales correspondían a Patrimonio Autónomo con la Fiduciaria Colpatria.

La cartera es el rubro más representativo de la empresa con un 66% del total del activo y que representa los préstamos concedidos a los clientes con sus correspondientes intereses. Presenta un aumento bastante significativo para el cierre de año 2018, pasando de $1.602 millones en el 2017 a $4.447 millones, los cuales se desglosan a continuación:

Rubro	dic-18
Capital	3.736.139
Polizas	66.601
Intereses	125.550
Cartera Negociada	519.371
Total	4.447.661

Cifras en miles de pesos

El aumento en los depósitos en garantía reclasificados en el rubro cuentas corrientes comerciales, hace referencia, al saldo en ahorro y aportes de cada operación y el fondo reserva que tiene con Financiera Progressa, el cual se ha incrementado, debido al aumento del cupo para la compra de cartera.

www.progressa.coop
formacion@progressa.coop

De la misma forma, las evaluaciones realizadas por la Cooperativa reflejan un incremento en las daciones en pago como la forma de extinguir las obligaciones adquiridas reflejada en los estados financieros, cifra que no fue suficientemente explicada en los Notas de Revelación a los Estados Financieros presentadas con corte al 31 de diciembre de 2018 y que genera incertidumbre respecto de la afectación que puede derivar en desarrollo de la operación de compra venta de cartera.

Se muestra aparte del informe en referencia:

Por otro lado en los intangibles se incluyen cuentas por $1.344 millones por pago de cartera que se recibió en dación de pago, así como $152 millones que representa el valor de la sistematización y licencias pertinentes.

El objeto social de FINUNION es colocar dinero con recursos propios para conseguir liquidez así como las ventas y recompras de cartera -ya sea por exceso de liquidez, para normalizar obligaciones o por prepago de las mismas- lo que a valor presente genera fondeo y mayor utilidad.

Según informa la empresa registra en cuentas de orden la cartera con responsabilidad por un valor total al corte de Septiembre de 2018 de $23.697.387 millones -las cuales actualmente no tienen incidencia directamente en el balance-, a continuación se desglosa dicha cuenta:

Edad	Saldo	%	Cantidad
0 - 30 Días	21616.780	91,2%	450
31 - 60 Días	484.294	2,0%	11
60 - 90 Días	228.404	1,0%	6
90 - 120 Días	48.089	0,2%	2
121 - 180 Días	295.356	1,2%	7
> a 180 Días	1025.464	4,3%	30
Total	23.697.387	100,0%	506

Se informa que no se contó con la información para el corte de diciembre de dicho año.

De otra parte, la Cooperativa Progressa preparó el “Anexo 1” del Manual para la Administración del Riesgo de Crédito, en el cual se definió, entre otras cosas, la reglamentación a cumplir de conformidad con lo establecido en la Circular 008 de 2014 y por esa vía, se deberá cumplir con

la inclusión de las compras masivas de cartera en el formato correspondiente de reporte de información a la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Por lo anterior, se advierte a la Cooperativa un presunto incumplimiento al numeral 2.2. periodicidad, del capítulo XII presentación de información de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008 modificado por la Circular externa 001 que dice: "…*Las organizaciones solidarias deberán reportar los formatos del Formulario oficial de rendición de cuentas descrito en el numeral 2.1 del presente capítulo, con la siguiente periodicidad y de acuerdo con su nivel de supervisión:*

Sobre las operaciones entre Cooperativa Progressa y la Entidad Finanzas Unión – Finunion, en la "compra de cartera de crédito" que a diciembre de 2018 correspondía a un saldo de $7.310.099.261, es preciso señalar las condiciones del "Contrato Marco de Compraventa Cartera a Descuento y de Administración de Portafolios de Cartera" del 26 de julio de 2016:

El numeral 3.4 del capítulo 2 establece:

"3.4 Administración, cobranza y recaudo – No obstante que con la compraventa de cartera que se hace en ejecución de este contrato, la titularidad de la misma se radica en cabeza de EL COMPRADOR, la administración, cobranza y el recaudo seguirá siendo responsabilidad de EL VENDEDOR. Así, la Administración, Cobranza y Recaudo –sin perjuicio de lo que las partes acuerden en el contrato de administración que suscribirán para el efecto- se hará siguiendo los siguientes presupuestos: (subrayado fuera de texto)

3.4.1 Todo lo concerniente a la Administración de la cartera estará a cargo –y riesgo, exclusivamente, de EL VENDEDOR.

3.4.2 La gestión de cobranza, tanto preventiva, como prejudicial o judicial, también estará a cargo exclusivo de EL VENDEDOR, por lo que EL COMPRADOR procurará no intervenir en tal gestión, ni adelantar o sostener comunicación directa con los deudores u otorgante de los Títulos, con excepción del evento en que EL VENDEDOR, por cualquier causa, incumpla las obligaciones que le correspondan como endosante con responsabilidad, de los títulos que compongan la cartera a adquirirse por EL COMPRADOR.

3.4.3 EL VENDEDOR recaudará los pagos de los flujos derivados de la cartera en sus cuentas bancarias, obligándose a trasladar oportunamente los mismos a EL COMPRADOR –según el cronograma que se acuerde entre las partes-. Para el efecto, EL COMPRADOR confiere a EL VENDEDOR mandato sin representación y a título gratuito, para que efectúe el recaudo, por lo que la cartera o los dineros que se generen por concepto de pagos de la misma, no constituirá parte de la prenda general de los acreedores de EL VENDEDOR."

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado que la responsabilidad, manejo, y riesgo de la cartera sigue siendo del vendedor – Finunion, la operación no debe ser tratada como cartera de crédito bajo las consideraciones, principios, procesos y calificaciones al que hace referencia el Capítulo ll de la Circular Básica Contable y Financiera N° 004 de 2008. Así mismo es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 1.1.4.5.1 del capítulo 5 del Decreto 2496 del 2015, indica:

"Para la preparación de los estados financieros individuales y separados aplicarán el marco técnico normativo dispuesto en el Anexo del Decreto 2784 de 2012 y sus modificatorios, así

como el Anexo 1 y sus modificatorios, del Decreto 2420 de 2015, salvo el tratamiento de la cartera de crédito y su deterioro previsto en la NIIF 9 y NIC 39 y el de los aportes sociales previsto en el artículo 1.1.4.6.1. del presente decreto(...)"

Al respecto, esta Superintendencia reconoce que en los estados financieros individuales y separados de las entidades solidarias que presentan transacciones de cartera de crédito y su respectivo deterioro, no aplicarán lo establecido en la NIIF 9 y la NIC 39, en cuanto al tratamiento de dichas operaciones contables, en su lugar, deberán aplicar lo establecido en la Circular Básica Contable y Financiera No. 004 de 2008, no obstante, es necesario aclarar que la salvedad establecida no debe ser comprendida en el sentido que las entidades solidarias que forman parte del Grupo 1 no aplicarán la NIIF 9 y la NIC 39 para el resto de sus transacciones en donde se incluyan activos y pasivos financieros, toda vez que el legislador indicó:

"Para la preparación de los estados financieros individuales y separados aplicarán el marco técnico normativo dispuesto en el Anexo del Decreto 2784 de 2012 y sus modificatorios, así como el Anexo 1 y sus modificatorios, del Decreto 2420 de 2015, salvo (...)"

En dicho sentido, al leer el anexo del Decreto 2784 de 2012 y sus modificatorios, se observa que la NIIF 9 y la NIC 39 están contenidas allí, por lo cual, las entidades solidarias deberán aplicar lo establecido en dichas normas para activos y pasivos financieros.

Con base en lo anterior, y conforme a lo establecido en los párrafos: 3.2.6 literal c1, 3.2.92 y 3.2.153 de la NIIF 9 – Instrumentos Financieros contenida en el Decreto Reglamentario 2420 de 2015 y sus modificatorios, la transacción realizada mediante "Contrato Marco de Compraventa Cartera a Descuento y de Administración de Portafolios de Cartera" del 26 de julio de 2016 entre la Cooperativa Progressa y la Entidad Finanzas Unión – Finunion, cumple con los requisitos para tratarse como un activo financiero y no como cartera de créditos, por lo tanto, nuevamente se instruye a la entidad con el fin de reclasificar según corresponda, al corte de diciembre de 2018.

La Comisión de Visita estableció el monto de los créditos afectos a esta operación, así:

PERÍODO	VALOR DE LOS CRÉDITOS	CANTIDAD DE CRÉDITOS
DIC 31 /2018	7.367'361.271	134
ABR 30/2019	6.716.152.421	121

A diciembre 31 de 2018 se realizaron 47 operaciones de compra de cartera por un monto total de $10.645 millones. Al corte de abril 30 de 2019, la Cooperativa tiene el siguiente nivel de utilización del cupo:

Sres. Superintendencia de Economía Solidaria

Asunto: Cupo de Crédito Finunion

Referente al requerimiento enviado por ustedes con fecha 30 de mayo de 2019, dando respuesta al punto 10, relaciono el monto del cupo aprobado a la fecha para Finunion, el saldo utilizado y el disponible para créditos con corte al mes de abril de 2019.

FINANCIERA PROGRESSA CUPO FINUNION

Medio de Pago	Cantidad de Asociados	Cantidad de Obligaciones	Capital
Finunion Total Cartera	121	121	**6.752.889.119**
Cupo Finunion			**7.500.000.000**
Cupo a utilizar			**747.110.881**

4.1.5 Cobranza Jurídica

De la visita realizada por la Superintendencia se evalúo la siguiente muestra de créditos en cobro Jurídico:

N°	Tipo	Nit	Nombre	Ree	Clasificación	No. crédito	Fecha desem	Fecha vencim	Morosidad	Valor préstamo	Saldo capital	Garantía	C
1	C.C.	1077431316	TORRES LEDEZMA LILY ARGELIS	NO	CONSUMO	15 15113495	2015-12-23	2021-02-01	0,00	$10.000.000,00	$5.605.925,00	$2.366.371,93	E
2	C.C.	38290136	BAEZ LOZANO DANNY VIVIANA	NO	CONSUMO	15 16114920	2016-09-30	2021-10-01	0,00	$9.967.000,00	$6.564.574,00	$995.474,38	E
3	C.C.	1079390716	PERDOMO CUELLAR NAZLY KATHERIN	NO	CONSUMO	15 16116012	2017-05-31	2022-04-01	0,00	$9.000.000,00	$7.386.307,00	$0,00	D
4	C.C.	85471461	DIAZ TAGLE MARTINEZ EDUARDO	NO	CONSUMO	15 15113345	2015-11-13	2022-11-01	0,00	$11.000.000,00	$7.780.650,00	$4.190.117,36	E
5	C.C.	10521710	MARTINEZ PEDRAZA HAROLDO ENRIQUE	NO	CONSUMO	15 16115883	2017-04-18	2023-05-01	59,00	$70.000.000,00	$59.858.819,00	$141.107.845,17	D
6	C.C.	72308892	VERGEL PACHECO ELKIN DANIEL	NO	CONSUMO	15 15113437	2015-11-27	2021-11-01	89,00	$75.141.000,00	$44.981.780,00	$23.249.808,22	D
7	C.C.	50918387	TAPIA HOYOS JAEL PATRICIA	NO	CONSUMO	15 15113731	2015-12-29	2022-01-01	539,00	$19.000.000,00	$15.495.980,00	$1.524.000,00	E
8	C.C.	47425843	FIGUEROA PARADA LUZ	NO	VIVIENDA	11 00340844	2012-09-27	2026-03-01	900,00	$33.229.000,00	$27.750.466,00	$33.229.000,00	E
9	C.C.	10778330	BORJA YANCES DAIR ENRIQUE	NO	CONSUMO	15 16117324	2016-02-26	2019-03-01	930,00	$1.200.000,00	$1.152.292,00	$0,00	E
10	C.C.	78695965	MURILLO ARANGO JHON LUIS	NO	CONSUMO	15 15110766	2015-03-25	2021-05-01	990,00	$9.700.000,00	$8.958.624,00	$1.314.121,82	E
11	C.C.	40399889	LEON BARBOSA DIANA KARINA	NO	CONSUMO	15 14109052	2014-10-08	2020-11-01	990,00	$11.800.000,00	$10.273.655,00	$3.280.533,12	E
12	C.C.	45541368	FONTALVO DURANGO LAURA	NO	CONSUMO	15 14109515	2014-12-04	2021-02-01	990,00	$22.941.000,00	$19.647.457,00	$0,00	E
13	C.C.	40428405	GONZALEZ CASTRO PATRICIA	NO	VIVIENDA	15 13103421	2014-02-11	2024-03-01	990,00	$76.406.000,00	$66.935.714,00	$114.861.088,67	E
14	C.C.	79347571	MARTINEZ JOSE GUSTVAVO	NO	CONSUMO	15 14108170	2014-07-14	2016-08-31	1.020,00	$2.000.000,00	$671.111,00	$1.499.046,41	E
15	C.C.	72259099	BRAVO PAEZ JHOJAN ALEXIS	NO	CONSUMO	15 14108659	2014-09-03	2017-09-30	1.020,00	$2.623.157,00	$1.654.487,00	$1.771.963,00	E
16	C.C.	86076930	CRUZ TIERRADENTRO VICTOR ANDRES	NO	CONSUMO	15 14108091	2014-07-10	2017-07-31	1.020,00	$3.100.000,00	$1.788.835,00	$372.803,68	E
17	C.C.	1094887150	LEBRO CASAS MICHAEL ANDRES	NO	CONSUMO	15 15112441	2015-07-29	2018-09-01	1.020,00	$2.000.000,00	$1.790.739,00	$1.071.024,87	E
18	C.C.	51718168	SUAREZ SALGADO MARIA VICTORIA	NO	VIVIENDA	11 00294770	2011-11-08	2021-03-01	1.050,00	$30.348.000,00	$20.265.056,00	$30.000.000,00	E
19	C.C.	45764978	BARRIOS CHACON ECIL	NO	VIVIENDA	11 00188898	2009-06-30	2016-04-30	2.040,00	$23.450.000,00	$9.392.815,00	$23.450.000,00	E
20	C.C.	40401744	CASTRO REY SANDRA PATRICIA	NO	VIVIENDA	11 00093210	2007-01-19	2015-02-28	2.760,00	$31.500.000,00	$14.522.083,00	$31.500.000,00	E
			TOTAL							**$454.405.157,00**	**$332.477.369,00**	**$415.783.198,63**	

Revisadas las carpetas de cada uno de los créditos relacionados anteriormente frente a lo establecido en el numeral 2.32.5 Cobranza jurídica del manual de Políticas del Sistema de Administración del Riesgo de Crédito (SARC) dice: "…*Esta cobranza empezara a regir a partir del día 91 de mora o antes si en el proceso de cobranzas se encuentran elementos que indiquen necesario acelerar el proceso…"* a.10 deudores que se encuentran en proceso

jurídico, en casas de cobranza con proceso judicial vigente.

4.1.5.1 HAROLDO ENRIQUE MARTINEZ PEDRAZA

El deudor a la fecha de realización de la visita presenta 8 créditos con calificación E y 1 con calificación C, se revisa el expediente y se evidencia que:

El expediente del presente deudor fue trasladado a cobro jurídico superando los 91 días de mora por cuanto en abril de 2019 ya tenía en su crédito No 141067447, 300 días de mora.

Fecha de Asignacion a Abogado Externo	Número de Proceso	Observaciones	Abogado Encargado	CAL	Numeros de creditos	Medida Cautelar	Probabilidad de recuperación de cartera según BLC LAWYERS
12/04/2019	En Radicación	Asociado reasignado en el mes de marzo de 2018, se entrega abogado externo en el mes de abril de 2019l, apenas en trámite para iniciar proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria	BLC Lawyers	E E E C E E E E	141085516 141057447 181199652 161179269 00281882 19111219638 19111211750 151001202 161158838	Embargo del bien inmueble conforme al art. 468 No 2 del CGP	Conforme al auto que decrete la medida es factible la recuperación de cartera a mediano plazo.

Por lo anterior la Cooperativa presenta presunto incumplimiento al Numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito de la entidad; y al numeral 2.5 del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No.004 de 2008.

.

4.1.5.2 LUZ MEIRA FIGUEROA PARADA

La deudora a la fecha de realización de la visita presenta 2 créditos uno con calificación E y el otro con calificación A.

El expediente de la presente deudora fue trasladado a cobro jurídico superando los 91 días de mora por cuanto en febrero de 2018 ya tenía en su crédito No 00340844, 870 días de mora.

Fecha de Asignacion a Abogado Externo	Número de Proceso	Observaciones	Abogado Encargado	CAL	Números de creditos	Medida Cautelar	Probabilidad de recuperación de cartera
5/02/2018	2017-00361	Asignado a la firma vigente en la fecha relacionada, sin embargo, tiene proceso desde el año 2017.	BLC Lawyers	E A	00340844 19111212045	Auto ordena embarbo de bien inmueble.	Conforme al auto que decrete la medida es factible la recuperación de cartera a mediano plazo.

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el Numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No.004 de 2008.

4.1.5.3 JHON LUIS MURILLO ARANGO

El deudor a la fecha de realización de la visita presenta 2 créditos con calificación E, se revisa el expediente y se evidencia que fue trasladado a cobro jurídico superando los 91 días de mora por cuanto en mayo de 2018 ya tenía en su crédito No 151107667, 780 días

de mora.

Fecha de Asignacion a Abogado Externo	Número de Proceso	Observaciones	Abogado Encargado	CAL	Numeros de creditos	Medida Cautelar	Probabilidad de recuperación de cartera según BLC LAWYERS
8/05/2018	2018-01383	Para el mes de marzo y abril del 2018 se manejo la misma asignación de cartera	BLC Lawyers	E E	151134345 151107667	Auto ordena embargo de cuentas bancarias	Pendiente respuesta de bancos por lo tanto la probabilidad e recuperación es incierta.

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el Numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No.004 de 2008.

4.1.5.4. DIANA KARINA LEON BARBOSA

El deudor a la fecha de realización de la visita presenta 2 créditos con calificación E, se revisa el expediente y se evidencia que fue trasladado a cobro jurídico superando los 91 días de mora por cuanto en mayo de 2018 ya tenía en su crédito No 141090523, 420 días de mora.

Fecha de Asignacion a Abogado Externo	Número de Proceso	Observaciones	Abogado Encargado	CAL	Numeros de creditos	Medida Cautelar	Probabilidad de recuperación de cartera según BLC LAWYERS
5/02/2018	2017-00028	Asignado a la firma vigente en la fecha relacionada, sin embargo, tiene proceso desde el año 2017.	BLC Lawyers	E E	141090523 161171938	La medida de embargo a las cuentas bancarias no fue exitosa.	Teniendo encuenta el estado de la medida cautelar la probabilidad de recuperación es incierta

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el Numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No.004 de 2008.

4.1.5.5 LAURA FONTALVO DURANGO

El deudor a la fecha de realización de la visita presenta 1 crédito con calificación E, se revisa el expediente y se evidencia que fue trasladado a cobro jurídico en el 2016 tal como se constata en el extracto de informe del abogado externo, sin embargo fue reasignado a BLC LAWYERS en 2018, la gestión de cobro aún no se ha realizado, el estado actual del proceso indica que debe ser retirada la demanda para volverla a presentar así las cosas actualmente el crédito está superando los 91 días de mora por cuanto en mayo de 2019 ya tenía en el crédito No 141095150 1140 días de mora.

Fecha de Asignacion a Abogado Externo	Número de Proceso	Observaciones	Abogado Encargado	C A L	Numeros de creditos	Medida Cautelar	Probabilidad de recuperación de cartera según BLC LAWYERS
23/02/2018	2016-00740	Asignado a la firma vigente en la fecha relacionada, sin embargo, tiene proceso desde el año 2016.	BLC Lawyers	E	141095150	Proceso se encuentra pendiente de por retirar para volver a presentar.	La probabilidad de recuperación es incierta, hasta tanto se inicie el procesode nuevo y se decrete el mandamiento de pago y las medidas cautelares si las hubiere.

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el Numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No.004 de 2008.

4.1.5.6. LILY ARGELIS TORRES LEDEZMA: A 08 de mayo de 2019 el deudor presenta 3 créditos con calificación E y la gestión de cobranza realizada no ha sido efectiva aún no está en cobro jurídico, solo le han hecho llamadas y comunicaciones vía mensajes de texto, en el reporte de llamadas evidencia que esta ilocalizado, superando los 91 días de mora para traslado a cobro jurídico.

No OBLIGACION	DIAS DE MORA	SALDO	CALIFICACIÓN
151134952	120	$ 5.564.605	E
151126125	180	$ 6.721.337	E
161139404	270	$ 989.914	E
		$ 13.275.856	

Con base en lo anterior se evidencia un presunto incumplimiento en el Numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la CBCF No.004 de 2008.

4.1.5.7. DANNY BIVIANA BAEZ LOZANO: A 08 de mayo del presente 2019 el deudor presenta 2 créditos con calificación E y la gestión de cobranza realizada no ha sido efectiva aún no está en cobro jurídico, solo le han hecho llamadas y comunicaciones vía mensajes de texto, superando los 91 días de mora para traslado a cobro jurídico.

No OBLIGACION	DIAS DE MORA	SALDO	CALIFICACIÓN
161149204	60	$ 8.461.109	e
151134967	390	$ 3.677.436	e
		$ 12.138.545	

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la CBCF No.004 de 2008.

4.1.5.8. NAZLY KATHERIN PERDOMO CUELLAR: A 08 de mayo de 2019 el deudor presenta 2 créditos con calificación E, la gestión de cobranza realizada no ha sido efectiva, la entidad aun no le da traslado a cobro jurídico, superando los 91 días de mora para traslado a cobro jurídico.

No OBLIGACION	DIAS DE MORA	SALDO		CALIFICACIÓN
161160129	150	$	8.218.070	E
161166463	300	$	3.076.729	E
		$	**11.294.799**	

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No.004 de 2008.

4.1.5. 9.. JAEL PATRICIA TAPIA HOYOS: A 08 de mayo de 2019 la deudora presenta 1 crédito con calificación E, la gestión de cobranza realizada no ha sido efectiva, la deudora no está ilocalizada y la entidad aun no le da traslado a cobro jurídico, superando los 91 días de mora para traslado a cobro jurídico.

No OBLIGACION	DIAS DE MORA	SALDO		CALIFICACIÓN
151137316	690	$	18.209.807	E
		$	**18.209.807**	

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la CBCF No.004 de 2008.

4.1.5.10. DAIR ENRIQUE BORJA YANCES: A 08 de mayo de 2019 el deudor presenta 1 crédito con calificación E, la gestión de cobranza realizada no ha sido efectiva, la entidad aun no le da traslado a cobro jurídico, superando los 91 días de mora para traslado al abogado externo.

No OBLIGACION	DIAS DE MORA	SALDO		CALIFICACIÓN
141173247	1020	$	2.011.342	E
		$	**2.011.342**	

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la CBCF No.004 de 2008.

4.1.5.11. JHOJAN ALEXIS BRAVO PAEZ: a la fecha de la visita presentaba 600 días en mora, la gestión de cobranza realizada no ha sido efectiva aun no trasladan el crédito a cobro jurídico, solo le han hecho llamadas, comunicaciones vía mensajes de texto y comunicaciones escritas, superando así los 91 días de mora para traslado a cobro jurídico

No OBLIGACION	DIAS DE MORA	SALDO	CALIFICACIÓN
141086598	600	$ 3.059.273	E
		$ 3.059.273	

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el Numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la CBCF No.004 de 2008.

4.1.5.12. MICHAEL ANDRES LEBRO CASAS: La Comisión de Visita constató que a 08 de mayo de 2019 este deudor presenta las siguientes obligaciones y no se le ha dado traslado a cobro jurídico:

No OBLIGACION	DIAS DE MORA	SALDO	CALIFICACIÓN
151103476	780	$ 2.139.446	E
151124416	930	$ 3.235.500	E
		$ 5.374.946	

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la CBCF No.004 de 2008.

4.1.5.13. ECIL BARRIOS CHACON: a 8 de mayo del 2019, el deudor presenta 1 crédito con calificación E, la gestión de cobranza realizada hasta el momento no ha sido efectiva y aún no le dan traslado a cobro jurídico. El estado es el siguiente:

No OBLIGACION	DIAS DE MORA	SALDO	CALIFICACIÓN
188898	600	$ 14.508.040	E
		$ 14.508.040	

La Cooperativa presenta presunto incumplimiento en el numeral 2.32.5 del Manual de políticas del sistema de administración del riesgo de crédito, y al numeral 2.5 del capítulo II de la CBCF No.004 de 2008.

4.1.6 Provisiones Adicionales

Según lo establecido por el numeral 6.1 del capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera, donde se establece que la cartera general deberá tener el 1% de provisión y además en caso de superar 2 desviaciones estándar el promedio del sector, se deberá realizar una provisión adicional de 0,2% por cada desviación, se observa que la entidad durante los meses de enero, febrero y marzo, en los últimos 2 meses en mención se supera dicho indicador en más de 2 desviaciones respecto al promedio del sector.

Por lo que cuenta con las provisiones adicionales requeridas.

Sin embargo y aunque la entidad establece el valor de las provisiones adicionales, a través de modelos de referencia comercial, consumo, vivienda y microcrédito, donde toman como referencia los modelos establecidos por la Supe financiera, las políticas no establecen en qué momento se aumentan o disminuyen las provisiones adicionales y quedan abiertas al criterio de las personas que la manejan en la entidad. La única limitante que establecen, está en el numeral 2.7 del manual SARC, en el sub numeral 8 donde mencionan que las provisiones establecidas por el modelo interno no pueden ser inferiores al 150% de lo establecido por norma.

4.2. Riesgo de Terceros

De la visita realizada por la Superintendencia se evalúo la siguiente muestra de créditos a terceros:

N°	NIT	NOMBRES	APELLIDOS	FECHA DE DES	SALDO A CAPITAL	VALOR PRESTAMO
1	1013636399	ANGIE PAOLA	MENDIETA	2018-11-07	$1.380.000,00	$1.380.000,00
2	1014276282	JESSICA ALEJANDRA	RONCANCIO	2018-11-29	$6.500.000,00	$6.500.000,00
3	1015996412	CINDY	SALAMANCA	2018-08-31	$19.044.909,00	$19.370.000,00
4	1067846973	ELIZABETH	MINA	2018-12-18	$1.600.000,00	$1.600.000,00
5	1067846973	ELIZABETH	MINA	2018-08-21	$168.742,00	$1.000.000,00
6	1068975352	JUAN SEBASTIAN	SABOGAL	2018-11-19	$1.300.000,00	$1.300.000,00
7	1077460081	KEVIN JAIR	PALOMEQUE	2018-11-27	$1.200.000,00	$1.200.000,00
8	1111794083	YULIS	MOSQUERA	2018-08-22	$1.010.854,00	$1.050.000,00
9	1112467166	JENIFER	LOPEZ	2018-08-31	$1.500.000,00	$1.500.000,00
10	21240709	HILDA	LOZADA	2018-12-06	$4.300.000,00	$4.300.000,00
11	26649219	SILVIA IBON	TORRES	2017-01-27	$5.824.168,00	$5.826.498,00
12	27720840	CARMEN ZULAY	MANRIQUE	2016-12-28	$8.558.084,00	$13.000.000,00
13	31913528	MARICEL	MINA	2017-04-30	$8.092.536,00	$8.310.314,00
14	32786056	MARISOL	BALANTA	2018-01-26	$54.522.035,00	$55.059.827,00
15	32791138	LADYS	VALENCIA	2018-01-26	$5.180.932,00	$11.416.483,00
16	35252750	OLGA ESPERANZA	ALEJO	2018-06-29	$175.133,00	$1.000.000,00
17	43621486	NORIS ADRIANA	MURILLO	2018-11-26	$1.500.000,00	$1.500.000,00
18	51579444	CONSUELO VIRGINIA	SUAREZ	2018-12-10	$25.000.000,00	$25.000.000,00
19	80735705	LEONARDO FAVIO	PUERTO	2017-02-28	$2.525.588,00	$2.525.588,00
20	9311895	ARMANDO DLL CRIST	ROMERO	2016-10-19	$6.340.247,00	$21.000.000,00
TOTAL					$ 155.723.228	$ 183.838.710

De la anterior relación de créditos a terceros, se observa al 09 de mayo de 2019 fecha de la visita de la Supersolidaria a la Cooperativa, que:

a. Que 8 deudores se encuentran en mora
b. Que 7 deudores no son asociados a la entidad y
c. Que, de los 7 deudores no asociados, 3 se encuentran en mora.

A continuación, se expone la revisión realizada a dos de los créditos de la muestra:

4.2.1. CINDY SALAMANCA RODRIGUEZ: Asociada a la Cooperativa desde 08/22/2018, el día 31 de agosto de 2018 se le otorgó un crédito, del cual adeuda un saldo por valor de $21,6 millones, cuyo monto solicitado fue por valor de $19,3 millones, crédito que se encuentra calificado en D, a la fecha de la visita 09 de mayo de 2019 no presenta saldo real en aportes.

En el estado de cuenta que se adjunta se muestra que la “asociada” está debiendo los aportes sociales ya que nunca ha realizado pago alguno a la obligación. Debido a esto se considera desembolso a un tercero, presuntamente incumpliendo el artículo 8 de los estatutos de la Cooperativa.

4.2.2. MURILLO VELEZ NORIS ADRIANA, Asociada a la Cooperativa desde 24 de septiembre de 2018, el día 26 de noviembre de 2018 se le otorgó un crédito, del cual adeuda un saldo por valor de $839.746, cuyo monto solicitado fue por valor de $1.500.000, crédito que se encuentra calificado en B, a la fecha de la visita 09 de mayo de 2019 no presenta saldo real en aportes.

En el estado de cuenta que se adjunta se muestra que la "asociada" está debiendo los aportes sociales. Debido a esto se considera desembolso de crédito a un tercero, presuntamente incumpliendo el artículo 8 de los estatutos de la Cooperativa.

4.3 Riesgo de Liquidez

4.3.1 Obligación y Responsabilidad del Consejo de Administración

En el Manual de Políticas Sistema de Administración de Riesgos Financieros Liquidez (SARL) y Mercado (SARM), se encuentra en el Tomo II, numeral 2.5 Fuentes de Fondeo, la cooperativa establece que "De llegarse a adquirir a través de alguna fuente de fondeo recursos estos deberán ser destinados única y exclusivamente a las necesidades de contingencia, por ninguna razón deben dirigirse a ser parte de la operación ya que esto generaría sobrecostos en los productos y servicios ofrecidos por PROGRESSA llevando a generar pérdidas en las labores de colocación de recursos."

Sin embargo, dicha política no se ha aplicado por parte del Consejo de Administración quien autorizado en varias ocasiones la utilización de obligaciones financieras para la operación del negocio en temas de colocación de créditos a sus asociados, como en los siguientes casos:

- Acta No 190 del Consejo de Administración, de mayo de 2018, numeral 5.4 Autorización utilización total cupos de créditos aprobados por el sector financiero (Cupo total de $19.380). Incrementar los cupos a $25.000 Millones para el apalancamiento de las operaciones de crédito.

- Acta No 191 de Consejo de Administración, de junio de 2018, numeral 7.1 Comité de Liquidez: Se recomienda desembolsar los recursos obtenidos vía endeudamiento en un plazo máximo de 2 meses, para contribuir al crecimiento de la cartera y generar rendimientos, contrarrestando el costo del fondeo.

Por lo anterior, se advierte a la Cooperativa un presunto incumplimiento a lo indicado en el Tomo 2, numeral 2.5 Fuentes de Fondeo Manual de Políticas Sistema de Administración de Riesgos Financieros Liquidez (SARL) y Mercado (SARM) de Financiera Progressa.

4.3.2 Funciones y responsabilidad del Comité de Riesgo de Liquidez - Modelos de Liquidez

La cooperativa viene utilizando el modelo de brechas para el análisis del Riesgo de Liquidez establecido por esta Superintendencia, con la metodología para la evaluación del riesgo de liquidez establecida en el numeral 2.6 del Capítulo XIV, sin presentar valor en riesgo por liquidez.

a. La cooperativa presentó al Consejo de Administración en su reunión de septiembre de 2018, Acta No 193, la Implementación del Indicador del Riesgo de Liquidez - IRL con base en el modelo de FOGACOOP y a partir de la fecha ha presentado a ese Órgano, los resultados de los diferentes escenarios, con los que se están tomando las decisiones de los planes a adoptar en situaciones de crisis que repercuten en la liquidez de la entidad, método que no se ha puesto a consideración de esta Superintendencia, para la respectiva aprobación.

Que advierte un presunto incumplimiento del numeral 2.8.1 del capítulo XIV de la Circular Básica Contable y Financiera, el cual establece que "Teniendo en cuenta que los parámetros para la medición de riesgos de liquidez aquí establecidos constituyen estándares mínimos, las organizaciones solidarias podrán adoptar otros métodos previa aprobación de la Superintendencia".

b. Análisis de Flujo de Caja: Dentro de las herramientas de monitoreo del riesgo de liquidez, el área de Tesorería informa diariamente el disponible en caja, con un estimado de las salidas de efectivo basado en el conocimiento del negocio y los cálculos contractuales de la semana; esto le permite a la entidad proyectar sus necesidades de liquidez de la semana. Sin embargo, es de anotar que los resultados mensuales de los flujos de caja neto acumulados por semana solo son analizados por la Gerencia de Riesgos hasta el cierre del mes y presentados al Comité de Liquidez en la última semana del mes siguiente.

Teniendo en cuenta que la liquidez de una entidad requiere actuaciones inmediatas, la Cooperativa deberá establecer mecanismos de monitoreo que alerten de manera inmediata cuando se presenten recurrentes necesidades de liquidez, siguiendo lo establecido en el numeral 1.3.1 del Capítulo XIV de la Circular Básica Financiera y Contable, el cual dicta dentro de los Parámetros generales, lo siguiente: "En cumplimiento de lo previsto en el Decreto 790 de 2003, y ante la necesidad de proteger el patrimonio de las organizaciones solidarias que capten recursos de sus asociados de los riesgos inherentes al manejo de recursos financieros, y para efectos de lograr una eficiente administración del riesgo dando, estas entidades deberán como mínimo: …b. Diseñar estrategias para el manejo de liquidez

con el fin de evitar el incumplimiento de los compromisos pactados en las operaciones o que los costos necesarios para su cumplimiento resulten excesivos. Para ello se deben incorporar los siguientes aspectos: - El manejo de la liquidez en el corto, mediano y largo plazo.

4.3.3 Otros Aspectos que afectan la liquidez

4.3.3.1 Asumir mayor riesgo de contraparte por emisor:

El Consejo de Administración ha autorizado la colocación de recursos, principalmente del Fondo de Liquidez, sobrepasando el límite de los cupos de contraparte por emisor, que son analizados por la Gerencia de Riesgos con la metodología CAMEL aprobada por el mismo Consejo, con el objetivo de obtener por parte de esas entidades cupos de créditos de tesorería, ante la eventual alerta de liquidez que atraviesa PROGRESSA.

Este es el caso de Financiera Juriscoop, donde el Consejo de Administración en Acta No. 199 de febrero 28 de 2019 un aumento del cupo de contraparte, así:

5.5 Autorización incremento reciprocidad Financiera Juriscoop y cupo de crédito Juriscoop

Los miembros del consejo previo la exposición de motivos presentada por el comité de liquidez, autorizan gestionar ante Juriscoop la apertura de un cupo de crédito por valor hasta de $5.000 millones, cuyo destino será únicamente como contingencia de liquidez. Así mismo se autoriza incrementar el cupo de contraparte en $600 millones de pesos, para un cupo total de $1.000 millones. El incremento el cupo de contraparte se efectuará de la siguiente manera: $240 millones en el momento que se apruebe y utilice cupo de tesorería por $2.000 millones y $360 millones en el momento que se apruebe y utilice cupo de tesorería por los $3.000 millones restantes. Lo anterior, deberá compensarse vía costo.

La propuesta presentada es aprobada por unanimidad de los presentes sin abstenciones ni votos en contra.

En el Comité de Liquidez, Acta 195 de diciembre 17 de 2018, numeral 9, donde se aprobaron los cupos de contraparte, se anota:

- ✓ A Financiera Juriscoop el modelo no le asigna cupo debido a su baja rentabilidad del activo y al aumento del ICC. Sin embargo, el comité de liquidez aprobó la excepción de mantener el cupo de inversión en $400 millones más $20 millones por causación de rendimientos para un total de $420 millones.

Al respecto, se evidencia así que, aunque los indicadores del análisis CAMEL no le da cupo de contraparte a Financiera Juriscoop, el Consejo de Administración de Progressa le aprobó un cupo de $1.000 millones para obtener reciprocidad en el otorgamiento de un crédito por $5.000 millones de parte de Juriscoop. Esta situación estaría colocando en riesgo a la cooperativa ante una eventual crisis de Juriscoop.

Por lo anterior, se solicitan las explicaciones a que den lugar y que motivaron al Consejo de Administración a tomar tal decisión, sin el cumplimiento de los requisitos indicados en sus procedimientos y/o en los resultados de los indicadores CAMEL.

4.3.3.2 Comportamiento Retiro de Asociados y Comportamiento de Aportes

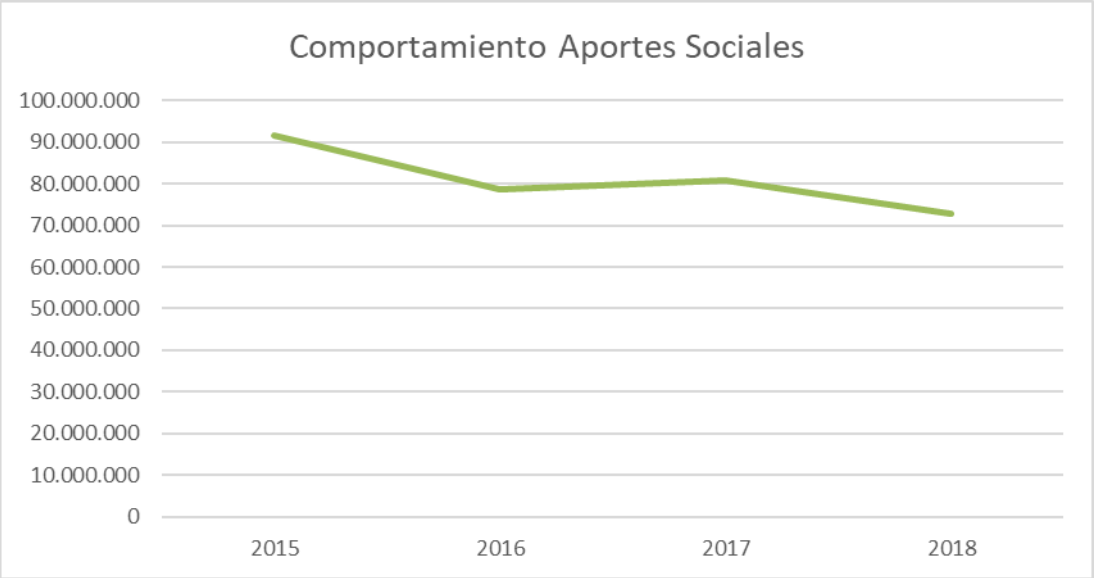
-Comportamiento Retiro de Asociados



mes	2017	2018
enero	800	676
febrero	576	316
marzo	744	638
abril	688	776
mayo	1.003	620
junio	1.146	611
julio	1.103	2.441
agosto	450	399
septiembre	510	529
octubre	698	552
noviembre	485	1.014
diciembre	1.245	925
Totales	**9.448**	**9.497**

Los retiros de asociados en el 2018 mantuvieron la misma tendencia presentada durante el año inmediatamente anterior, pasando de 9.448 retiros en el 2017 a 9.497 en el 2018.

- Comportamiento de Aportes



PATRIMONIO (en miles $)	2015	2016	2017	2018
Aportes Sociales	91.504.755	78.769.570	80.883.888	72.944.215

El capital social de Progressa pasó de $91.504,7 millones, en diciembre de 2015, a $72.944,2 millones en diciembre de 2018, disminución de $18.560,5 millones. Este impacto en los aportes, obedece presumiblemente a los retiros de asociados como consecuencia de la situación de algunas patronales relacionadas con el sector salud, en entidades como Esimed, Medinas, entre otras.

Para contrarrestar la disminución en los aportes sociales, Progressa decidió readquirir aportes de asociados retirados durante la vigencia de 2017 cuyo monto individual de aportes superara los 3 millones de pesos. De esta manera, los aportes readquiridos de Progressa pasaron de 578 millones en diciembre de 2016 a 18.979 millones en diciembre de 2017."

Estas dos situaciones son conocidas por la Cooperativa ya que está afectando la liquidez de la misma y fueron tratadas en el Consejo de Administración según consta en el acta N° 200 del 28 de marzo de 2019, en el punto 6.

Esta comisión de visita considera que la administración debe adoptar las medidas necesarias para minimizar el impacto de retiro de aportes.

4.3.4 Revisión de políticas y estrategias aprobada por el Consejo de Administración.

Análisis de escenarios de liquidez

En cuanto a la administración y recomendaciones resultantes del análisis de riesgo de liquidez mediante el modelo de Fogacoop que utiliza Progressa para calcular el IRL se tiene que para que la entidad pueda hacer frente a sus obligaciones, el resultado final del IRL, debe ser superior al 100%; la entidad realiza un análisis de dicho indicador teniendo en cuenta las recuperaciones por $1.766 millones en los recaudos por acuerdos de pago, el cual no se debe

en cuenta debido a los inconvenientes que se han presentado en la recuperación de los mismos, por lo cual se analiza la liquidez con el escenario que presenta un estimado de $178 millones en los recaudos mensuales por mora patronal, información que suministra la entidad y se puede observar a continuación con corte al mes de marzo:

BB_{ct}	Brecha Banda		2.153.675.465	-1.516.315.143	1.399.176.009	1.444.482.491
BBAct	Brecha Acumulada	7.864.197.240	2.153.675.465	637.360.322	2.036.536.331	3.481.018.822
IRL_{CT}	$= (ALN_{ct} + ING_{ct})/ [Abs(SEC_{ct} + SENC_{ct})] =$		624,7%	259,1%	200,5%	179,6%

Como se observa en los resultados anteriores, la tendencia en los requerimientos de liquidez presenta aumento, lo que nos indica que la entidad deberá disponer de más recursos en el corto plazo, estos resultados son consecuentes con lo visto en el modelo en el mes de febrero que también presentó tendencia a la baja en el cubrimiento de las necesidades de liquidez, lo que se ratificó con los resultados en el mes de marzo.
Adicionalmente el área de riesgos presentó 2 escenarios en el comité del mes de abril como se observa a continuación:

Escenario factible:

Escenarios factibles

- Se asume una afectación de las patronales Esimed (100%) Bioimagen (100%) Healtfood (100%) Serviactiva (100%) y Cooperativa Epsifarma (100%).
- Las Corporaciones Nacionales se afectan en un (50%) en el recaudo mensual de aportes, ahorro permanente y obligaciones crediticias.
- Se proyecta un 45% de retiro de aportes en el trimestre de las patronales afectadas en el 100%.
- Se estima una reducción en el recaudo corriente de patronales en las mismas proporciones.

Para este escenario el IRL resultante es el siguiente:

BB_{ct}	Brecha Banda		-90.270.837	-2.904.261.445	-1.244.068.380	-1.198.761.897
BBAct	Brecha Acumulada	7.864.197.240	-90.270.837	-2.994.532.281	-4.238.600.661	-5.437.362.558
IRL_{CT}	$= (ALN_{ct} + ING_{ct})/ [Abs(SEC_{ct} + SENC_{ct})] =$		319,2%	162,7%	126,5%	112,4%

Alta probabilidad de materializarse los 4 supuestos que la entidad tiene en cuenta, este escenario no tiene en cuenta un posible deterioro en el convenio vigente que se posee con Medimas, y que se debería tener en cuenta ya que la entidad se encuentra con vigilancia especial y tiene un convenio por libranza por $ 14.000 millones, lo que podría afectar a un más los resultados del análisis, y las necesidades de liquidez de la entidad. De igual manera se observa cómo en este escenario altamente probable los requerimientos de liquidez en las 3 últimas bandas apenas alcanzan a cubrir lo requerido por la entidad para poder operar de manera adecuada.

Escenario de estrés

Para este escenario el IRL resultante es el siguiente:

> En este escenario se afectan el 100% de las patronales, se estiman el 45% de retiros de aportes en el trimestre sin tener en cuenta ingresos de nuevos asociados, y por ultimo no se recaudan las moras de los patronales ni los acuerdos de pago, escenario más acido que el anterior, teniendo en cuenta las 34 entidades del sector salud.

En conclusión, la entidad viene presentando mayores requerimientos de liquidez a medida que avanza el tiempo, tema que se ve reflejado en el uso de cupos durante los últimos años debido a la tendencia alcista, la toma continua de créditos a corto y largo plazo y la manifestación actual de aumentar cupos con las entidades que se financian.

Además, si tenemos en cuenta que la orientación del negocio en el plan estratégico presentado está orientada a obtener liquidez mediante la movilización de activos fijos, y no tanto operativamente, esto podría dificultar que la entidad pueda mejorar la situación de liquidez actual y aumenten las necesidades como ha venido sucediendo, situación que preocupa aún más con lo señalado en el numeral 7.1 del acta 20 del Consejo de Administración de Liquidez, en donde concluye que “el retiro de aportes y ahorros permanentes, es la principal exigencia de liquidez y la causal de que el apalancamiento financiero mediante créditos de tesorería y crecimiento en CDAT'S no se vea reflejado en el crecimiento de la cartera de créditos, debido a los cruces de depósitos con obligaciones”.

Por lo anterior, esta comisión considera que la Entidad debe adoptar un plan de Contingencia que contenga las estrategias, políticas, procedimientos y planes

de acción para responder a la eventual crisis que podría afectar su capacidad para atender los requerimientos de liquidez de manera oportuna y reportar a La Superintendencia cualquier evidencia o riesgo evidenciado.

4.3.5 Revisión Fondo de Liquidez

4.3.5.1 Inversiones del Fondo de Liquidez con plazo superior a 90 días

Al evaluar la información de los títulos que conforman el Fondo de Liquidez al 30 de abril y 22 de mayo de 2019, se observa que el CDT constituido en GBN Sudameris por $485,7 millones No. 100019615, tiene plazo de 120 días y el de Juriscoop por $120 millones, No. 427, tiene plazo de 360 días.

Por lo anterior, se advierte un presunto incumplimiento a lo indicado en el Decreto 704 de 2019 en su Artículo 2.11.7.2.1, literales 1 y 2, el cual establece que los recursos deberán mantenerse en instrumentos o títulos de máxima liquidez, bajo este concepto el nuevo marco conceptual de la NIIF indica que: “Los equivalentes al efectivo son inversiones a corto plazo de gran liquidez, que son fácilmente convertibles en importes determinados de efectivo, estando sujetos a un riesgo poco significativo de cambios en su valor”.

Por lo anterior esta comisión considera que la entidad debe adoptar las medidas necesarias en las inversiones de fondo de liquidez, teniendo en cuenta que los títulos mayores a 90 días no podrían considerarse como títulos de alta liquidez.

4.3.5.2 Movimientos en Cuentas de Ahorros del Fondo de Liquidez

La cuenta de ahorros en el Banco GNB presentó los siguientes movimientos en el mes de abril de 2019:

BANCO GNB SUDAMERIS

Fecha 03/05/19
Hora 12:31:22
Página 1

Extracto Cuenta de Ahorros

Numero de Cuenta : 90110592090 COP
Periodo del 01/04/2019 al 30/04/2019

					Saldo Inicial : 248.279.974,59	
Fecha	Descripción	D/C	D C T O	Valor	Saldo	Oficina
01/04/2019	ND CONSTITUCION DEPOSITO A TERM	D		351.222.704,00	-102.942.729,41	EL CHICO
01/04/2019	NC CANCELACION DEPOSITO A TERM	C		350.000.000,00	247.057.270,59	EL CHICO
01/04/2019	TRANSF.ELECT.ENVIADA POR:860068182	C		150.000.000,00	397.057.270,59	MEDIOS ELECTRÓNICOS
01/04/2019	NC INTERESES DEPOSITO A TERMIN	C		1.222.704,00	398.279.974,59	PRINCIPAL BOGOTA
15/04/2019	NC POR DESEMBOLSO DE CARTERA	C		620.000.000,00	1.018.279.974,59	PRINCIPAL BOGOTA
16/04/2019	ND POR PAGO DE CARTERA	D		37.528.757,64	980.751.216,95	PRINCIPAL BOGOTA
16/04/2019	GRAVAMEN MOVIMIENTOS FINANCIER	R		150.115,03	980.601.101,92	PRINCIPAL BOGOTA
16/04/2019	ND TRANSFERENCIA DE FONDOS	D		620.000.000,00	360.601.101,92	PRINCIPAL BOGOTA
17/04/2019	TRANSF.ELECT.ENVIADA POR:860068182	C		140.000.000,00	500.601.101,92	MEDIOS ELECTRÓNICOS
17/04/2019	ND POR PAGO DE CARTERA	D		119.465.993,98	381.135.107,94	PRINCIPAL BOGOTA
17/04/2019	GRAVAMEN MOVIMIENTOS FINANCIER	R		477.863,98	380.657.243,96	PRINCIPAL BOGOTA
29/04/2019	TRANSF.ELECT.ENVIADA POR:860068182	C		160.000.000,00	540.657.243,96	MEDIOS ELECTRÓNICOS
29/04/2019	ND POR PAGO DE CARTERA	D		158.694.911,11	381.962.332,85	PRINCIPAL BOGOTA
29/04/2019	GRAVAMEN MOVIMIENTOS FINANCIER	R		634.779,64	381.327.553,21	PRINCIPAL BOGOTA
30/04/2019	NC ABONO INTERESES	C		569.375,16	381.896.928,37	PRINCIPAL BOGOTA
30/04/2019	ND RETENCION EN LA FUENTE	D		39.856,27	381.857.072,10	PRINCIPAL BOGOTA
30/04/2019	GRAVAMEN MOVIMIENTOS FINANCIER	R		159,43	381.856.912,67	PRINCIPAL BOGOTA
					Saldo Final :	381.856.912,67

Se observa que en esta cuenta se han realizado giros para pagos de cartera por cerca de $315,5 millones. También se evidencia que la cuenta fue utilizada para hacer de puente entre el desembolso de un crédito por $620 millones el 15 de abril de 2019, transfiriéndolos al día siguiente.

Los movimientos registrados no muestras la permanecía que requiere una cuenta de ahorros destinada para el fondo de liquidez, dado que los dineros depositados en ella deben igualmente estar libres, sin restricción o destinación diferente a la de una eventual necesidad de liquidez de la entidad.

Por lo anterior no se evidencia una política clara para el uso de esta cuenta de ahorros conforme lo exige la normatividad vigente.

4.3.5.3 Títulos del fondo de liquidez

Por parte del Banco GNB SUDAMERIS:

- En Certificación del 27 de mayo de 2019, el Banco relaciona el CDT #100021022 por $1.000.000.000, con fecha de constitución de diciembre 24 de 2018, sin embargo, la Cooperativa informa que la fecha real es de mayo 09 de 2019. En el certificado indica

que la fecha de vencimiento es el 08/08/2019, pero en el Portafolio está para el 07/08/2019.

- En Certificación de marzo 21 de 2019, el Banco relaciona el CDT #100016843.

El número de este CDT, el 100020542, es el que la Cooperativa relaciona a mayo 31 de 2019, sin embargo, en certificado emitido por el Banco con fecha 23 de mayo de 2019, relaciona este CDT con No.100020977, sin indicar las prórrogas que ha tenido.

De lo anterior se puede constatar que, al no contar con los títulos físicos, se presentan incertidumbres sobre la propiedad y así mismo sobre las características del título.

Por parte de Progressa:

En la relación del Portafolio de Inversiones al 4 de junio de 2019 relaciona el CDT No.100020542 con fecha de constitución de 04/06/2019, con plazo de 31 días y fecha de vencimiento de 04/12/2019, es decir que se vencería en 180 días.

En el mismo portafolio se relaciona el CDT No.100016986 por $1.250.199.946 y fecha de vencimiento de 13/07/2019, sin embargo, en el certificado del Banco, de mayo 27/2019, este título se marca con el No. 100019839 con vencimiento el 14/07/2019, el cual ha presentado una prórroga.

También se relaciona el CDT No.100016843 por $1.894.734.662, pero en el Certificado de mayo 27 de 2019, este CDT se marca con el No.100020099, presentando una prórroga. Es de anotar que la Cooperativa ha relacionado este CDT en el Formato 27 del Fondo de Liquidez con el No. 1225691.

Las anteriores inconsistencias en la información que maneja la entidad la pueden llevar a incurrir en errores en la valoración de sus títulos y posible incumplimiento a lo dispuesto en la Circular Básica Contable y Financiera.

- CDT en Financiera Juriscoop

La Cooperativa no presentó copia de CDT por $120.000.000 constituido en Financiera Juriscoop, incluido en el Fondo de Liquidez, a un plazo de 360 días. De éste título se tiene certificación de Juriscoop, incluido en el reporte del Fondo de Liquidez al 30 de abril de 2019 remitido a esta Superintendencia, en el cual informa que se encuentra desmaterializado, número del título 427, fecha de

constitución del 12/04/2019 y fecha de vencimiento 12/04/2020. Al comparar con la información del Portafolio de Inversiones se observa que el número de éste título es 155840 y su fecha de vencimiento está para el 06/04/2020.

La cooperativa también tiene en Juriscoop un CDT por $415.032.820 del cual se tiene Constancia de Depósito en Deceval No. 1282315, éste se tiene registrado en el portafolio de inversiones de Progressa con el No. 155839.

De lo anterior no se obtuvo evidencia de la Constancia de Depósito en Deceval del título 427, que fue certificado por Financiera Juriscoop, como tampoco de los títulos constituidos con ella que se encuentran dados en garantía, como respaldo de alguna obligación.

4.4 **Auditoría Financiera**

4.4.1 Estados Financieros

Se presentan diferencias entre la información transmitida a la Supersolidaria al cierre 31 de diciembre de 2017 y 2018 y los estados financieros “dictaminados”:

Concepto	Estados Financieros Dictaminados Saldo al 31-12-2017 En miles de $	Información SS -Extra Situ Saldo al 31-12-2017 En miles de $	Diferencia En miles de $
Total Activos	$ 243.153.100	$ 243.153.100	0
Total Pasivos	65.683.750	65.683.750	-
Total Patrimonio	177.469.350	177.469.350	0
Total ingresos	55.975.950	57.071.078	(1.095.128)
Total Egresos	34.077.014	34.077.014	0
Total Costos	4.975.215	4.975.215	0
Excedentes del Ejercicio (3)	16.923.721	18.018.849	(1.095.128)
ORI	1.333.156	1.333.156	

Concepto	Estados Financieros Dictaminados Saldo al 31-12-2018	Información SS -Extra Situ Saldo al 31-12-2018	Diferencia
Total Activos	257.085.195	268.968.642	(11.883.447)
Total Pasivos	78.559.563	78.559.563	-
Total Patrimonio	178.525.632	190.409.080	11.883.448
Total ingresos	65.269.915	65.269.915	-
Total Egresos	52.337.557	40.454.109	11.883.448
Total Costos	3.227.863	3.227.863	-
Excedentes del Ejercicio (3)	9.704.496	21.587.943	(11.883.447)
ORI	990.558	990.558	-

Respecto al año 2017, la administración de Progressa indicó que se había solicitado retransmisión en octubre de 2018 sin embargo no contaban con el radicado ante Supersolidaria, a su vez se solicitó confirmación con la Analista de esta Cooperativa quien informo que está solicitud no se encuentra radicado ante la SES.

Para el año 2017 la administración de Progressa indica: que el motivo que origina la diferencia es el cambio en la valoración de la inversión que Financiera Progressa posee en IAC Acción y Progreso, la cual disminuyó en $ 1.095.127.974. La administración de Progressa solicitó retransmisión de cifras durante la visita de Inspección por parte de la Supersolidaria el 17 de mayo de 2019.

CUENTA	DESCRIPCION DE LA CUENTA	SALDO REPORTADO 31-01-2018	SALDO PARA RETRANSMITIR 31-01-2018	VARIACION
370000	OTRO RESULTADO INTEGRAL	10.599.990.572,93	11.695.118.546,93	-1.095.127.974,00
373000	POR M[illegible]TODO DE PARTICIPACION PATRIMONIAL	10.599.990.572,93	11.695.118.546,93	-1.095.127.974,00
390000	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	18.018.848.936,61	16.923.720.962,61	1.095.127.974,00
390500	EXCEDENTES	18.018.848.936,61	16.923.720.962,61	1.095.127.974,00

Para el año 2018 la administración de Progressa indica “que el cambio de las cifras obedece al comunicado recibido del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante la cual decretó una medida cautelar de urgencia por la cual se ordenó a la Superintendencia Nacional de Salud "...abstenerse de autorizar la cesión de las acciones por parte de los accionistas de MEDIMAS EPS S.A S y ESIMED S A. a DYNAMIC BUSINESS & MEDICAL SOLUTIONS/NCDBMS INC o a cualquier otra persona natural o jurídica, y de autorizar cualquier otro negocio o transacción que implique un cambio de la composición accionaria de MEDIMAS EPS S.A S. y ESIMED S.A, hasta tanto esta corporación emita la respectiva sentencia dentro de la presente acción constitucional".

(…) “Progressa a diciembre 31 de 2018 presenta exposiciones crediticias en cuentas por cobrar, con Esimed S.A. y con entidades cuyos flujos de recursos derivan de manera significativa de Esimed S.A. dentro de las que se encuentran las entidades Serviactiva CTA, Serviactiva SAS y Bioimagen Ltda.
(…)

En la sesión extraordinaria del Consejo de Administración llevada a cabo el día '15 de febrero de 2018, la administración presentó el informe sobre los impactos en los estados financieros de la información relacionada con la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Evaluado y analizado el informe correspondiente, el Consejo de Administración manifestó su conformidad con la actualización del deterioro respecto de las exposiciones individuales de riesgo con Esimed S.A., Serviactiva CTA, Serviactiva SAS y Bioimagen Ltda. así como respecto de las exposiciones crediticias con los asociados personas naturales vinculados laboral o contractualmente a las citadas entidades pagadoras. Así mismo, el Consejo de Administración autorizó el ajuste de los estados financieros a diciembre 31 de 2018 a fin de reconocer y reflejar los impactos del hecho subsecuente descrito.”

4.4.2 Gastos en condonaciones de cartera en 2017 y 2018

CODIGO	CUENTA	Saldo 31-12-2017	Saldo 31-12-2018
53959510	Condonaciones en cartera	2.395.806	3.674.560
	INGRESOS OPERAC	31.233.720	31.383.723
	% PARTIC	**7,67%**	**11,71%**

Según los auxiliares contables que estos gastos corresponden a condonación de gastos y honorarios por proceso de reestructuración de obligaciones financieras, condonación acuerdos de pagos., que en el año 2017 fueron de $2,395,8 millones representando un 7,67% frente a los ingresos operaciones y en el año 2018 de $3.674,5 millones que representan un 11,71% de los ingresos operacionales, gastos que deben estar ratificados por el Consejo de Administración, lo que evidencia un presunto incumplimiento al numeral 2 del artículo 61 de los estatutos de la

Cooperativa que reza. “*2. Expedir su propio reglamento y demás que fije la Ley, el Estatuto y los que crean necesarios y convenientes para la buena marcha y desarrollo de la Cooperativa”,* por lo que se le solicita a la entidad que el Consejo de Administración reglamente este asunto, remitiendo copia del mismo junto a la respuesta presente informe.

4.4.3 Gastos con partes relacionadas

Como partes relacionadas se incluyen Miembros del Consejo de Administración, personal clave del Representante Legal, entidades subordinadas y compañías asociadas.

Estos Gastos son:

PARTES RELACIONADAS (CONSEJO,ADMON)		
CONCEPTO	**2017**	**2018**
SALARIOS Y PAGOS	725.354	826.395
HONORARIOS	725.933	1.381.991
VIATICOS	45.361	9.638
BONIFICACIONES	469.565	133.351
OTROS	78.737	92.700
TOTALES	**2.044.950**	**2.444.076**
INGRESOS OPERAC	31.233.720	31.383.723
% PARTIC	**6,55%**	**7,79%**

Como se observa, en el año 2017 el total de estos gastos son el 6,55% del total de los ingresos operacionales y en el año 2018 el 7,79%, incrementándose en $399,1 millones, es decir en un 19,51%.

Se pudo evidenciar que dichos reconocimientos no se encuentran reglamentados y no se han establecido las políticas para su fijación, los cuales son necesarios para el cabal desempeño de las funciones de los órganos de administración y vigilancia, sin dejar de lado que dicho reconocimiento debe ser fijado por la Asamblea general en forma razonable, acorde con la capacidad económica de la Cooperativa, de tal suerte que dicha decisión no afecte el patrimonio de la entidad y el adecuado cumplimiento de su objeto social.

4.4.4 Créditos con entidades financieras

El siguiente es el comportamiento en la utilización de créditos con entidades financieras:

PASIVO (EN MILES DE $)	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Obligaciones Fras C.P.				
Banco Cooperativo Coopcentral	0	0	5.711.111	13.467.792
Banco GNB Sudameris	0	0	735.615	359.505
Banco de Bogotá	240.385	53.100	206.547	317.285
Total Obligaciones Fras C.P.	**240.385**	**53.100**	**6.653.273**	**14.144.582**
Obligaciones Fras L.P				
Banco Cooperativo Coopcentral	3.537.454	14.046.604	7.329.442	6.160.556
IAC Accion y Progresso	0	2.454.608	3.275.113	3.668.370
Total Obligaciones Fras L.P.	**3.537.454**	**16.501.212**	**10.604.555**	**9.828.926**
Total Obligaciones a C y L Plazo	**3.777.839**	**16.554.312**	**17.257.828**	**23.973.508**

Variacion	**12.776.473**	**703.516**	**6.715.680**

Se evidencia una alta tendencia a la utilización de créditos, lo cual afecta la rentabilidad de la entidad.

Al cierre de diciembre de 2018, Financiera Progressa le adeuda al Banco Coopcentral $19.628,3 millones, entidad que le tiene asignado un cupo de $20.000 millones (98% de utilización) y al cierre de marzo de 2019 tiene un endeudamiento de $25.922,7 millones.

Por lo anterior la Comisión de visita considera que la planeación estratégica y financiera de la entidad debe contemplar acciones que permitan en el cumplimiento del objeto social de la Cooperativa Progressa, según lo establecido en sus estatutos artículo 4, "*contribuir al desarrollo integral de los asociados, elevando su nivel socioeconómico (…) Protegiendo sus ingresos, fomentando el ahorro (…)* "

4.4.5. Política contable de las inversiones valoradas al valor razonable con cambios en el ORI

Actualización de Política contable

Las inversiones que se encuentran a valor razonable con cambios en otro resultado integral no se puede mantener al costo y debe calcularse su valor razonable con base en los criterios establecidos de la NIIF 13, por lo cual, es importante modificar la política e incluir criterios de materialidad y costo desproporcionado, en concordancia con lo dispuesto el párrafo 7.2.12 de la NIIF 9 establece "Si una entidad contabilizó con anterioridad una inversión en un instrumento de patrimonio que no tiene un precio cotizado en un mercado activo para un instrumento idéntico (es decir, un dato de entrada de Nivel 1) (o para un activo derivado que está vinculado y debe ser liquidado mediante la entrega de este instrumento de patrimonio) al costo de acuerdo con la NIC 39, medirá ese instrumento al valor razonable en la fecha de la aplicación inicial. Cualquier diferencia entre el importe en libros anterior y el valor razonable deberá reconocerse en las ganancias acumuladas iniciales (u otro componente de patrimonio, según proceda) del periodo de presentación que incluya la fecha de la aplicación inicial."

4.4.6. Inversiones en instrumentos de patrimonio

La comisión de vista no obtuvo soporte certificado de participación, indicando que el valor registrado corresponde al valor histórico, cuenta 12320401 – Acciones en Entidades sin cotización en bolsa:

SOPORTE SI APLICA	NIT	TERCERO	Saldo al 31-12-2018	Respuesta Administración
64	900.262.946	REFORESTADORA ACCION VERDE S.A.	$981.784.263,00	Valor costo histórico no se solicita certificado
65	830.091.382	HEALTH FOOD S.A.	25.395.000,00	Valor costo histórico no se solicita certificado
66	830.090.640	OPTICA SALUDCOOP S.A.	5.252.000,00	Valor costo histórico no se solicita certificado
67	830.091.381	WORK & FASHION S.A.	3.375.000,00	Valor costo histórico no se solicita certificado
		TOTALES	1.015.806.263,00	

Cuenta 122602 Aportes sociales en entidades de economía solidaria:

SOPORTE SI APLICA	NIT	TERCERO	Saldo al 31-12-2018
40	800.250.119	SALUDCOOP EPS	$ 539.208.760,00
41	830.008.686	LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA	566.967.661,00
42	860.028.415	LA EQUIDAD SEGUROS GENERALES O.C.	144.297.001,00
43	890.203.088	COOPCENTRAL	381.679.954,42
44	811.043.660	VISIONAMOS RED FINANCIERA COOPERATIVA	94.306.673,00
45	860.507.641	CENICOOP	20.007.320,70
46	900.256.897	COOPERATIVA ECCOP	20.000.000,00
47	900.283.473	COOPERATIVA TALENTO COOPERATIVO	15.784.545,00
48	830.512.355	INSTITUCION AUXILIAR DEL COOPERATIVISMO EDUCARSALUD IAC EDUCARSALUD	80.000.000,00
49	860.010.755	ASCOOP	312.193,61
50	800.250.119	SALUDCOOP EPS	-539.208.760,00
51	900.283.473	COOPERATIVA TALENTO COOPERATIVO	-15.784.545,00
TOTALES			1.307.570.803,73

Lo evidencia un presunto incumplimiento al Marco Conceptual de las Normas Internacionales de Información Financiera -NIIF adoptadas en Colombia mediante el Decreto 2420 de 2015 y sus modificatorios y cumplir con los requisitos – características y cualidades de la Información Financiera consagradas en el Capítulo III, entre otras representación fiel y verificable. Los informes financieros deben representar fielmente los fenómenos que se pretenden representar para lo cual debe ser completa, neutral y libre de error. La verificabilidad ayuda a asegurar a los usuarios que la información representa fielmente los fenómenos económicos que pretende representar., e igualmente, debe adjuntar los soportes de los resultados en la respuesta al presente informe de visita.

Al cierre de cada período contable solicitar y dejar soportado las certificaciones de las participaciones existentes donde se indique fecha, fecha de corte, valor de la inversión, % participación, nombre de la compañía, NIT y los estados financieros dictaminados / certificados de las compañías donde se poseen inversiones, a su vez se enuncie si existen alguna limitación sobre las mismas.

4.4.7 Otros Ingresos

En el auxiliar de cuenta por tercero, cuenta 42309504 Reintegro otros costos y gastos, se observa que en el tercero identificado con el NIT 890.203.088 Coopcentral presenta un ajuste por concepto corrección valoración de obligaciones financieras por un monto de $1.474 millones, al indagar con la Directora Financiera indicó que hubo un error en el cálculo del costo amortizado de esta obligación en el año 2017, que fue ajustado en 2018, no obstante no se reexpresó teniendo en cuenta la materialidad establecida para la Cooperativa.

Lo anterior presuntamente incumple lo dispuesta en la NIC 8 Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores, contenida en el Decreto 2420 de 2015 y sus modificatorio, la cual indica que cuando se presentan errores se debe realizar la correspondiente re-expresión de los estados financieros, entre otros párrafos IN7, IN8, 41 al 53.

Errores de periodos anteriores son las omisiones e inexactitudes en los estados financieros de una entidad, para uno o más periodos anteriores, resultantes de un fallo al emplear o de un error al utilizar información fiable que:

(a) estaba disponible cuando los estados financieros para tales periodos fueron formulados; y
(b) podría esperarse razonablemente que se hubiera conseguido y tenido en cuenta en la elaboración y presentación de aquellos estados financieros.

Dentro de estos errores se incluyen los efectos de errores aritméticos, errores en la aplicación de políticas contables, la inadvertencia o mala interpretación de hechos, así como los fraudes.

La re-expresión retroactiva consiste en corregir el reconocimiento, medición e información a revelar de los importes de los elementos de los estados financieros, como si el error cometido en periodos anteriores no se hubiera cometido nunca.

4.4.8 Catálogo de Cuentas

En la revisión de la información financiera se observa que algunos códigos contables no tienen relación con el código de la cuenta que se totaliza, al indagar con la Dirección Financiera, informó que se actualizó el catálogo de las cuentas según NIIF en el módulo contable, sin embargo, con los demás módulos no se ha podido actualizar esta información totalmente, en razón que en algunos casos se puede perder el histórico tema requerido con el proveedor del software por parte de la administración de Progressa, ejemplo:

CODIGO	CUENTA	AÑO 2017	AÑO 2018
52309502	Ajuste al Peso	5.775,62	$ 20.757,88
52309503	Condonaciones en cartera	66.415	0
53959510	Condonaciones en cartera	2.395.806.333,27	3.674.560.707,74
53959511	Gastos patronales	186.695	5.022
TOTAL CUENTA 523095 Gastos - Otros		**2.396.065.218,89**	**3.674.586.487,62**

La situación anterior implica un riesgo para la entidad que requiere ser corregida situación con el fin de que la información financiera cumpla con las características y cualidades de la misma señalada en el marco conceptual de las NIIF.

4.5. Riesgo LAFT y Cronograma SARLAFT

4.5.1 Manual de Procedimientos

De acuerdo a la revisión de la última versión del Manual SARLAFT, versión No 3 de febrero 28 de 2019, se presentan los siguientes hallazgos:

a. En la última versión del Manual se establece en el numeral 4.6. Nivel de riesgo (perfil de riesgo) aceptado por la entidad, lo siguiente: “PROGRESSA, implementa las medidas necesarias para mantener los riesgos identificados en el nivel aceptado, los cuales están representados por el nivel de riesgo bajo en los mapas de riesgo”. Sin embargo, al Consejo de Administración se le informó en reunión de Julio 27 de 2018, Acta No. 192, que como resultado de la aplicación de la Matriz de Riesgo SARLAFT, el riesgo residual de la cooperativa era “Moderado”. Lo anterior implica que la cooperativa no está cumpliendo la política aprobada en su Manual, ya que el nivel de riesgo LA/FT no está en un nivel de riesgo bajo sino moderado, sin evidencia de planes de acción para alcanzar el nivel riesgo bajo que fue aprobado como el

nivel que aceptará la cooperativa.

b. En las funciones del Consejo de Administración no se encuentra establecido la responsabilidad de éste órgano de aprobar las vinculaciones de los PEPs, tal como se encuentra contemplado en el numeral 2.2.2.2.1 del capítulo XVII Título V de la Circular básica jurídica No 05 de 2015, el cual establece que: "…*En cualquier caso, el estudio y aprobación de la vinculación de los PEP debe llevarse a cabo por parte del órgano permanente de administración correspondiente…".*

Adicionalmente en el numeral 5.13 – Conocimiento de PEPs, del Capítulo III del Manual, dispone en el literal b: "En el evento en que asociado/cliente actual o nuevo llegue a tener las calidades anteriormente expuestas, deberá informarse de inmediato al Oficial de Cumplimiento y contar con la autorización del Director Regional". La entidad por lo tanto deberá corregir este lineamiento ajustándolo a lo exigido en la norma.

Por lo anterior, se advierte a la Cooperativa un presunto incumplimiento al numeral 2.2.2.2.1 Personas Expuestas Públicamente (PEP) del capítulo XVII Título V de la Circular básica jurídica No 05 de 2015.

c. La entidad tiene como política la actualización anual de la información de sus clientes, sin embargo, en los formatos de

vinculación no se encuentra establecida la obligación por parte del asociado de actualizar anualmente su información.

Al respecto, se advierte a la cooperativa un presunto incumplimiento al numeral 2.2.2.3.1 Conocimiento del asociado o cliente del capítulo XVII Título V de la Circular básica jurídica No 05 de 2015 que dice: "… *Para tal propósito en el mismo formulario de vinculación se debe informar al asociado o cliente de la obligación de actualizar sus datos, por lo menos anualmente, suministrando los soportes documentales que la organización solidaria haya determinado..."*

4.5.2. Procedimientos

a. No se evidencia un procedimiento de vinculación más exigente para las Personas Expuestas Públicamente (PEP), según lo establece el numeral 2.2.2.2.1 de la norma, de acuerdo a revisión realizada a la carpeta de vinculación de la Federación Colombiana de Patinaje.

De otra parte, el Manual SARLAFT describe en el literal g. del numeral 5.13 -Conocimiento de PEPs que: "Para la vinculación de un asociado/cliente PEP o la actualización de sus datos, se debe recaudar, sin excepción, la información que permita comparar las características de sus operaciones con las de su actividad económica. Así mismo validarla y establecer comportamientos de normalidad o inusualidad". Pero no se encontró un procedimiento que establezca las áreas y responsables de realizar estas actividades, por lo que la cooperativa deberá levantar el procedimiento con las actividades de la debida diligencia para el conocimiento de los PEPs.

b. La cooperativa estableció en el numeral 4.11, del Capítulo IV, del Manual SARLAFT que el envío de los reportes exigidos por las normas y la respuesta a los

requerimientos de información por parte de autoridades que constitucional y legalmente estén facultadas para solicitarlos, corresponde al área Jurídica de la entidad quien se apoya en el Oficial de Cumplimiento, sin embargo la Secretaría General de la Cooperativa no tiene este procedimiento dentro de sus funciones, indicando que se realiza a través del Procedimiento de PQR a cargo de la Gerencia Comercial, evidenciando que en este procedimiento no se indica claramente el área o responsables de las actividades concernientes a las solicitudes de autoridades competentes.

Al respecto, se advierte a la cooperativa un presunto incumplimiento al numeral 2.2.2.1 procedimientos generales del capítulo XVII Título V de la Circular básica jurídica No 05 de 2015 que dice "*Definir e implementar el procedimiento para atender oportunamente las solicitudes de información que realicen las autoridades competentes*".

4.5.3 Políticas

En el Capítulo III, numeral 4.9 del Manual SARLAFT se relacionan las políticas generales, encontrando los siguientes ajustes a realizar:

a. Se debe precisar la política 4.9.27: "No se procederá con la vinculación, ni negación de la afiliación del asociado potencial, hasta tanto se tenga el pronunciamiento del Oficial de Cumplimiento", toda vez que el oficial de cumplimiento verifica la vinculación Personas Jurídicas y Personas Naturales independientes con negocio, según se pudo establecer de la revisión física de las carpetas de los asociados.

b. La entidad deberá definir una periodicidad mínima semestral a la evaluación de sus controles dentro de su política 4.9.36: donde indica que evaluará periódicamente los diferentes servicios ofrecidos para determinar el alcance del control del SARLAFT en los procesos asociados a cada uno. Lo anterior de acuerdo a lo establecido en la numeral 2.1.4 del capítulo XVII Título V de la Circular básica jurídica No 05 de 2015 donde indica que las entidades vigiladas deberán como mínimo "Hacer un seguimiento que permita la oportuna detección de las deficiencias del SARLAFT. La periodicidad de ese seguimiento se hará acorde con el perfil de riesgo residual de LA/FT de la organización, pero en todo caso, debe realizarse con una periodicidad mínima semestral".

La entidad por lo tanto deberá analizar una periodicidad que considere más oportuna para efectuar el cruce de listas en su base de asociados y terceros con los que se tienen relaciones contractuales, de manera que la cooperativa pueda dar cumplimiento oportuno al numeral 2.2.2.2.2. Sanciones Financieras del capítulo XVII Título V de la Circular básica jurídica No 05 de 2015, relacionado al congelamiento inmediato de los recursos, en aquellos casos de encontrar coincidencias en el cruce de estas listas.

c. Las políticas aprobadas por el Consejo de Administración reunido el 20 de noviembre de 2018 – Acta 195, no se encuentran incluidas en el Manual SARLAFT. Estas son:

- Dentro de las buenas prácticas se propone implementar la solicitud de la "Declaración de origen de fondos" a los recursos consignados en cheque en

las cajas propias por valores iguales o superiores a $30 millones de pesos.

- Dentro de la identificación en la matriz de canales, se evidencia falta de controles al monitoreo de los recursos recaudados por los abogados externos, títulos judiciales, procesos de recuperaciones de cartera entre otros, a los cuales se sugiere diligenciar el formato de proveedores y declaraciones de origen de fondos para sumas superiores a los $ 10 millones.

4.5.4 Conocimiento del Cliente

4.5.4.1 Información incompleta en la vinculación de asociados y terceros.

De una muestra que se tomó para vinculación de asociados Persona Jurídica, Proveedores y Convenios de Libranza, se encontraron deficiencias en el cumplimiento de los requisitos de vinculación, algunos de los cuales se indican a continuación:

- Falta del diligenciamiento de la declaración de origen de fondos en el formato de vinculación en el caso de la Federación Colombiana de Patinaje.
- Tampoco se evidencia la declaración de origen de fondos de los asociados para los convenios de libranza de Digital Ware S.A, y de Seguridad Suramericana Ltda.
- Falta el diligenciamiento de la información del Presidente del Consejo de Administración de COOPSERFUN.
- No se encuentran en las carpetas los estados financieros ni declaración de renta de los proveedores: Comercializadora JAICOL S.A.S, Dasa High Technology S.A.S, ni de la abogada externa Doris Beatriz Ospina.

De los anteriores hechos se evidencia que ante excepciones en el cumplimiento de los requerimientos de vinculación no queda un registro claro del estamento que aprueba la vinculación sin la totalidad de los soportes solicitados para el conocimiento del cliente.

Por lo anterior, la cooperativa presenta un presunto incumplimiento en el numeral 2.2.2.3.1 conocimiento del asociado cliente del capítulo XVII Título V de la Circular básica jurídica No 05 de 2015.

- No se solicitó Certificado de Libertad y Tradición del negocio de venta de una finca por valor de $1.500.000.000, de los cuales el cliente Ganadería Villa Cruz S.A.S, constituyó en Progressa CDAT por $1.000.000.000, lo cual incumple presuntamente lo establecido en la política 4.9.33 del Manual SARLAFT de Financiera Progressa, que establece que para montos mayores a 67 SMMLV que declaren provenir de comercialización de bienes raíces, se deberá verificar y cotejar la información con el respectivo certificado de tradición y libertad.

4.5.4.2 Actualización de la información

La entidad ha realizado campañas para conseguir el poblamiento de la información requerida en la segmentación de sus asociados, consiguiendo a la fecha obtener un 40% de la totalidad de los datos requeridos.

Al no actualizar la información de clientes y proveedores, se está corriendo un riesgo en el

monitoreo de sus operaciones, al no contar con alertas que permitan evaluar una posible operación sospechosa de lavado de activos, incumpliendo

presuntamente los parámetros establecidos en la normatividad vigente, especialmente el numeral 2.2.2.3.1. Conocimiento del asociado o cliente del capítulo XVII Título V de la Circular básica jurídica No 05 de 2015, que establece: El conocimiento del asociado o cliente y proveedor, actual o potencial, implica conocer y contar de manera permanente y actualizada por lo menos con la siguiente información:

- Identificación del asociado o cliente: Supone el conocimiento y verificación de los datos exigidos en el formulario de solicitud de vinculación que permiten identificar plenamente la persona natural o jurídica que se pretende vincular.
- Actividad económica del asociado o cliente.
- Características, montos y procedencia de sus ingresos y egresos.
- Características y montos de las transacciones y operaciones de los asociados o clientes actuales en la organización.

El conocimiento del asociado o cliente debe permitir a las organizaciones solidarias vigiladas cuando menos: Contar con la información que le permita comparar las características de las transacciones de sus asociados o clientes con las de su actividad económica.

Por lo anterior, la gerencia deberá establecer un plan de acción que le permita tener un mayor porcentaje de la información mínima requerida para el conocimiento de sus asociados, estableciendo políticas de prioridades y dejando
evidencia de las actividades realizadas para tal fin, en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 2.2.2 del Manual SARLAFT donde el Representante Legal de la cooperativa debe “Garantizar que los registros utilizados en el SARLAFT cumplan con los criterios de integridad, oportunidad, confiabilidad y disponibilidad de la información allí contenida”.

Este plan de ajuste debe ser remitido adjunto a la respuesta al presente informe de visita, para su correspondiente seguimiento, indicando actividades a realizar y las fechas de cumplimiento.

4.5.5 Reportes

Se evidencia que la entidad realiza los reportes internos y externos establecidos en el Manual SARLAFT, sin embargo, dentro de la documentación no se encuentra procedimientos claros de las tareas realizadas por el Oficial de Cumplimiento para el análisis de las señales de alertas, ni cuáles son sus fuentes, así como tampoco se cuenta con una carpeta física donde se evidencien los análisis realizados a las operaciones inusuales y/o sospechosas y el seguimiento a las decisiones adoptadas.

La entidad debe levantar los procedimientos respectivos e implementar un repositorio donde se evidencien los análisis realizados a las señales de alerta, la periodicidad al seguimiento de estas y los reportes de operaciones inusuales sospechosas; por cuanto se advierte un presunto incumplimiento a los numerales 2.2.2.3.3. Identificación y análisis de operaciones inusuales y al 2.2.2.3.4. determinación y reporte de operaciones sospechosas del capítulo XVII Título V de la Circular básica jurídica No 05 de 2015

4.5.6 Recursos con los que cuenta la entidad para la prevención y control del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

La entidad no contrato un funcionario que ejerciera el cargo de la auditoria interna, por lo cual, no hubo informe de este órgano de control para los años 2017 y 2018, lo cual evidencia un presunto incumplimiento en el Capítulo II Responsables de la gestión del Riesgo de Laft numerales 2.1 Estructura organizacional, numeral 2.2.2. Representante Legal y 2.2.11 Auditoria interna del MANUAL SARLAFT de Financiera Progressa:

Numeral 2.1 Estructura organizacional - en el párrafo que dice: "… *Los órganos de control del Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo son los siguientes: Auditoria Interna - Revisoría Fiscal…" Numeral 2.2.2. Representante legal - que dice: "…El SARLAFT debe contemplar como mínimo las siguientes funciones a cargo del representante legal o quien haga sus veces: Disponer de los recursos técnicos y humanos para implementar y mantener en funcionamiento el SARLAFT* Numeral 2.2.11 Auditoria Interna- que dice *Si bien el diseño y aplicación de los mecanismos de control es responsabilidad de los órganos de administración de cada organización, las organizaciones solidarias que tengan auditoría interna o quien haga sus veces, deberán incluir dentro de sus procesos de auditoría, un programa específico para verificar el cumplimiento del SARLAFT de cada organización, basado en los procedimientos de auditoría generalmente aceptados.*

Los resultados de estas evaluaciones deberán ser informados a la mayor brevedad al órgano permanente de administración y al oficial de cumplimiento, para que se realicen los análisis correspondientes y se adopten los correctivos necesarios.

- *Velar por la adecuada ejecución de los procesos, procedimientos y controles con referencia al SARLAFT.*
- *Evaluar y verificar la efectividad y cumplimiento del **SARLAFT**, con el propósito de determinar las deficiencias y sus posibles soluciones.*
- *Poner en conocimiento al Oficial de Cumplimiento las inconsistencias y falencias que detecte respecto a la implementación del **SARLAFT** o de los controles establecidos.*
- *Informar los resultados de la evaluación a la Consejo de Administración / Representante Legal, al Oficial de Cumplimiento, para que se efectúen los análisis correspondientes, se adopten los correctivos necesarios por parte de las áreas involucradas, con el propósito que en el seguimiento posterior se hayan corregido o elaborado los planes de tratamiento para eliminar o corregir las fallas…"*

Adicionalmente esta situación evidencia un presunto incumplimiento en el numeral 2.2.5.2. Auditoría interna o quien haga sus veces del capítulo XVII Título V de la Circular básica jurídica No 05 de 2015

4.6. Revisoría Fiscal

4.6.1 Plan anual de Auditoría y Cronograma de Actividades

El Cronograma de la Revisoría Fiscal correspondiente al periodo comprendido de julio de 2018 a marzo de 2019 de Financiera Progressa, no está acorde con el documento de propuesta de la revisoría fiscal a la entidad, en el que indica que producto de su labor como Revisores Fiscales emitirán entre otros informes los siguientes, de los cuales no se evidenció trabajo efectuado para el año 2018 y 2019:

- Verificará que la Entidad cumple con las principales políticas contables y de procedimientos bajo normas de contabilidad NIFF – IFRS, donde certifiquen si estas se encuentran razonables y son las adecuadas y convenientes para el manejo de la Entidad.
- Informes periódicos tales como: SARL, SARM, SARLAFT, SARO, SAC, SARC, CREACION DE PRODUCTOS, PETIC.

4.6.2. Resultados de las Pruebas Realizadas

a. La Comisión de Visita pudo evidenciar que, en las actas del Consejo de Administración en el periodo comprendido de julio de 2018 a febrero de 2019, la Revisoría fiscal no presenta informes al Consejo de Administración a excepción del acta número 196 de fecha 18 de diciembre de 2018, en el numeral 9 "*Informe Revisoría Fiscal*". El Revisor Fiscal presentó informe de auditoría, pero dicho informe no se adjuntó en esta acta, tampoco se encontraron papeles de trabajo.

Por lo anterior, la Cooperativa Financiera Progressa presenta presunto incumplimiento en:
- Libro II de las sociedades comerciales, título I contrato de sociedades capitulo VIII Artículo 207 del Código de Comercio,
- Numeral 4 y 12 Título V, capítulo VI de la Circular Básica Jurídica de 2015 de la Supersolidaria.
- Circular Externa 015 de 2015 numeral 10. Auditoria

Circularización –Confirmaciones

b. La Revisoría Fiscal entrego los papeles de trabajo con los cuales realizó el proceso de circularización, los temas verificados fueron:

- Abogados
- Costos y gastos por pagar
- Cuentas por Cobrar
- Obligaciones financieras
- Proveedores
- Seguros

De los cuales se observa que no se recibió respuestas en porcentajes representativos, a su vez no se indica una conclusión ni trabajo alterno realizado para la confirmación de la información así:

Tema de circularización	Principales aspectos	Hallazgo
Abogados	Fecha corte 30-noviembre-2018, cuenta 511001 Honorarios saldo $1.2444 millones indica que se circularizo el 35% $439 millones, 9 personas jurídicas. De las cuales contestaron 3, dos informaron que no han asignado procesos jurídicos, y 1 indico que no le han asignado procesos y los trabajos se han limitado a conceptos como asesor-	Indica que la circularización -cartas, se efectúo enviando correo a la Dirección Financiera. No se evidencia que se realizará procedimiento alterno para verificar dicha información. Se realizó un solo envío. En los papeles de trabajo observados no se deja conclusión al respecto.
Costos y gastos por pagar	Fecha corte 30-noviembre-2018, cuenta 24109501 Otros Costos y Gastos por Pagar saldo $204 millones indica que se circularizó el 99% $202 millones, 7 personas jurídicas. De las cuales contestaron 3, dos sin diferencia, y 1 con diferencia del $769 mil equivalentes al 19%, las respuestas recibidas equivalen al 7%, se realizó 2º envío sin recibir respuesta.	En el papel de trabajo no se indica conclusión al respecto, ni se evidencia trabajo alterno realizado para verificar la información.
Cuentas por cobrar	Fecha corte 30-noviembre-2018, cuentas 16500501, 16500502, 16500503, 16603501, Deudores Patronales saldo $13.340	El papel de trabajo esta inconcluso, no indica las conclusiones, ni el trabajo alterno

	millones indica que se circularizó el 87% $11.661 millones, 40 registros -personas jurídicas. De las cuales contestaron 4 personas equivalente a 8 registros todos con diferencias.	realizado para la verificación de la información. No se indican las fechas de 1er, 2º. Envío. Se evidencian personas jurídicas que hacen parte del grupo económico.
Obligaciones financieras	Fecha corte 30-noviembre-2018, cuenta 23, Obligaciones financieras saldo $23.667 millones indica que se circularizó el 100%, 3 personas jurídicas. De las cuales contestaron los 3 sin presentar diferencias.	No indica la conclusión.
Proveedores	Fecha corte 30-noviembre-2018, cuenta 24200501, Proveedores Nacionales saldo $505 millones indica que se circularizó el 56%, equivalente a $283 millones 15 personas jurídicas. De las cuales contestaron 4 personas, 1 con diferencias.	El papel de trabajo esta inconcluso, no indica las conclusiones, ni el trabajo alterno realizado para la verificación de la información.
Seguros	Fecha corte 30-noviembre-2018, cuenta 51100501, Gastos Seguros $237 millones indica que se circularizó el 100%, equivalente 2 personas jurídicas. De las cuales no se obtuvo respuesta.	Llama la atención no recibir respuesta de: 1. Fondo de Garantías de entidades cooperativas saldo $200 millones. 2. La Equidad Seguros Organismo Cooperativo. El papel de trabajo esta inconcluso, no indica las conclusiones, ni el trabajo alterno realizado para la verificación de la información.

c. Libros Oficiales

En los papeles de trabajo entregado por la Revisoría Fiscal no se evidencia la verificación de los libros oficiales y su conservación, situación que incumple presuntamente lo dispuesto numeral 12, capítulo VI título V de la Circular Básica Jurídica de 2015 de la Supersolidaria.

d. El informe o dictamen

En el año 2018, no presenta hechos significativos, aporta un informe sin salvedades, a pesar de que el fondo de liquidez no tenía respaldo en títulos libres de todo gravamen, toda vez que garantizaban obligaciones financieras, tal como se señaló en el presente informe.

En este sentido se identificó que, en los anexos a la certificación expedida por el Revisor Fiscal respecto al Fondo de Liquidez al 31 de diciembre de 2018, se relacionan 3 inversiones con el Banco Sudameris por valor de $2.574 millones, según constancia expedida por el mismo Banco las cuales presentan limitaciones en cuanto a que son objeto de garantía, por ende, estos recursos no cumplen la condición de liquidez que exige la norma, incumpliendo presuntamente lo dispuesto en el numeral 8 capítulo VI título V de la circular básica jurídica.

e. Otros aspectos:

-Se evidencio que algunos informes de auditoría como resultado del trabajo efectuado, no se encontraban debidamente firmados.

-No se encontró respuesta por parte de la administración de Progressa a los informes suministrados por el revisor fiscal.

-No se evidencio un seguimiento al pronunciamiento emitidos en informes.

-No se encontró conclusión sobre la prueba de la circularización realizada para mitigar el riesgo de fraude.

-No se encontraron soportes de la realización de arqueos periódicos del portafolio.

4.7. Régimen de Apertura de Oficinas

4.7.1 Archivo

En la documentación aportada no se pudo evidenciar que todas las aperturas de oficinas, hayan sido informadas a la Superintendencia, lo que constituye un presunto incumplimiento según lo establecido el numeral 1.2 Capítulo XII de la Circular Básica jurídica de 2015, en el párrafo que dice: "… *Todas las aperturas, traslados o cierres de oficinas, sucursales o agencias deben ser informadas a esta Superintendencia, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al hecho, previo haberse realizado el registro mercantil…"*

4.7.2 Costeo de oficinas

Según lo informado por la Entidad aún están trabajando en la asignación de costos por oficina, con el fin de determinar la rentabilidad por cada una de ellas. Dicha labor debe efectuarse con el fin de determinar si transcurridos tres (3) años de apertura de una oficina genera pérdidas que comprometen la estabilidad financiera de la cooperativa y dar cumplimiento con lo establecido en el numeral 1.2 Capítulo XII de la Circular Básica jurídica de 2015.

4.7.3 Registro de oficinas

En la documentación aportada no se pudo evidenciar el registro mercantil de cada una de las oficinas, situación que presenta un presunto incumplimiento en el numeral 1 del artículo 19 del Código de Comercio que dice: "…*Obligaciones de los comerciantes. Es obligación de todo comerciante: 1o) Matricularse en el registro mercantil" ……. Y en* el numeral 1.2 Capítulo XII de la Circular Básica jurídica de 2015, en el párrafo que dice: "… *Todas las aperturas, traslados o cierres de oficinas, sucursales o agencias deben ser informadas a esta Superintendencia, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al hecho, previo* ***haberse realizado el registro mercantil…"*** negrita fuera de texto.

4.8. Código de buen gobierno

La Comisión de Visita solicitó a la administración de Financiera Progressa, el Código de Buen Gobierno del cual presentaron el proyecto general de la Estructura del Código de Ética y Buen Gobierno de Progressa, su Marco Normativo y la estructura del documento, sin desarrollar.

Es importante señalar que mediante Carta Circular No. 005 de 2013, la Superintendencia de la Economía Solidaria puso a disposición de las entidades bajo supervisión la Guía de Buen Gobierno con el objetivo de brindarle a los asociados, directivos, administradores, órganos de control y vigilancia de las organizaciones solidarias, un instrumento de normativa interna, cuya aplicación pueda mitigar, minimizar y/o controlar los riesgos inherentes a la toma de decisiones; como también mejorar las relaciones entre los asociados, órganos de administración, vigilancia y control y usuarios de los servicios que prestan las organizaciones del sector solidario.

Así mismo el Decreto 962 del 05 de junio de 2018, que empezó a regir a partir del 2 de mayo de 2019, obliga a las cooperativas de ahorro y crédito a elaborar y poner en práctica el Código de Buen Gobierno.

PRUEBA NO. 2. COPIA DE LA COMUNICACIÓN CON RADICADO NO. 20192700284101 DEL 7 DE NOVIEMBRE DE 2019 SUSCRITA POR EL SEÑOR EDGAR PÁEZ BASTIDAS.

Bogotá, D.C.

Al contestar por favor cite estos datos:

Fecha de Radicado: 2019-11-07 15:09:41
No. de Radicado: 20192700284101

Señores
Consejo de Administración
Representante Legal
Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito
Transversal 21 No. 98-71 Oficina 501
Bogotá, D.C.

Asunto: Traslado Informe de Visita

Respetados Señores:

De manera atenta le informamos que la Superintendencia de la Economía Solidaria en cumplimiento de sus facultades de inspección y vigilancia, efectuó una visita de carácter general a Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, Entidad de la cual Ustedes son administradores, cuyas conclusiones obran en el informe de visita No 003 - 2019, del cual se adjunta una copia para su conocimiento.

Con relación al informe, esta Delegatura le solicita rendir las explicaciones pertinentes en su calidad de administradores de la entidad, en el orden de codificación señalado en dicho documento, a fin de evaluar la procedencia o no, de imposición de sanciones previstas en los numerales 6° y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y en los numerales 1 y 2 del artículo 2°, literales a y b, del numeral 5, del articulo 3 y numeral 8 del artículo 9° del Decreto 186 de 2004.

La respuesta al presente requerimiento, se deberá remitir a esta Superintendencia a más tardar el 29 de noviembre de 2019, plazo que se entenderá incumplido o desatendido cuando quiera que el envío de la documentación solicitada se produzca fuera del mismo, o se reciba incompleta, o no se reciba.

Al contestar por favor cite el número de radicación que se encuentra en la parte superior derecha de este oficio, dato indispensable para que este trámite siga su curso

Cordialmente,

EDGAR PAEZ BASTIDAS
Coordinador grupo de inspección
Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo

Proyectó: DAYANNA ALEJANDRA MANTILLA ROMERO
Revisó: MARELVI HORTENSIA BERNAL NEMPEQUE

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 7 560 557. Línea Gratuita 018000 180 430
www.supersolidaria.gov.co
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia

Documento firmado digitalmente

Identificador: Dk SK Kskn daz Uo8U 2MzX Ufel qM=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

PRUEBA NO. 3. COPIA DEL INFORME PRELIMINAR SEGUIMIENTO AL PROCESO DE INSPECCIÓN DE LA DELEGATURA PARA LA SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL COOPERATIVISMO PRODUCIDO EN EL MES DE DICIEMBRE DE 2019 POR LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DE LA SUPERINTENDENCIA.

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA

INFORME PRELIMINAR SEGUIMIENTO AL PROCESO DE INSPECCIÓN DE LA DELEGATURA PARA LA SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL COOPERATIVISMO

OFICINA DE CONTROL INTERNO

Bogotá, D.C, Diciembre de 2019

INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 87 de 1993 le corresponde a la Oficina de Control Interno, asesorar a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos, en desarrollo de tales funciones, el artículo 17 del Decreto 648 de 2017, identifica la evaluación y seguimiento, como uno de los principales tópicos que enmarcan el rol de las Oficinas de Control Interno.

De igual forma teniendo en cuenta que el artículo 6º del Decreto 648 de 2017, establece que le corresponde a la Oficina de Control Interno en cada entidad "Medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles adoptados por la entidad, así como asesorar y apoyar a los directivos en el desarrollo y mejoramiento del Sistema Institucional de Control Interno a través del cumplimiento de los roles establecidos", mediante la formulación de recomendaciones y observaciones para lograr el cumplimiento de las funciones y objetivos misionales, dando cumplimiento a lo dispuesto en el Programa Anual de Auditoría para la vigencia del año 2019, en su componente Auditorías a procesos acorde con priorización, en su actividad No 12 – Inspección - Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo (Auditoria proceso y seguimiento), la Oficina de Control Interno, presenta el informe preliminar de la auditoria al proceso de Inspección de la Delegatura.

1. Objetivos

1.1 Realizar seguimiento a las recomendaciones propuestas en el informe al proceso de Inspección Financiera realizado en agosto de 2018, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos o exigencias del proceso, los cuales están contemplados en el Sistema de Gestión Documental de la Superintendencia, sobre una muestra tomada de las visitas realizadas durante el periodo contemplado.

1.2 Verificar el cumplimiento de los requisitos o exigencias del proceso, los cuales están contemplados en el Sistema de Gestión Documental de la Superintendencia, sobre una muestra tomada de las visitas realizadas durante el 1 de enero y el 30 de octubre de 2019.

2. Alcance

Se verificará el cumplimiento y adecuada evidencia en el sistema Documental e-Signa, del Proceso de vigilancia de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo establecido en el Sistema de Gestión de Calidad, de dos (2) entidades visitadas por la Delegatura entre el 1 de enero y el 30 de octubre de 2019.

3. Metodología

3.1. Selección de la muestra de auditoría

Tomando como base la información entregada por la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, en la cual relaciona dieciocho (18) visitas, se tomó una muestra de dos (2) entidades a las cuales se les realizo y terminó las visita in situ durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de octubre de 2019, las cuales se relacionan a continuación:

Código	Entidad	Ciudad	Fecha de inicio	Actividad
969	COPINKE	BOGOTA D.C.	29/04/2019	VISITA INSITU
374	PROGRESSA	BOGOTA D.C.	08/05/2019	VISITA INSITU

3.2. Desarrollo de la auditoría:

La presente auditoría al proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo tal y como se mencionó en la introducción, se realiza tomando únicamente como fuente de información la contenida en los formatos, informes, y/o cada uno de los documentos relacionados con dicho proceso, que reposan en cada uno de los expedientes en el sistema de gestión documental de la Superintendencia “eSigna” correspondiente a las entidades seleccionadas.

3.3 Requisitos del proceso de inspección – visitas in situ

Se encuentran señalados dentro del proceso de Inspección en el Procedimiento R-INSF-001 - Visita In-Situ actualizada el 1 de junio de 2017 que hace parte del proceso de Inspección del Sistema de Gestión de Calidad de la Superintendencia.

3.4. Parámetros de revisión de la Auditoria

La presente auditoría se hace teniendo en cuenta lo establecido en el Procedimiento de Visita In - Situ R- INSF-001. Versión 11, Actualizado el 1 de junio de 2017, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

No	Etapa	Actividad	Documentos que se deben utilizar
1	Programación de visitas	Elaborar programación anual de las cooperativas a visitar de acuerdo con los criterios establecidos en el instructivo Plan de Acción Delegatura Financiera.	D-VIGI-002 Plan Acción Delegatura Financiera Programación Anual de Visitas
2	Plan de visita	Elaborar el Plan de visita	D-INSP-001 Guía modelo plan de visita
3	Aprobar Plan de Visita	Aprobar plan de visita	D-INSP-001 Guía modelo plan de visita
4	Autorización Comisión de Servicios	Solicitar a la Secretaria General la comisión de servicios para la realización de la visita In Situ.	Memorando interno
5	Requerimiento	Elaborar y enviar oficios de requerimientos a la cooperativa y revisor fiscal previo a la realización de la visita, excepto para el trámite de solicitudes de autorización de actividad financiera de cooperativas nuevas.	D-INSP-003 Guía de requerimientos documentos de visita
6	Carta presentación	Elaborar la carta de presentación del supervisor que realiza la visita	D-INSP-002 Guía carta de presentación de visita
7	Desarrollo de la visita	Desarrollar la visita de inspección de acuerdo al plan de visita y recopilar la documentación probatoria según la Guía de Criterios por cada Riesgo en el proceso de Inspección, bajo un enfoque basado en riesgos.	Soportes probatorios y/o pruebas documentales. Formatos F-INSP-002, FINSP-005, F-INSP006, FINS007, F-INS010 AL FINSP026
8	Acta de Cierre	Realizar Acta de Cierre de la visita	Acta de cierre

No	Etapa	Actividad	Documentos que se deben utilizar
9	Legalización	Legalizar comisión de servicios ante Secretaría General.	F-TAHU-007 Cumplido de comisión de servicios y legalización de gastos F-TAHU-008 Informe de legalización de comisión de servicios Pasabordos y/o facturas de transporte terrestre
10	Evaluación prueba documental	Evaluar la documentación probatoria recopilada en la visita in situ para determinar la actividad a seguir	Soportes probatorios y/o pruebas documentales FORMATOS: F-INSP-002, F-INSP-005, FINSP-006, F-INSP-007, F-INSP-010 al F-INSP-026
11	Informe Externo de Inspección	Elaborar el Informe Externo de la visita en el cual se relacionan los hallazgos por incumplimiento a la normatividad legal vigente, reglamentaria y estatutaria	D-insp-004 Informe Externo de Inspección.
12	Informe Ejecutivo Interno	Elaborar un informe ejecutivo interno de inspección en el que se registre el concepto del supervisor respecto a las a las actividades desarrolladas en la visita o de adopción de mediadas que no deben ser de conocimiento de la cooperativa visitada	Plan de visita aprobado
13	Remisión Formatos de Inspección	Remitir mediante memorando interno los formatos de inspección que fueron diligenciados durante la visita que no contiene hallazgos	
14	Revisión de Informes	Revisar el informe y/o formatos entregados por el supervisor que realizó la visita verificando el cumplimiento al plan de visita para determinar la actividad a seguir	D-INSP-001 Guía modelo plan de visita, D-INSP-004 Informe externo de inspección, Informe Ejecutivo interno de inspección
15	Traslado de Informe Externo de Inspección	Trasladar mediante oficio el informe externo de inspección a la cooperativa visitada dentro de los 60 días calendario después de culminada la visita para que	D-INSP-004 Informe Externo de Inspección. Oficio de traslado del

No	Etapa	Actividad	Documentos que se deben utilizar
		responda los hallazgos encontrados durante el desarrollo de la visita	informe externo de inspección a la cooperativa
16	Seguimiento de Respuesta al Informe de Inspección	Evaluar la respuesta al informe de visita presentado por la cooperativa y diligenciar formato de seguimiento.	F-INSP-001 Seguimiento de Respuesta al Informe de Visita Respuesta de la cooperativa al informe de visita
17	Decisión Comité	Realizar comité para evaluar el seguimiento de respuesta al informe de visita para determinar las actividades a seguir:	Diligenciar la columna de "CONCLUSIONES DEL COMITÉ DE EVALUACION DEL INFORME DE VISITA" en el formato F-INSP-001 Seguimiento de Respuesta al Informe de Visita
18	Requerimiento	Elaborar oficio de requerimiento impartiendo instrucciones y/o recomendando ajustes a la cooperativa.	Oficio de requerimiento
19	Evaluación respuesta	Evaluar la respuesta presentada por la cooperativa para verificar si se cumplieron las instrucciones impartidas	Respuesta presentada por la cooperativa
20	Inicio régimen sancionatorio	Realizar y enviar oficio informando la apertura de la investigación y oficio de solicitud de explicaciones y/o pliego de cargos.	Oficio de apertura de la investigación Oficio de solicitud de explicaciones y/o pliego de cargos Carta de citación para notificación
21	Adopción de medidas cautelares	Elaborar y enviar oficio a la cooperativa ordenando la adopción de las medidas cautelares previstas en el artículo 113 del EOSF	Oficio impartiendo instrucciones a la cooperativa y/o Resolución toma de posesión
22	Archivo	Archivar en el expediente de la cooperativa.	Expediente de la entidad

3.5. Visitas realizadas durante el año 2019 - Análisis de la muestra

3.5.1. Cooperativa de Ahorro y Crédito INEM Kennedy Limitada, COOPINKE

Fecha de visita: 29 de abril de 2019.
Ciudad: Bogotá
Motivo de la visita: Visita in situ

Objetivo de la visita:

Revisar los de aspectos administrativos, contables y financieros, así como el manejo y control de los riesgos de LAFT, liquidez y de crédito de la Entidad.

Oportunidades de mejora (observaciones):

Las siguientes oportunidades de mejora se realizan teniendo en cuenta que para el desarrollo de nuestra auditoría se tomó como fuente de información los formatos, informes, y/o cada uno de los documentos relacionados con dicho proceso, que reposan en los expedientes seleccionados dentro del sistema de gestión documental de la Superintendencia “e Signa”.

No.	Observación
1	No se evidencia el acta de cierre de la visita
2	No se evidencia el informe de visita interno
3	No se evidencia la remisión de formatos de inspección de conformidad a lo señalado en el numeral 13 del procedimiento
4	Se evidencian solicitudes de información repetidas con diferente número de radicado expedidas el mismo día, como el caso de los radicados Nos. 20192700081221 y 20192700081231

3.5.2. Cooperativa PROGESSA LTDA

Fecha de visita: 08 de mayo de 2019.
Ciudad: Bogotá
Motivo de la visita: Visita in situ

Objetivo de la visita:

Verificar el cumplimiento a las normas legales y estatutarias que la rigen, así como, la revisión de algunos aspectos administrativos, contables y financieros.

Oportunidades de mejora (observaciones):

Las siguientes oportunidades de mejora se realizan teniendo en cuenta que para el desarrollo de nuestra auditoría se tomó como fuente de información los formatos, informes, y/o cada uno de los documentos relacionados con dicho proceso, que reposan en los expedientes seleccionados dentro del sistema de gestión documental de la Superintendencia “e Signa”.

No.	Observación
1	No se evidencia el acta de cierre de la visita
2	No se evidencia el informe de visita interno
3	No se evidencia la remisión de formatos de inspección de conformidad a lo señalado en el numeral 13 del procedimiento

4. Conclusiones y recomendaciones

Una vez realizada la verificación del procedimiento de visitas de inspección a cargo de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, se pudo observar que aún persisten las debilidades evidenciadas en la auditoría de la vigencia 2018, esto relacionado con la ausencia de documentación soporte de conformidad a lo señalado en el procedimiento R-INSF-001.

A manera general, se evidencian los soportes principales de la gestión realizada por la Dependencia, sin embargo, es pertinente señalar que la demás documentación de trámite también debe ser incluida dentro del expediente electrónico contenido en el e-Signa.

Lo anterior, permite certificar la trazabilidad de la información en cumplimiento de cada uno de los pasos señalados en el proceso.

Adicionalmente, se recomienda ajustar que la trazabilidad de cada visita de inspección sea gestionada a través de un mismo ciclo de vida, toda vez que la etapa previa o de planeación de la visita se gestiona con una numeración y la presentación de resultados con otro, lo anterior, no permite evidenciar una unidad en el expediente, que si bien se maneja a través del sistema e-Signa, debe cumplir con los requisitos y políticas de gestión documental vigentes.

Finalmente y de considerarlo pertinente, se solicita dar respuesta por este mismo medio y sobre este mismo expediente, sobre las observaciones incluidas en el presente informe de auditoría, respecto de situaciones o soportes que de manera objetiva puedan modificar algunas de las evidencias presentadas; dicha replica

deberá ser presentada a más tardar, dentro de los siete (7) días hábiles siguientes a partir de la fecha de remisión.

Una vez concluido este término, el presente informe será remitido al Superintendente de la Economía Solidaria, de conformidad con lo establecido en el parágrafo primero del artículo 2.2.21.4 del Decreto 1083 de 2015, junto con el formato "F-COIN-016 Seguimiento Cumplimiento Planes de mejoramiento", para que se realice la suscripción del Plan de Mejoramiento correspondiente por parte del líder del proceso dentro de los siete (7) días hábiles siguientes a partir de la fecha de remisión

Cordialmente,

MABEL ASTRID NEIRA YEPES
Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Daniel Ricardo González Cuadros

PRUEBA NO. 4. COPIA DE LA RECUSACIÓN PROMOVIDA EN CONTRA DEL SEÑOR EDGAR PÁEZ BASTIDAS, CON SUS CORRESPONDIENTES ANEXOS, ENTRE LOS CUALES SE ENCUENTRAN: UNA COPIA DEL CONTRATO LABORAL DEL DR. PÁEZ, UNA CERTIFICACIÓN LABORAL EXPEDIDA POR PROGRESSA, UNA COPIA DE LA LIQUIDACIÓN LABORAL DEL DR. PÁEZ, COPIA DE LA CERTIFICACIÓN CRÉDITO Y ESTADO DE CUENTA DEL CRÉDITO DEL DR. PÁEZ EN PROGRESSA Y COPIA DE LA CERTIFICACIÓN APORTES Y DETALLE DE LOS APORTES DEL DR. PÁEZ EN PROGRESSA.

Bogotá D.C., 6 de diciembre de 2019

Superintendencia de la Economía Solidaria
Radicado: 20194400375432
Fecha radicado: 06/12/2019 14:46:28
Folios: 13
Anexos: 2

Doctor
EDGAR PÁEZ BASTIDAS
Coordinador de Inspección
SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA
E. S. D.

Referencia: Informe Externo de Inspección No. 003-2019-**FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO**
Radicado: 20192700284101
Asunto: Recusación

ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.592.015 de Bogotá, abogado portador de la tarjeta profesional número 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de apoderado especial de **FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO** (en adelante "Progressa"), todo lo cual consta en el poder que se anexa al presente escrito como Anexo No. 1, con el mayor comedimiento y respeto solicito que, previo al trámite correspondiente, se declare **IMPEDIDO** en relación con la actuación administrativa de la referencia.

Lo anterior, en virtud de la **RECUSACIÓN** que me permito formular a continuación.

NOTARÍA SEXTA DE BOGOTÁ

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Sea lo primero resaltar que mi representada profesa por la Superintendencia de la Economía Solidaria y sus funcionarios el más profundo respeto y tiene como arraigados

valores corporativos cumplir con la normatividad aplicable y atender las instrucciones que imparta esa entidad.

La relación de mi representada con la Superintendencia de la Economía Solidaria, más allá de las diferencias normales que puedan surgir con ese organismo de supervisión, se ha caracterizado por ser respetuosa, proactiva y cordial.

Teniendo en cuenta lo anterior y enmarcados en los más altos principios de observancia y respeto por esa autoridad de supervisión, revisado el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 (en adelante el "Informe de Visita"), consideramos que Usted, en su calidad de Coordinador de Inspección de la visita realizada a mi representada entre los días 8 y 24 de mayo de 2019, se encontraba -y se encuentra- incurso en un **CONFLICTO DE INTERÉS Y EN LAS CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN** previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), de conformidad con los fundamentos de hecho y de derecho que a continuación se presentan.

II. FUNDAMENTOS DE HECHO

1. El Dr. Edgar Paez Bastidas, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.684.314, estuvo vinculado laboralmente a Progressa mediante un contrato a término indefinido entre el 26 de agosto de 2015 y el 17 de julio de 2017.

2. En el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2015 y el 30 de junio de 2016 el Dr. Paez ejerció en Progressa el cargo de Coordinador de Auditoría.

3. En el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 17 de julio de 2017 el Dr. Paez ejerció en Progressa el cargo de Auditor Interno.

4. Como sustento de los numerales 2 y 3 anteriores, se anexa al presente escrito, como Anexo No. 2, copia del contrato laboral del Dr. Paez, así como una certificación laboral expedida por Progressa.

5. El 17 de julio de 2017 Progressa decidió terminar, sin justa causa, la relación laboral existente con el Dr. Paez, razón por la cual podría existir enemistad grave entre este último y mi representada.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

Como sustento de lo anterior se anexa al presente escrito, como Anexo No. 3, la liquidación laboral del Dr. Paez.

6. Por otra parte, y más importante que lo anterior, el 18 de abril de 2017 el Dr. Edgar Paez Bastidas solicitó en Progressa un crédito para la compra de cartera, crédito que a la fecha no solo se encuentra vigente, sino que además presenta una **mora** con la entidad que represento de treinta y dos (32) días. Estos hechos se demuestran con la certificación y estado de cuenta que se anexan al presente escrito como Anexo No 4.

7. Conforme con lo señalado en el numeral anterior, es evidente que para el momento de realización de la visita que dio lugar al Informe de Visita el Dr. Paez era -y sigue siéndolo- deudor de Progressa.

8. La visita que culminó con el Informe de Visita tuvo por objeto auscultar el riesgo de crédito de Progressa. Dicha visita fue coordinada y el Informe de Visita suscrito por el Dr. Páez, esto es, por un deudor en mora de Progressa.

9. Por otra parte, cabe agregar que el Dr. Paez a la fecha tiene depositados en Progressa sumas de dinero correspondientes a los aportes sociales y al ahorro permanente que realizó desde el 26 de agosto de 2015 en la entidad que represento con lo cual es acreedor de Progressa. Estos hechos se demuestran la certificación y el detalle de los aportes que se anexan al presente escrito como Anexo No. 5.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Conforme con los fundamentos de hecho antes expuestos, el Dr. Paez se encuentra incurso en las causales previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. A continuación se transcribe, en lo pertinente, esta norma:

> *"**Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación**. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. **Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones,***

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas *o pronunciar decisiones definitivas* ***podrá ser recusado*** *si no manifiesta su impedimento por:*

(...)

2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.

(...)

8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.

9. ***Ser el servidor****, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil,* ***acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa****, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.*

(...)

11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración." (subrayas y negrillas por fuera del texto).

Las causales invocadas se presentan en el siguiente caso por las razones que se explican a continuación:

1. El Dr. Paez se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto conoció de algunos de los asuntos

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

tratados en el Informe de Visita en el ejercicio de sus funciones como Coordinador de Auditoría y Auditor Interno, cargos que ejerció en Progressa en el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2015 y el 17 de julio de 2017, es decir, en oportunidad anterior a la elaboración del Informe de Visita.

2. El Dr. Paez se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 8º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 bajo el entendido que entre mi representada y el Dr. Paez podría existir una enemistad grave por haber sido este último despedido por Progressa sin que mediara una justa causa para ello.

3. El Dr. Paez se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 por ser deudor de Progressa, quien es la principal interesada en la actuación administrativa que nos ocupa.

   En relación con esta causal cabe aclarar que Progressa no hace parte de las entidades que se encuentran exceptuadas en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. En efecto, Progressa no es una persona de derecho público, no es un establecimiento de crédito y no es tampoco una sociedad anónima.

   Cabe agregar que Progressa no es un establecimiento de crédito, pues todos estos se encuentran sujetos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y la entidad que represento se encuentra sujeta a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

   Además, el artículo 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero[1] establece que solamente tienen el carácter de establecimientos de crédito los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las compañías de

NOTARÍA SEXTA DE BOGOTÁ

[1] El artículo 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero textualmente establece lo siguiente:

"1. Establecimientos de crédito. <Inciso 1o. modificado por el artículo 54 de la Ley 454 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Los establecimientos de crédito comprenden las siguientes clases de instituciones financieras: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial y cooperativas financieras.

Se consideran establecimientos de crédito las instituciones financieras cuya función principal consista en captar en moneda legal recursos del público en depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito."

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

financiamiento comercial y las cooperativas financieras. Y Progressa, como lo conoce esa entidad, es una cooperativa de ahorro y crédito.

4. El Dr. Paez se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 11º de la Ley 1437 de 2011 teniendo en cuenta que en ejercicio de los cargos que ocupó en Progressa rindió consejo y/o concepto en relación con los hechos objeto de estudio en el Informe de Visita. Entre ellos, sobre el riesgo de crédito de la entidad.

   Lo anterior, entendiendo que el Dr. Paez tuvo como función principal evaluar permanente el funcionamiento de control interno de mi representada y ejecutar las acciones de control necesarias para verificar el empleo correcto y oportuno de los recursos humanos, materiales y financieros de la cooperativa.

Conforme con los argumentos antes expuestos y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, el Dr. Paez debió declararse **IMPEDIDO** para coordinar la inspección de visita realizada a Progressa y consecuentemente para elaborar y suscribir el Informe de Visita.

Como no lo hizo, formulo mediante el presente escrito la recusación respectiva para que se le dé el trámite que señala el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

IV. SOLICITUD

Por las razones antes expuesto, solicito respetuosamente al Dr. Paez aceptar dentro del término previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 la recusación presentada y sustentada mediante este escrito. Para ello, deberá declarar que se presenta un **CONFLICTO DE INTERÉS**, así como las **LAS CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN** antes señaladas.

En caso de negarse a aceptar el conflicto de interés y la existencia de alguna de las causales alegadas solicito que envíe a su superior la actuación con el escrito motivado para que éste decida sobre la existencia de los impedimentos alegados.

NOTARIA SEXTA DE BOGOTÁ

Carrera 7 # 76 - 35 . Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

V. PRUEBAS

1.1. Anexo No. 1: Poder otorgado al suscrito para representar a Progressa en la actuación administrativa de la referencia junto con el certificado de existencia y representación legal de Progressa expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá.

1.2. Anexo No. 2: Copia del contrato laboral del Dr. Paez junto con la certificación laboral expedida por Progressa a los cuatro (4) días del mes de diciembre de 2019.

1.3. Anexo No. 3: Copia de la liquidación laboral del Dr. Paez.

1.4. Anexo No. 4: Certificación crédito y estado de cuenta del crédito del Dr. Paez en Progressa.

1.5. Anexo No. 5: Certificación aportes y detalle de los aportes del Dr. Paez en Progressa.

VI. NOTIFICACIONES

El suscrito recibirá notificaciones en la Carrera 7 No. 76-35, Oficina 502 A, de la ciudad de Bogotá, o en el siguiente correo electrónico: aflorez@florezlegal.com

Del Señor Coordinador, con el debido respeto,

ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS
C.C. No. 79.592.015 de Bogotá
T.P. No. 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura

NOTARÍA SEXTA DE BOGOTÁ

NOTARIA SEXTA DE BOGOTA
RECONOCIMIENTO Y PRESENTACION PERSONAL
Bogotá, D.C. 06 DIC 2019
Ante el
NOTARIO SEXTO (E) DEL CIRCULO DE
BOGOTA D.C.
Compareció (eron)
Flórez Villegas
C.C. 79.792.014
T.P. 210.951
Y declaro(aron) que
en el presente documento es (son) cierta, y
que el contenido del mismo es dirigido.
En constancia se firma esta diligencia y se imprime
huella dactilar

REPÚBLICA DE COLOMBIA
María Jimena Hernández Quintero
NOTARIA (E)
BOGOTA

REPÚBLICA DE COLOMBIA
María Jimena Hernández Quintero
NOTARIA (E)
NOTARIA SEXTA DE BOGOTA

Señores

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

E. S. D.

Ref. Informe Externo de Inspección No. 003-2019

Asunto: Poder

INGRYD MORA JIMÉNEZ mayor de edad, vecina de la ciudad de Bogotá, identificada con cédula de ciudadanía número 37.278.016 de Cúcuta, actuando en calidad de representante legal de **FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO,** identificada con el NIT. 830.033.097-8 (en adelante "**PROGRESSA**"), por medio del presente escrito manifiesto que otorgo **PODER ESPECIAL**, pero **AMPLIO Y SUFICIENTE**, al doctor **ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS,** identificado con la cédula de ciudadanía número 79.592.015 de Bogotá, y con la tarjeta profesional de abogado número 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura, para que, represente a **PROGRESSA** en la actuación administrativa de la referencia y promueva y adelante todas las solicitudes, trámites y actuaciones que considere pertinente dentro de dicha actuación incluyendo, pero sin limitarse, a dar respuesta al Informe Externo de Inspección No. 003-2019.

El doctor Flórez, además de las facultades de ley, queda facultado para interponer recursos, proponer nulidades e incidentes, formular tachas, pedir pruebas e intervenir en su práctica, conciliar, transigir, desistir, recibir, sustituir, solicitar todas las copias auténticas o simples que se requiera, y en general las previstas en el artículo 77 del Código General del Proceso, necesarias y conducentes para lograr el cumplimiento del presente mandato.

Respetuosamente,

INGRYD MORA JIMENEZ
C.C. No. 37.278.016

Acepto el poder,

ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS
C.C. No. 79.592.015 de Bogotá
T.P. 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura

NOTARIA SEXTA DE BOGOTA
Notaria
Arturo

REPÚBLICA DE COLOMBIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Karen Liliana Parra Cotex
NOTARIO (E)
DE BOGOTÁ

NOTARIA SEXTA DE BOGOTA
RECONOCIMIENTO Y PRESENTACION PERSONAL
Bogotá, D.C.
Ante el 22 NOV 2019
NOTARIO SEXTO (E) DEL CÍRCULO DE
BOGOTA D.C.
Compareció (aron) Andrés Fernández Villegas
Quien(es) exhibió(eron) la(s) C.C.
C.C. # 79.592.015
T.P. # 91.951
Y declaró(aron) que la(s) firma(s) que aparece(n) en el presente documento es(son) la(s) suya(s) y que el contenido del mismo es cierto.
En constancia se firma esta diligencia y se imprime huella dactilar.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Karen Liliana Parra Cotex
NOTARIO (E)
NOTARIA SEXTA DE BOGOTÁ

NOTARIA SEXTA DE BOGOTA
RECONOCIMIENTO Y PRESENTACION PERSONAL
Bogotá, D.C.
25 NOV 2019
Ante mi **AMPARO QUINTERO ARTURO,**
NOTARIA SEXTA DEL CÍRCULO DE
BOGOTA, D.C.
Compareció(eron) Jorge Rodrigo Gómez Vélez
Quien(es) exhibió(eron) la(s) C.C.
C.C. # 72.278.016
Y declaró(eron) que la(s) firma(s) que aparece(n) en el presente documento es(son) la(s) suya(s) y que el contenido del mismo es cierto.
En constancia se firma esta diligencia y se imprime huella dactilar.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Amparo Quintero Arturo
NOTARIA
NOTARIA SEXTA DE BOGOTÁ

****
Este certificado fue generado electrónicamente y cuenta con un código de verificación que le permite ser validado solo una vez, ingresando a www.ccb.org.co
****
Recuerde que este certificado lo puede adquirir desde su casa u oficina de forma fácil, rápida y segura en www.ccb.org.co
****
Para su seguridad debe verificar la validez y autenticidad de este certificado sin costo alguno de forma fácil, rápida y segura en www.ccb.org.co/certificadoselectronicos/
****

****
Entidad de economía solidaria
****

CERTIFICADO DE EXISTENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL DE LA ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO : FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO

Sigla : FINANCIERA PROGRESSA
Inscripción No: S0005224 del 17 de julio de 1997
N.I.T. : 830033907-8
Tipo Entidad: Entidades De Naturaleza Cooperativa
Domicilio : Bogotá D.C.

El suscrito secretario de la Cámara de Comercio de Bogotá, en el ejercicio de la facultad conferida por los artículos 43 y 144 del Decreto número 2150 de 1995.

CERTIFICA:

Renovación de la inscripción: 14 de marzo de 2019
Último Año Renovado: 2019
Activo Total: $ 257,085,195,000
Patrimonio: $ 178,525,632,000

CERTIFICA:

Dirección de Notificación Judicial: TRV 21 N 98-55 PISO 5
Municipio: Bogotá D.C.
Email de Notificación Judicial: GPCUADROSA@PROGRESSA.COOP

Dirección Comercial: TRV 21 N 98-55 PISO 5

Signature Not Verified
Constanza del Pilar Puentes Trujillo

Municipio: Bogotá D.C.
Email Comercial: INFORMACION@PROGRESSA.COOP

CERTIFICA:

Constitución: Que por Acta del 6 de agosto de 1996 otorgado(a) en Asamblea de Asociados, inscrita en esta Cámara de Comercio el 17 de julio de 1997 bajo el número 00006848 del libro I de las entidades sin ánimo de lucro, fue constituida la entidad especial denominada FONDO DE EMPLEADOS DE SALUDCOOP FONSALUDCOOP.

Certifica:

Que por Acta no. 0000005 de Asamblea de Delegados del 1 de marzo de 2001, inscrita el 27 de agosto de 2001 bajo el número 00043294 del libro I de las entidades sin ánimo de lucro, la entidad cambió su nombre de: FONDO DE EMPLEADOS DE SALUDCOOP FONSALUDCOOP por el de: PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE LOS EMPLEADOS DE SALUDCOOP LA CUAL SE IDENTIFICA TAMBIEN CON LA SIGLA DE PROGRESSA.
Que por Acta no. 0000006 de Asamblea de Asociados del 14 de marzo de 2006, inscrita el 9 de junio de 2006 bajo el número 00102043 del libro I de las entidades sin ánimo de lucro, la entidad cambió su nombre de: PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE LOS EMPLEADOS DE SALUDCOOP LA CUAL SE IDENTIFICA TAMBIEN CON LA SIGLA DE PROGRESSA por el de: FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO.

CERTIFICA:

Que por Acta No. 18 de Asamblea de Delegados del 24 de marzo de 2017 inscrita el 16 de mayo de 2017 bajo el número 00029988 del libro III, de las entidades sin ánimo de lucro la entidad de la referencia cambió su nombre de PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO SIGLA PROGRESSA por el de: FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO sigla FINANCIERA PROGRESSA

CERTIFICA:

Que por Acta No. 05 de Asamblea de Delegados del 01 de marzo de 2001 de Bogotá D.C., inscrita el 27 de agosto de 2001, bajo el número 43294 del libro I, del FONDO DE EMPLEADOS DE SALUDCOOP, se transformó en cooperativa, bajo el nombre de: PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE LOS EMPLEADOS DE SALUDCOOP la cual se identifica también con la sigla de PROGRESSA.

CERTIFICA:

Que por Acta No. 132 del Consejo de Administración del 22 de julio de 2013, inscrita el 10 de abril de 2014 bajo el número 00015509 del libro III de las entidades sin ánimo de lucro, la entidad de la referencia absorbió mediante fusión a la entidad PROYECTAMOS CAC COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO SIGLA PROYECTAMOS CAC, la cual se disuelve sin liquidarse.

CERTIFICA:

Entidad que ejerce la función de inspección, vigilancia y control: SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA

CERTIFICA:

Reformas:

Documento No.	Fecha	Origen	Fecha	No.Insc.
0000002	1998/03/27	Asamblea de Asociados	1998/04/28	00013430
0000005	2001/03/01	Asamblea de Delegados	2001/08/27	00043294
0000002	2003/03/21	Asamblea de Delegados	2003/08/25	00064049
0000003	2003/09/17	Asamblea de Delegados	2004/05/14	00072221
0000006	2006/03/14	Asamblea de Asociados	2006/06/09	00102043
0000007	2007/03/06	Asamblea de Delegados	2007/05/07	00117998
0000008	2008/03/25	Asamblea de Delegados	2008/09/23	00143347
12	2011/05/25	Asamblea de Delegados	2011/10/07	00198558
14	2013/03/18	Asamblea General	2013/07/05	00012452
132	2013/07/22	Consejo de Administra	2014/04/10	00015509
15	2014/03/28	Asamblea de Delegados	2014/09/10	00018526
16	2015/03/20	Asamblea de Delegados	2015/07/07	00022427
17	2016/03/11	Asamblea de Delegados	2016/07/18	00027007
18	2017/03/24	Asamblea de Delegados	2017/05/16	00029988
19	2018/03/15	Asamblea de Delegados	2018/05/11	00034006
20	2019/03/29	Asamblea de Delegados	2019/06/13	00038524

CERTIFICA:

Duración: Que la sociedad no se halla disuelta, y su duración es indefinida.

CERTIFICA:

Objeto: En desarrollo del acuerdo cooperativo. "FINANCIERA PROGRESSA" tendrá como objeto social contribuir al desarrollo integral de sus asociados, elevando su nivel socioeconómico y cultural a través de la prestación de servicios sociales autorizados a las cooperativas de Ahorro y Crédito, promoviendo el desarrollo de una cultura empresarial solidaria, colaborando con la satisfacción de diversas necesidades personales, profesionales y familiares de sus miembros, protegiendo sus ingresos, fomentando el ahorro, la capitalización y fortalecimiento de los lazos de integración y ayuda mutua. En desarrollo de su objeto social, FINANCIERA PROGRESSA podrá efectuar descuentos por nómina y suscribir acuerdos o convenios de libranza con empleadores o entidades pagadoras, de naturaleza pública o privada, así como aceptar que sus asociados atiendan las obligaciones con la Asociación a través del sistema de libranzas. Igualmente, podrá acordar otros mecanismos de recaudo y actuar como entidad operadora de libranzas. Los recursos de FINANIERA PROGRESSA tendrán origen licito con el fin de garantizarlo se implementaran los mecanismos idóneos

orientados a prevenir, controlar, detectar y evitar el ingreso a la Cooperativa de recursos de origen ilícito. Actos cooperativos y sujeción a los principios Las actividades sociales y económicas que realice FINANCIERA PROGRESSA se regularán por los principios y valores que se enuncian a continuación: A. Principios: 1. Adhesión voluntaria y abierta. 2. Gestión democrática por partes de los asociados. 3. Participación económica de los asociados. 4. Autonomía, autodeterminación, autogobierno e independencia. 5. Educación, formación e información. 6. Cooperación entre cooperativas. 7. Compromiso con la comunidad. B. Valores: De la empresa cooperativa: 1. Autoayuda. 2. Democracia. 3. Igualdad. 4. Equidad. 5. Solidaridad. De los asociados: 1. Honestidad. 2. Transparencia. 3. Responsabilidad social. 4. Preocupación por los demás. Actividades y servicios. Para cumplir sus objetivos, "FINANCIERA PROGRESSA" podrá prestar los servicios y desarrollar las siguientes actividades: 1. Recibir de sus asociados el aporte social mensual establecido en el presente Estatuto y captar ahorro a través de depósitos a la vista, a término mediante la expedición de CDAT o contractual 2. Prestar a los asociados servicios de crédito en diferentes modalidades, de acuerdo a las reglamentaciones especiales que para el efecto expida el Consejo de Administración de la Cooperativa. 3. Celebrar contratos de apertura de crédito. 4. Comprar y vender títulos representativos de obligaciones emitidas por entidades de derecho público de cualquier orden. 5. Efectuar operaciones de compra y venta de cartera y/o factoring sobre toda clase de títulos. 6. Emitir bonos. 7. Prestar servicios de asistencia técnica, educación, capacitación y solidaridad que en desarrollo de las actividades previstas en el estatuto o por disposición de a ley cooperativa, pueda desarrollar directamente o mediante convenio con otras entidades. En todo caso, en la prestación de tales servicios la cooperativa no podrá utilizar recursos provenientes de los depósitos de ahorro y demás recursos captados en la actividad financiera. 8. Celebrar convenios dentro de las disposiciones legales para la prestación de otros servicios, especialmente aquellos celebrados con los establecimientos bancarios para el uso de cuentas corrientes. 9. Promover, coordinar, organizar o ejecutar programas para satisfacer las necesidades de vivienda de sus asociados. 10. Facilitar a los asociados y sus familiares el acceso a servicios constitutivos de la seguridad social en las áreas de salud, recreación, asistencia social, educación informal, capacitación profesional, contratar seguros y otros. 11. Las demás actividades económicas, sociales o culturales, conexas o complementarias de las anteriores, destinadas a satisfacer las necesidades de sus asociados. En tal sentido "FINANCIERA PROGRESSA" podrá realizar toda clase de actos y contratos tales como adquirir, vender o dar en garantía sus bienes, muebles o inmuebles y celebrar todo tipo de contratos bancarios, girar, endosar, aceptar, cobrar, protestar y cancelar títulos valores u otros efectos de comercio, importar bienes y servicios, reivindicar, transigir, o comprometer sus derechos y realizar dentro del objeto social, toda clase de actividades lícitas y permitidas a estas entidades por la legislación vigente.

CERTIFICA:

Actividad Principal:
6492 (Actividades Financieras De Fondos De Empleados Y Otras Formas Asociativas Del Sector Solidario)

CERTIFICA:

** Órganos De Administración **

Que por Acta no. 19 de Asamblea de Delegados del 15 de marzo de 2018, inscrita el 11 de mayo de 2018 bajo el número 00034007 del libro III de las entidades sin ánimo de lucro, fue (ron) nombrado (s):

Nombre	Identificación
MIEMBRO CONSEJO DE ADMINISTRACION	
SAENZ HERRERA MIGUEL ALEXANDER	C.C. 000000080226856
MIEMBRO CONSEJO DE ADMINISTRACION	
GUERRERO ROMERO NUBIA MARITZA	C.C. 000000051936666
MIEMBRO CONSEJO DE ADMINISTRACION	
MORENO BAYONA REINALDO	C.C. 000000091222935
MIEMBRO CONSEJO DE ADMINISTRACION	
MELENDEZ GRAU ALVARO	C.C. 000000079590713
MIEMBRO CONSEJO DE ADMINISTRACION	
QUINTERO PEREZ MARTHA ELENA	C.C. 000000040086510
MIEMBRO CONSEJO DE ADMINISTRACION	
ACHURY RODRIGUEZ DIANA MARITZA	C.C. 000000052455125
MIEMBRO CONSEJO DE ADMINISTRACION	
ZAMORANO CALVO ANNA NEBETH	C.C. 000000030336118
MIEMBRO SUPLENTE CONSEJO DE ADMINISTRACION	
MENDOZA MONTAÑO OSCAR ANDRES	C.C. 000000080126918
MIEMBRO SUPLENTE CONSEJO DE ADMINISTRACION	
ROMERO MORALES GIOVANNA ALEXANDRA	C.C. 000000052367290
MIEMBRO SUPLENTE CONSEJO DE ADMINISTRACION	
MACHADO MONCAYO OLGA LUCIA	C.C. 000000040035187
MIEMBRO SUPLENTE CONSEJO DE ADMINISTRACION	
MARTINEZ NIETO OSCAR MAURICIO	C.C. 000000079721209
MIEMBRO SUPLENTE CONSEJO DE ADMINISTRACION	
CABEZAS JURIN ELIZABETH	C.C. 000000035510301
MIEMBRO SUPLENTE CONSEJO DE ADMINISTRACION	
BELTRAN SUAVITA HELIO LEONARDO	C.C. 000000079650762
MIEMBRO SUPLENTE CONSEJO DE ADMINISTRACION	
BURGOS MENDOZA MARIA ALEXANDRA CRISTINA	C.C. 000000052225489

CERTIFICA:

Representante Legal: Es el Gerente General de FINANCIERA PROGRESSA, quien ejecutará las Decisiones de la Asamblea General de Delegados y del Consejo de Administración y superior de todos los funcionarios. Será elegido por el Consejo de Administración y tendrá dos (2) suplentes que serán designados por el Consejo de Administración y deberán cumplir los mismos requisitos. Cualquier mención que en el

presente estatuto se haga al Gerente se entenderá efectuada al Representante Legal. En sus ausencias temporales o accidentales el Representante legal será reemplazado por uno de los suplentes (en su orden) de que trata el Artículo 61" del presente estatuto.

CERTIFICA:

** Nombramientos **

Que por Acta no. 182 de Consejo de Administración del 6 de octubre de 2017, inscrita el 17 de enero de 2018 bajo el número 00032232 del libro III de las entidades sin ánimo de lucro, fue (ron) nombrado (s):

Nombre	Identificación
GERENTE GENERAL	
MORA JIMENEZ INGRYD GEOVANA	C.C. 000000037278016

Que por Acta no. 192 de Consejo de Administración del 27 de julio de 2018, inscrita el 7 de septiembre de 2018 bajo el número 00035464 del libro III de las entidades sin ánimo de lucro, fue (ron) nombrado (s):

Nombre	Identificación
PRIMER REPRESENTANTE LEGAL SUPLENTE	
PALACIO ANA MARGARITA	C.C. 000000064564795
SEGUNDA REPRESENTANTE LEGAL SUPLENTE	
MATEUS SUAREZ SANDRA LILIANA	C.C. 000000052262622

CERTIFICA:

Facultades del Representante Legal: Funciones del representante legal. Serán funciones del Representante Legal: 1. Ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Administración. 2. Nombrar y remover a los empleados de "FINANCIERA PROGRESSA". 3. Rendir los informes que solicite el Consejo de Administración. 4. Enviar oportunamente los informes requeridos por los entes gubernamentales. 5. Presentar el presupuesto anual al Consejo de Administración para su aprobación. 6. Someter a la consideración del Consejo de Administración las solicitudes de crédito que excedan sus atribuciones o que no se ajusten a los reglamentos establecidos. 7. Ejecutar y hacer ejecutar todas las operaciones necesarias para que "FINANCIERA PROGRESSA" cumpla sus fines, sujetándose al estatuto y a las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Administración. 8. Decidir sobre el ejercicio de acciones judiciales y transigir cualquier litigio que tenga "FINANCIERA PROGRESSA" o someterlo a arbitramiento, previo concepto del Consejo de Administración cuando la cuantía la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigente. 9. Representar a FINANCIERA PROGRESSA" en asuntos de negocios y relaciones públicas, procurando mantener la imagen que corresponde a los fines que persigue "FINANCIERA PROGRESSA". 10. Presentar el balance mensual de "FINANCIERA PROGRESSA" al Consejo de Administración. 12. Presentar el plan operativo de 'FINANCIERA PROGRESSA" para el siguiente año, a más tardar, en octubre de cada año. 11, Las demás que le asigne el presente estatuto, los reglamentos y el Consejo de Administración. 12. Firmar y aceptar todos los actos relacionados con la constitución, reforma, aclaración y cancelación de las hipotecas, prendas y demás garantías, que constituyan sus asociados para respaldar sus créditos y demás obligaciones con la Cooperativa hasta por el monto de Mil (1.000) Salarios Mínimos Mensuales Vigentes. PARÁGRAFO: Las funciones del Representante Legal, que hacen relación a la ejecución de las

actividades y servicios, las desempeñará por si o mediante delegación a los funcionarios de "FINANCIERA PROGRESSA" o si tiene suplente.

CERTIFICA:

** REVISORIA FISCAL **
Que por Acta no. 19 de Asamblea de Delegados del 15 de marzo de 2018, inscrita el 11 de mayo de 2018 bajo el número 00034008 del libro III de las entidades sin ánimo de lucro, fue (ron) nombrado (s):

Nombre	Identificación
REVISOR FISCAL PERSONA JURIDICA	
PLANEACION Y ORGANIZACION EMPRESARIAL SAS	N.I.T. 000009004540479

Que por Documento Privado no. sin num de Revisor Fiscal del 12 de abril de 2018, inscrita el 15 de mayo de 2018 bajo el número 00034041 del libro III de las entidades sin ánimo de lucro, fue (ron) nombrado (s):

Nombre	Identificación
REVISOR FISCAL PRINCIPAL	
SANCHEZ DIAZ ANA BRICEL	C.C. 000000027964876
REVISOR FISCAL SUPLENTE	
ROJAS RUIZ MIGUEL ANGEL	C.C. 000000007221364

CERTIFICA:

Que en esta Cámara de Comercio no aparecen inscripciones posteriores de documentos referentes a reforma, disolución liquidación o nombramientos de representantes legales de la mencionada entidad.

CERTIFICA:

El registro ante las cámaras de comercio no constituye aprobación de estatutos. (Decreto 2150 de 1995 y Decreto 427 de 1996).

La persona jurídica de que trata este certificado se encuentra sujeta a la inspección, vigilancia y control de las autoridades que ejercen esta función, por lo tanto deberá presentar ante la autoridad correspondiente, el certificado de registro respectivo, expedido por la Cámara de Comercio, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de inscripción, más el término de la distancia cuando el domicilio de la persona jurídica sin ánimo de lucro que se registra es diferente al de la cámara de comercio que le corresponde. En el caso de reformas estatutarias además se allegará copia de los estatutos.

Toda autorización, permiso, licencia o reconocimiento de carácter

oficial, se tramitará con posterioridad a la inscripción de las personas jurídicas sin ánimo de lucro en la respectiva Cámara de Comercio.

CERTIFICA:

De conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de la Ley 962 de 2005, los actos administrativos de registro aquí certificados quedan en firme diez (10) días hábiles después de la fecha de la correspondiente anotación, siempre que no sean objeto de recurso. Los sábados no son tenidos en cuenta como días hábiles para la Cámara de Comercio de Bogotá.

* * * El presente certificado no constituye permiso de * * *
* * * funcionamiento en ningún caso * * *

****
** Este certificado refleja la situación jurídica de la **
entidad sin ánimo de lucro hasta la fecha y hora de su expedición.
****

El Secretario de la Cámara de Comercio,

Valor: $ 5,800

****
Para verificar que el contenido de este certificado corresponda con la información que reposa en los registros públicos de la Cámara de Comercio de Bogotá, el código de verificación puede ser validado por su destinatario solo una vez, ingresando a www.ccb.org.co
****
Este certificado fue generado electrónicamente con firma digital y cuenta con plena validez jurídica conforme a la Ley 527 de 1999.
****
Firma mecánica de conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la autorización impartida por la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante el oficio del 18 de noviembre de 1996.

ANEXO No. 2
CONTRATO LABORAL Y CERTIFICACIÓN LABORAL

progressa
cooperativa de ahorro y crédito

CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO A TÉRMINO INDEFINIDO

EL EMPLEADOR	
NOMBRE	**DOMICILIO DEL EMPLEADOR**
PROGRESSA	TRANS. 21 No. 98-71 P ISO 5
EL TRABAJADOR	
NOMBRE	**IDENTIFICACION**
EDGAR PAEZ BASTIDAS	79684314
LUGAR Y FECHA DE NACIMIENTO	**DOMICILIO DEL TRABAJADOR**
02 DE JULIO DE 1974	CRA 69 D 1-51 S TORRE 1 APTO 1203
CARGO	
COORDINADOR DE AUDITORIA	
SALARIO	**PERIODO DE PAGO**
$2.821.432	QUINCENAL
CIUDAD DONDE HA SIDO CONTRATADO	**LUGAR DONDE DESEMPEÑARA LABORES**
BOGOTA	BOGOTA
TERMINO DE DURACION DEL CONTRATO	**FECHA DE INICIO DE LABORES**
INDEFINIDO	26 DE AGOSTO DE 2015

Entre el EMPLEADOR y el TRABAJADOR, identificados como aparece arriba, se ha celebrado el presente contrato de trabajo a término indefinido, contenido en las siguientes cláusulas:

OBLIGACIONES DEL TRABAJADOR:

PRIMERA: El TRABAJADOR se obliga para con el EMPLEADOR: a) A incorporar lealmente, en forma personal y al servicio exclusivo del EMPLEADOR, su capacidad normal de trabajo en el desempeño de todas las labores propias, anexas, o

www.progressa.coop
informacion@progressa.coop
Transversal 21 N° 98-71 Piso 1 - Bogotá
Call Center Bogotá: 307 80 68.
Línea Nacional Gratuita: 01 8000 12 96 80

complementarias del empleo, oficio o cargo indicado, de conformidad con los reglamentos, órdenes e instrucciones del EMPLEADOR observando en su desempeño el cuidado y diligencia necesarios, pero es entendido que el TRABAJADOR se obliga también al desempeño de cualesquiera otras funciones que se le asignen relacionadas con los negocios del EMPLEADOR; que no exijan una capacidad técnica especial; b) El servicio antes dicho lo prestará personalmente el TRABAJADOR en los lugares arriba señalados, pero se obliga a aceptar cualquier otro empleo, cargo u oficio a donde el EMPLEADOR lo promueva o traslade, bajo su dependencia, en cualquier ciudad del país, bien a su servicio directo, bien al de cualquiera de las empresas o sociedades de las cuales el EMPLEADOR sea agente, socio, accionista, filial o afiliado, siempre que el cambio no implique desmejoramiento en la remuneración básica, ni en la categoría del TRABAJADOR; c) A cumplir con los horarios que establezca el EMPLEADOR y las disposiciones de los Reglamentos de la Empresa; d) A no atender durante las horas de trabajo asuntos u ocupaciones distintas a las que el EMPLEADOR le señale, sin previa autorización de éste; e) A realizar el trabajo que se le encomiende con el cuidado y diligencia que las personas emplean ordinariamente en sus propios negocios, en el lugar, en el tiempo y en las condiciones acordadas; f) A manejar escrupulosamente los valores, documentos e intereses que se le encomienden por razón de su cargo y de los cuales será responsable y deberá rendir cuenta rigurosa de ellos al EMPLEADOR; g) A efectuar personalmente por sí mismo el trabajo acordado y convenido y seguir las instrucciones que le sean dadas por el EMPLEADOR o por quien lo represente, respecto al desarrollo de sus labores; h) A guardar estricta reserva de cuanto llegare a su conocimiento por razón de su oficio y cuya comunicación a otros pudiere causar perjuicios al EMPLEADOR sobre los secretos estrictamente profesionales, operaciones, negocios, procedimientos comerciales, o cualquier clase de información referente al EMPLEADOR y a mantener esta reserva en caso de retiro por cualquier causa; i) A usar correctamente y sólo en menesteres del trabajo contratado, los elementos de protección y herramientas suministradas por el EMPLEADOR.

SEGUNDA: El TRABAJADOR desempeñará las labores en el horario que le asigne el EMPLEADOR.

TERCERA: Los descubrimientos o invenciones y las mejoras en los procedimientos, lo mismo que los trabajos y consiguientes resultados de las actividades del TRABAJADOR mientras preste sus servicios al EMPLEADOR quedarán de propiedad exclusiva del EMPLEADOR. Este último tendrá derecho exclusivo de hacer patentar a nombre de terceros o a su nombre esos inventos o mejoras, para lo cual el TRABAJADOR se obliga desde ahora a facilitar el cumplimiento oportuno de las correspondientes formalidades y a

www.progressa.coop
informacion@progressa.coop
Transversal 21 N° 98-71 Piso 1 - Bogotá
Call Center Bogotá: 307 80 68.
Línea Nacional Gratuita: 01 8000 12 96 80

dar su firma o constituir los poderes y documentos necesarios para tal fin cuando el EMPLEADOR en cuestión lo solicite, sin que ninguno de estos quede obligado al pago de compensación alguna.

REMUNERACION:

CUARTA: Por su incorporación al trabajo, mediante el cumplimiento de las obligaciones a cargo del TRABAJADOR, el EMPLEADOR pagará a éste la remuneración mensual básica establecida en la parte inicial del presente contrato.

QUINTA: Las partes de común acuerdo y amparadas en el artículo 15 de la Ley 50 de 1990 han convenido que no constituye salario ninguno de los beneficios que reciba o en el Futuro llegue a recibir el TRABAJADOR en forma adicional al salario pactado en este contrato.

SEXTA: El EMPLEADOR no reconoce ningún otro tipo de remuneración al TRABAJADOR, ni en dinero, ni en especie.
SEPTIMA: Los pagos de la remuneración acordada, se harán en la forma establecida por el EMPLEADOR.
OCTAVA: Es entendido que las gratificaciones y las bonificaciones que ocasionalmente el EMPLEADOR haga al TRABAJADOR por mera liberalidad no constituyen salario para ningún efecto.

DURACION Y PERIODO DE PRUEBA:

NOVENA: El presente contrato es de duración indefinida pero se acuerda que EL TRABAJADOR ingresa al servicio de EL EMPLEADOR en período de prueba, por **dos (2) meses** contados a partir de la fecha de ingreso.

TERMINACION DEL CONTRATO:

DECIMA: Habrá lugar a la terminación de este contrato (i) cuando el EMPLEADOR decida darlo por terminado sin justa causa mediante el pago de la respectiva indemnización que establezca la ley vigente al momento de su terminación, (ii) por renuncia voluntaria del TRABAJADOR, (iii) por mutuo acuerdo entre las partes o, (iv) cuando se configure

www.progressa.coop
informacion@progressa.coop
Transversal 21 N° 98-71 Piso 1 - Bogotá
Call Center Bogotá: 307 80 68.
Línea Nacional Gratuita: 01 8000 12 96 80

cualquiera de las justas causas previstas en la Ley, en el presente contrato, en los Reglamentos del EMPLEADOR o en cualquier otra norma que rija las relaciones entre el EMPLEADOR y el TRABAJADOR.

DECIMA PRIMERA: Son justas causas para que el EMPLEADOR dé por terminado el contrato de trabajo sin previo aviso y sin indemnización alguna, las enumeradas en el Artículo 7° del Decreto 2351 de 1965, las que mencione en cualquier tiempo el Reglamento de Trabajo del EMPLEADOR y además, todas aquellas que en el futuro convengan las partes y las siguientes: a) Cualquier falta de honradez o el abandono del trabajo sin autorización dada por escrito al TRABAJADOR por los superiores respectivos; b) La violación del TRABAJADOR de cualquiera de sus obligaciones legales, contractuales o reglamentarias; c) La no asistencia puntual del TRABAJADOR a los turnos o jornadas respectivas, sin justa causa comprobada a juicio del EMPLEADOR, de conformidad con la escala de faltas establecida para el efecto en el Reglamento Interno de Trabajo de la Compañía; d) El que el TRABAJADOR llegue embriagado al trabajo o ingiera licores embriagantes en las horas de labor y en las dependencias del EMPLEADOR; e) La no asistencia a una sección completa de la jornada de trabajo, o más, sin excusa suficiente a juicio del EMPLEADOR; f) El que el TRABAJADOR incurra En cualquier acto u omisión que por su culpa, negligencia o descuido ponga en peligro la seguridad del personal, del EMPLEADOR o de las instalaciones, elementos, maquinarias, productos o materias primas del EMPLEADOR; g) La ejecución por parte del TRABAJADOR de labores remuneradas al servicio de terceros; h) La revelación de secretos y datos reservados del EMPLEADOR.

OTROS DERECHOS Y OBLIGACIONES:

DECIMA SEGUNDA: En caso que el TRABAJADOR reciba una suma como anticipo para gastos de viaje u otro motivo específico, se compromete a utilizarla exclusivamente en esta clase de gastos, de conformidad con las reglamentaciones que al respecto tiene impartidas u ordene en el futuro el EMPLEADOR, siendo entendido que cualquier uso indebido que haga de dicho dinero o de parte de él, se considerará como justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo por parte del EMPLEADOR. Igualmente y en caso de retiro, el TRABAJADOR autoriza al EMPLEADOR para deducir de sus salarios y prestaciones sociales, el día en que se practique la liquidación final de ellos, el saldo que por este concepto adeude a él, en el momento de dicha liquidación. Esta autorización se extiende también para responder por las cantidades que resulten a su cargo con respecto a las herramientas que el EMPLEADOR le haya confiado bajo custodia, o en cualquier

www.progressa.coop
informacion@progressa.coop
Transversal 21 N° 98-71 Piso 1 - Bogotá
Call Center Bogotá: 307 80 68.
Línea Nacional Gratuita: 01 8000 12 96 80

otro carácter, quedando facultado el EMPLEADOR para hacer los descuentos por faltantes de equipos o herramientas, durante la vigencia del presente contrato, y de los salarios percibidos por el TRABAJADOR, cada vez que el EMPLEADOR de acuerdo a sus normas internas, establezca el estado de faltantes de éstas.

DECIMA TERCERA: La época de vacaciones será designada por el EMPLEADOR y será obligación del TRABAJADOR disfrutarlas cuando el EMPLEADOR lo indique, la cual se dará a conocer con una antelación no inferior a quince (15) días, anteriores a la fecha en que se conceden las vacaciones.

DECIMA CUARTA: Toda variación en la remuneración del TRABAJADOR y las demás modificaciones que acuerden las partes, se harán constar por escrito en anexos al presente contrato.

DECIMA QUINTA: Para todos los efectos laborales se deja constancia que el TRABAJADOR ingresará al servicio del EMPLEADOR el día 26 de Agosto de 2015.

Del presente contrato se han extendido dos (2) ejemplares del mismo contenido, uno (1) para EL EMPLEADOR y uno (1) para EL TRABAJADOR, los cuales en fe de lo expuesto se firman el 26 de Agosto de 2015.

EL EMPLEADOR,

GLORIA ISABEL ALONSO R.
C.C.52.057.963
C.C. No. 52.057.963 de Bogotá

EL TRABAJADOR,

EDGAR PAEZ BASTIDAS
C.C. 79.684.314

www.progressa.coop
informacion@progressa.coop
Transversal 21 N° 98-71 Piso 1 - Bogotá
Call Center Bogotá: 307 80 68.
Línea Nacional Gratuita: 01 8000 12 96 80

Financiera progressa

Le ponemos el corazón a tu futuro.

Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito
NIT. 830.033.907- 8

CERTIFICA:

De conformidad con la información que reposa en la carpeta del extrabajador certificamos que el señor (a) **PAEZ BASTIDAS EDGAR,** identificado con cédula de ciudadanía número **79.684.314** laboro en la compañía, en los siguientes cargos:

- **Coordinador de Auditoria** desde el 26 de Agosto de 2015 hasta 30 de junio de 2016.
- **Auditor interno** desde el 1 de julio de 2016 hasta 17 de julio de 2017. Con un contrato a término indefinido.

Se expide esta certificación en la ciudad de Bogotá el día 4 del mes de diciembre del año 2019.

Para verificación de datos del presente documento comunicarse con el Área de Gestión Humana al teléfono (1) 3286540 ext. 619, en la ciudad de Bogotá. En el horario de 7:30 am a 5:00 pm de Lunes a Viernes.

Ingryd Geovana Mora Jimenez
Gerente General

www.progressa.coop
informacion@progressa.coop
Transversal 21 No. 98 - 71 Piso 1
Call Center Bogotá: 307 80 68.
Línea Nacional Gratuita: 01 8000 12 96 80

ANEXO No. 3
LIQUIDACIÓN LABORAL

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO
LIQUIDACION DE CONTRATO DE TRABAJO

Financiera progressa

EMPLEADO

CEDULA	NOMBRE	ULTIMO SUELDO
79684314	PAEZ BASTIDAS EDGAR	6,000,000

ULTIMO CARGO	CODIGO	DESCRIPCION	TIPO DE CONTRATO
	152	AUDITOR INTERNO	Termino indefinido

FECHAS	INGRESO	RETIRO	CAUSA DEL RETIRO	
	08/26/2015	07/17/2017	03	RETIRO UNILATERAL SIN JUSTA CAUSA

NOMINA :

FECHA	TIPO	NUMERO		NETO A PAGAR
07/21/2017	NO	1011248	LIQUIDACION RETIRO INDIVIDUAL del 08/26/2015 al 07/17/2017 NO 1011248	12,096,917

LIQUIDACION :

CONCEPTO	BASES		OBLIGACION	DEVENGADOS	DEDUCIDOS
	TIEMPO	VALOR			
1001 SUELDO BASICO	2.00	0.00	.	298,956.00	0.00
1020 CESANTIAS CAUSADAS EN EL AÑO	197.00	4,484,340.00	.	2,453,931.00	0.00
1025 COMPENSACION DE VACACIONES	13.42	4,484,340.00	.	2,005,497.00	0.00
1027 INTERESES A LAS CESANTIAS CAUSADOS EN EL AÑO	0.00	0.00	.	161,141.00	0.00
1028 INDEMNIZACION POR DESPIDO SIN JUSTA CAUSA	0.00	0.00	.	7,150,031.00	0.00
1060 PRIMA LEGAL	17.00	4,484,340.00	.	211,761.00	0.00
2001 SALUD COOMEVA EPS	2.00	2,305,000.00	.	0.00	92,200.00
2002 PENSION COLPENSIONES - ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES	2.00	2,305,000.00	.	0.00	92,200.00
***** PRIMA DE VACACIONES CAUSADA - PROVISION	13.42	4,484,340.00	.	0.00	0.00
			TOTALES	12,281,317.00	184,400.00

Se hace constar expresamente lo siguiente:
1. Que el empleador ha incorporado en la anterior liquidación, en lo pertinente, la totalidad de los valores correspondientes a salarios, horas extras, recargos por trabajo nocturno, descansos remunerados, cesantía, intereses de cesantía, vacaciones, accidentes de trabajo, primas, calzado y overoles, auxilio de transporte y en general, todo concepto relacionado con salarios, descansos, prestaciones, indemnizaciones de toda especie y en general, por toda acreencia laboral que tengan por causa el contrato de trabajo que ha quedado extinguido.
2. En consideración a que la obtención de los datos contables, elaboración y revisión de la presente liquidación, su aprobación y el giro de cheques, ha exigido varios días, por lo cual ha sido físicamente imposible pagar en el instante de la terminación del contrato, el trabajador conviene expresamente en qué el término transcurrido entre la terminación del contrato y la fecha de esta liquidación y pago ha sido el necesario, razonable y prudencial para estos efectos y que, en consecuencia, no ha habido mora en el pago.
3. Que no obstante la anterior declaración, se hace constar por las partes que con el pago de la suma de dinero a que hace referencia la presente liquidación, queda transada cualquier diferencia relativa al contrato de trabajo que ha quedado terminado, pues ha sido común ánimo transar definitivamente como en efecto se transa, todo reclamo pasado, presente o futuro que tenga por causa el mencionado contrato. Por consiguiente, está transacción tiene como efecto la extinción de las obligaciones provenientes de la relación laboral que existió entre empleador y trabajador, quienes recíprocamente se declaran a paz y salvo por los conceptos expresados, excepto en cuanto a los derechos ciertos e indiscutibles del trabajador que, por cualquier circunstancia, estén pendientes de reconocimiento o pago. (Art. 15 C.S.T.).
4. Se deja constancia, igualmente, que al trabajador se le dio orden para el examen médico de egreso.

ELABORÓ | EMPRESA | C.C. EMPLEADO

progressa
cooperativa de ahorro y crédito

Bogotá, 17 de julio de 2017

Señor

EDGAR PAEZ BASTIDAS

Auditor Interno

Ciudad

Cordial Saludo,

Nos permitimos informarle a partir de la fecha, **PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO**, da por terminado su contrato laboral sin justa causa, así, procederemos a realizar el pago de la respectiva liquidación de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 50 de 1990 (C.S.T. Artículo 64) y demás disposiciones concordantes.

Agradecemos de antemano su tiempo y dedicación a Progressa, reiterando nuestra gratitud por los logros y experiencias compartidas. Augurando éxito en su camino personal y profesional.

Adjuntamos esta comunicación orden de exámenes médicos con vigencia de cinco días hábiles, los formatos de paz y salvos y acta de entrega de puesto de trabajo, los cuales deberán ser diligenciados en su totalidad, de acuerdo con lo establecido en el proceso interno de la Cooperativa.

Atentamente

RAFAEL ALBERTO CASTILLO SANCHEZ

Representante Legal Suplente

Progressa

Recibí 17-07-2017

ANEXO No. 4
CERTIFICACIÓN Y ESTADO DE CUENTA DEL CRÉDITO

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO
NIT 830.033.907-8

CERTIFICA QUE:

El(la) asociado(a) **PAEZ BASTIDAS EDGAR**, identificado(a) con cedula de ciudadanía número **79684314** a corte 31 de diciembre de 2019, presenta un saldo a cargo por concepto de la(s) obligación (es) crediticia(s) relacionada(s) a continuación:

N° OBLIGACIÓN	LINEA DE CRÉDITO	VALOR
161160048	COMPRA CARTERA CONSUMO	$ 8.965.981
Honorarios en cobro de cartera		$ 0
Gastos de cobranza de cartera		$ 16.447

La presente certificación se expide a solicitud del interesado al día 4 del mes de diciembre de 2019.

Cordialmente,

Genrencia de operaciones
Financiera Progressa

Elaborado: Procesos automático página web
Progressa se reserva realizar verificaciones posteriores de los saldos del asociado mencionado
CC-MA1-IN1-FO3 V.1 27/05/2019

Financiera progressa

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO

NIT 830033907

DEC-03-19 17:07:28

ESTADO DE CUENTA

Fecha de Corte Pago Inmediato

Formato Fecha: MM/DD/AAAA

PAEZ BASTIDAS EDGAR
CC/NIT 79684314
Direcci. CR 69 D NO 1 51 SUR TO 1 AP 1203 BOGOTA
Barrio hipotecho Tel. 4872789 3006492858
Ciudad BOGOTA, D.C.-Distrito Capital Activo

Fecha Límite de Pago Pago Inmediato
Afiliación 08/26/2015
% Aportes y Ahorros 3.00%
Altura de mora crédito(s) 32 días

INFORMACION PAGOS MES ANTERIOR NOV/2019

Obligación	Descripción Obligación	Total Aplicado	Capital	Interés Corriente	Interés por Mora	Seguro
	Totales	0	0	0	0	

INFORMACION SALDO AL CORTE Y PAGO MENSUAL

Aportes y Ahorros Permanentes

Tipo	Referencia	Descripción Referencia	Cuota Mensual	Saldo al corte	Saldo Diversionista	Valor Vencido	Valor a Pagar
200	79684314	APORTES SOCIALES	88,790	1,675,483	0	2,418,855	2,418,855
201	79684314	AHORRO PERMANENTE	45,740	196,786	0	1,048,664	1,048,664
		Totales	134,530	1,872,269	0	3,467,519	3,467,519

Obligaciones Crediticias

Concepto	Dias de atraso	Valor cuota mes	Monto Solicitado	Saldo Cancelacion Total	Tasa N.A.	Valor Vencido	Honorarios	Gastos de Cobranza	Valor a Pagar
15-161160048-COMPRA CARTERA CONSUMO-Compra de Cartera	32	251,929	11,895,199	8,965,981	15.70	507,107	0	16,447	523,740
Totales				8,965,981		507,107	0	16,447	523,740

VALOR TOTAL A CANCELAR A LA FECHA : Pago Inmediato $3,991,259

- Si ya realizó su pago agradecemos hacer caso omiso.
- Si su extracto no llega oportunamente, ello no le exime de efectuar su pago en la fecha prevista.
- Si su medio de pago es libranza y presenta vencimiento en su(s) obligacion(es), lo invitamos a realizar la cancelación a través de nuestros canales de recaudo directos.
- Recuerde que su cooperativa en cumplimiento de la ley 1266 de 2008 de habeas data, está en la obligación de notificar mensualmente su comportamiento de pago a las centrales de riesgo.

Financiera progressa

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO

830033907

3374 - CA DETALLE DE MOVIMIENTOS POR CREDITO

ASOCIADO
PAEZ BASTIDAS EDGAR
79684314

OBLIGACIÓN
Tipo 15 Número 161145930
COMPRA CARTERA CONSUMO

RANGO MOVIMIENTOS
Desde 31-JUL-16
Hasta 01-DEC-19

Documento	Fecha	Descripción Movimiento	CAPITAL		INTERES		MORA		SEG.VIDA		CAPITALIZAC.		Total Abonos
			Cargo	Abono	Cargo	Abono	Cargo	Abono	Cargo	Abono	Cargo	Abono	
DC 1131094	17-AUG-16	Cont.cre.15 161145930 79684314 PAEZ BASTIDAS EDGAR 313 - LINEA CONSUMO	20,000,000	0	0	120,534	0	0	0	0	0	0	120,534
DN 11601054	01-OCT-16	Contab. cuenta cobro: 161000647	0	220,058	0	261,666	0	0	0	4,000	0	0	485,724
DN 11601146	01-NOV-16	Contab. cuenta cobro: 161000724	0	222,980	0	258,788	0	0	0	3,956	0	0	485,724
DN 11601246	01-DEC-16	Contab. cuenta cobro: 161000803	0	225,943	0	255,870	0	0	0	3,911	0	0	485,724
DN 11601402	01-JAN-17	Contab. cuenta cobro: 171009027	0	228,944	0	252,914	0	0	0	3,866	0	0	485,724
DN 11601476	01-FEB-17	Contab. cuenta cobro: 171009134	0	231,985	0	249,919	0	0	0	3,820	0	0	485,724
DN 11601598	01-MAR-17	Contab. cuenta cobro: 171009392	0	235,066	0	246,884	0	0	0	3,774	0	0	485,724
DN 11601811	01-APR-17	Contab. cuenta cobro: 171009447	0	238,188	0	243,809	0	0	0	3,774	0	0	485,771
DN 11601925	01-MAY-17	Contab. cuenta cobro: 171009551	0	241,353	0	240,692	0	0	0	3,727	0	0	485,772
DN 11601981	01-JUN-17	Contab. cuenta cobro: 171009668	0	244,559	0	237,534	0	0	0	3,679	0	0	485,772
DN 11602084	01-JUL-17	Contab. cuenta cobro: 171009871	0	247,807	0	234,335	0	0	0	3,582	0	0	485,724
ALL 1000721	25-JUL-17	Aplicacion liquidacion de emrpresa	0	10,227,512	0	0	0	0	0	0	0	0	10,227,512
ASA 1002684	31-JUL-17	Aplicación a obligaciones del asociado	0	7,435,605	0	201,088	0	0	0	3,533	0	0	7,640,226
	TOTAL MOVIMIENTO		20,000,000	20,000,000	0	2,804,033	0	0	0	41,622	0	0	22,845,655
	TOTAL SALDO A CARGO A: 01-DEC-19		0		0		0		0		0		

Financiera progressa

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO

830033907

3374 - CA DETALLE DE MOVIMIENTOS POR CREDITO

ASOCIADO
PAEZ BASTIDAS EDGAR
79684314

OBLIGACIÓN
Tipo 15 Número 161160048
COMPRA CARTERA CONSUMO

RANGO MOVIMIENTOS
Desde 30-APR-17
Hasta 01-DEC-19

Documento		Fecha	Descripción Movimiento	CAPITAL		INTERÉS		MORA		SEG.VIDA		CAPITALIZAC.		Total Abonos
				Cargo	Abono	Cargo	Abono	Cargo	Abono	Cargo	Abono	Cargo	Abono	
DC	1144055	23-MAY-17	Cont.cre.15 161160048 79684314 PAEZ BASTIDAS EDGAR 313 - LINEA CONSUMO	11,895,199	0	0	40,965	0	0	0	0	0	0	40,965
DN	11602084	01-JUL-17	Contab. cuenta cobro: 171009071	0	130,881	0	155,629	0	0	0	2,379	0	0	288,889
ALL	1000721	25-JUL-17	Aplicacion liquidacion de empresa	0	766,892	0	1,015,205	0	0	0	16,013	0	0	1,798,110
DN	11602268	01-AUG-17	Contab. Descuentos de nomina mes AUG/1 Cta.Cobro 41-171009962 Nomina: 287 - Emp: PROGRESSA	0	288,889	0	0	0	0	0	0	0	0	288,889
DN	11602367	01-SEP-17	Contab. Descuentos de nomina mes SEP/1 Cta.Cobro 41-171010010 Nomina: 287 - Emp: PROGRESSA	0	134,223	0	0	0	0	0	0	0	0	134,223
TSF	1002540	01-MAR-18	Abono Extra. Cartera proceso 937631	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
CM	1000089	31-JUL-18	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,021	0	0	0	0	0	0
CB	1144641	17-AUG-18	CB $795.000	0	88,344	0	663,384	0	4,384	0	11,746	0	0	767,858
AJA	1000839	31-AUG-18	Cancelación de vencimiento saldos menores con Ahorro Permanente, Cierre Agosto 2018.	0	112,641	0	134,086	0	1,158	0	0	0	0	247,885
CM	1000090	31-AUG-18	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	3,521	0	0	0	0	0	0
CB	1147271	27-SEP-18	CB $255.000	0	114,136	0	135,718	0	2,168	0	2,978	0	0	255,000
CM	1000091	30-SEP-18	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,168	0	0	0	0	0	0
CB	1149395	26-OCT-18	CB $255.000	0	115,652	0	134,225	0	2,095	0	3,028	0	0	255,000
CM	1000092	31-OCT-18	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,095	0	0	0	0	0	0
CB	1151787	30-NOV-18	CB $255.000	0	117,189	0	133,076	0	2,448	0	2,287	0	0	255,000
CM	1000094	30-NOV-18	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,448	0	0	0	0	0	0
TS	1125015	15-DEC-18	Cambio de sucursal a la Obligación 15-161160048 Suc. Anterior 1 Suc. actual 211 Tercero	10,026,352	10,026,352	191,304	191,304	1,192	1,192	0	0	0	0	10,218,048
CB	111154047	28-DEC-18	CB $254.000	0	118,746	0	130,926	0	2,299	0	2,029	0	0	254,000
CM	211000097	31-DEC-18	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,299	0	0	0	0	0	0
CB	111155767	25-JAN-19	$ 255.000	0	114,650	0	129,512	0	2,048	0	0	0	0	246,210
AJA	111001221	31-JAN-19	Cuce de ahorros permanentes saldos inferiores a $ 20.000 Aut Direccion de cartera	0	5,672	0	0	0	24	0	0	0	0	5,696
CM	211000098	31-JAN-19	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,072	0	0	0	0	0	0
CM	211000117	28-FEB-19	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,402	0	0	0	0	0	0
CB	111160130	01-MAR-19	CB $255.000 (Consignacion en Efectivo en Mall Banca Electronica ZA OF PLAZA AMERICA)	0	121,922	0	128,050	0	2,402	0	2,546	0	0	255,000
CB	111160797	27-MAR-19	CB $350.000	0	123,541	0	211,700	0	2,300	0	3,375	0	0	340,916
CM	211000136	31-MAR-19	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,300	0	0	0	0	0	0
CB	111163355	29-APR-19	CB $200.000	0	125,182	0	70,406	0	2,504	0	1,908	0	0	200,000
CM	211000193	30-APR-19	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,504	0	0	0	0	0	0
CB	111165544	27-MAY-19	CB $240.000	0	126,845	0	108,914	0	2,358	0	1,883	0	0	240,000
CM	211000231	31-MAY-19	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,358	0	0	0	0	0	0
CM	211000250	30-JUN-19	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,753	0	0	0	0	0	0
CCT	111006427	16-JUL-19	Campaña de normalización condonacion saldo vencido.	0	250,767	0	224,876	0	5,521	0	1,858	0	0	491,022
CM	211000269	31-JUL-19	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,768	0	0	0	0	0	0

ASOCIADO
PAEZ BASTIDAS EDGAR
79684314

OBLIGACIÓN
Tipo 15 Número 161160048
COMPRA CARTERA CONSUMO

RANGO MOVIMIENTOS
Desde 30-APR-17
Hasta 01-DEC-19

Documento	Fecha	Descripción Movimiento	CAPITAL		INTERÉS		MORA		SEG.VIDA		CAPITALIZAC. Cargo	CAPITALIZAC. Abono	Total Abonos
CM 211000307	31-AUG-19	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,923	0	0	0	0	0	0
CB 111175427	24-SEP-19	CB $530.000	0	265,687	0	242,454	0	7,209	0	5,470	0	0	520,900
CM 211000326	30-SEP-19	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	4,366	0	0	0	0	0	0
CB 111178189	28-OCT-19	CB $250.000	0	135,496	0	110,164	0	2,587	0	1,753	0	0	250,000
CM 211000364	31-OCT-19	CAUSACION DE MORA Y REINTEGROS	0	0	0	0	2,587	0	0	0	0	0	0
	TOTAL MOVIMIENTO		21,921,551	13,291,707	191,304	3,960,594	42,857	42,857	0	59,254	0	0	17,354,412

TOTAL SALDO A CARGO A: 01-DEC-19

8,629,844	220,665	2,904	0	0

ANEXO No. 5
CERTIFICACIÓN APORTES Y DETALLES DE LOS APORTES

Financiera progressa

FINANCIERA PROGRESSA
ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO
NIT 830.033.907-8

CERTIFICA QUE:

El(a) señor(a) PAEZ BASTIDAS EDGAR Identificado(a) con la CC 79684314 presenta los siguientes saldos por concepto de aportes y ahorros al 06 de Diciembre del 2019.

CONCEPTO	VALOR
Aportes sociales	$ 1,675,483
Ahorro permanente	$ 196,786
TOTAL	$ 1,872,269

Estos conceptos no constituyen ahorros a la vista y hacen parte del capital social de la Cooperativa.

La presente certificación se expide a los 06 días del mes de Diciembre del 2019.

Cordialmente,

progressa
DANIEL DIAZ MENESES
COORDINADOR DE OPERACIONES

Daniel Diaz Meneses
Coordinador de Operaciones

Elaboró: HSV
Progressa se reserva realizar verificaciones posteriores de los saldos del asociado mencionado.

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO
Y CREDITO 830053907

DEC-04-19 11:51:39

7146-APLICACIONES ABONOS, FECHAS: 26-AUG-15 04-DEC-19

Cédula 79684314 PAEZ BASTIDAS EDGAR

Empresa VENTANILLA

Fecha	Capital	Interes Corriente	Interes Mora	Seguro	Total
Septiembre 30-2015					
APORTES SOCIALES	55,856	0	0	0	55,856
AHORRO PERMANENTE	28,774	0	0	0	28,774
AHORRO PROGRAMADO MULTIPROPOSITO	30,000	0	0	0	30,000
				Total	**114,630**
Octubre 31-2015					
APORTES SOCIALES	55,856	0	0	0	55,856
AHORRO PERMANENTE	28,774	0	0	0	28,774
AHORRO PROGRAMADO MULTIPROPOSITO	30,000	0	0	0	30,000
				Total	**114,630**
Noviembre 30-2015					
APORTES SOCIALES	55,856	0	0	0	55,856
AHORRO PERMANENTE	28,774	0	0	0	28,774
AHORRO PROGRAMADO MULTIPROPOSITO	30,000	0	0	0	30,000
PROGRESSANDO	282,100	0	0	0	282,100
				Total	**396,730**
Diciembre 31-2015					
APORTES SOCIALES	55,856	0	0	0	55,856
AHORRO PERMANENTE	28,774	0	0	0	28,774
AHORRO PROGRAMADO MULTIPROPOSITO	30,000	0	0	0	30,000
PROGRESSANDO	282,100	0	0	0	282,100
				Total	**396,730**
Enero 31-2016					
APORTES SOCIALES	55,856	0	0	0	55,856
AHORRO PERMANENTE	28,774	0	0	0	28,774
AHORRO PROGRAMADO MULTIPROPOSITO	30,000	0	0	0	30,000
PROGRESSANDO	282,100	0	0	0	282,100
				Total	**396,730**
Febrero 29-2016					
APORTES SOCIALES	59,646	0	0	0	59,646
AHORRO PERMANENTE	30,727	0	0	0	30,727
AHORRO PROGRAMADO MULTIPROPOSITO	30,000	0	0	0	30,000
PROGRESSANDO	282,100	0	0	0	282,100
Valor Pendiente por Aplicar	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	5,744	0	0	0	5,744
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	13,402	0	0	0	13,402
Comision Tarjeta Afinidad	206	0	0	0	206
				Total	**421,826**
Marzo 31-2016					
APORTES SOCIALES	59,646	0	0	0	59,646
AHORRO PERMANENTE	30,727	0	0	0	30,727
AHORRO PROGRAMADO MULTIPROPOSITO	30,000	0	0	0	30,000
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
Valor Pendiente por Aplicar	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	1	0	0	0	1
				Total	**421,620**
Abril 30-2016					

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO
Y CREDITO 830053907

DEC-04-19 11:51:39

7146-APLICACIONES ABONOS, FECHAS: 26-AUG-15 04-DEC-19

Cédula 79684314 PAEZ BASTIDAS EDGAR

Empresa VENTANILLA

Fecha	Capital	Interes Corriente	Interes Mora	Seguro	Total
Noviembre 01-2016					
APORTES SOCIALES	84,562	0	0	0	84,562
AHORRO PERMANENTE	43,562	0	0	0	43,562
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
COMPRA CARTERA CONSUMO 16114930	222,980	258,788	0	3,956	485,724
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	37,751	0	0	0	37,751
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	88,085	0	0	0	88,085
				Total	**1,040,928**
Diciembre 01-2016					
APORTES SOCIALES	84,562	0	0	0	84,562
AHORRO PERMANENTE	43,562	0	0	0	43,562
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
COMPRA CARTERA CONSUMO 16114930	225,943	255,870	0	3,911	485,724
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	37,751	0	0	0	37,751
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	88,085	0	0	0	88,085
				Total	**1,040,928**
Enero 01-2017					
APORTES SOCIALES	84,562	0	0	0	84,562
AHORRO PERMANENTE	43,562	0	0	0	43,562
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
COMPRA CARTERA CONSUMO	228,944	252,914	0	3,866	485,724
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	37,751	0	0	0	37,751
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	88,085	0	0	0	88,085
				Total	**1,040,928**
Febrero 01-2017					
APORTES SOCIALES	84,562	0	0	0	84,562
AHORRO PERMANENTE	43,562	0	0	0	43,562
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
COMPRA CARTERA CONSUMO 16114930	231,985	249,919	0	3,820	485,724
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	37,751	0	0	0	37,751
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	88,085	0	0	0	88,085
				Total	**1,040,928**
Marzo 01-2017					
APORTES SOCIALES	84,562	0	0	0	84,562
AHORRO PERMANENTE	43,562	0	0	0	43,562
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
BONO BONISSIMO	45,623	3,150	0	28	48,801
COMPRA CARTERA CONSUMO 16114930	235,066	246,884	0	3,774	485,724
Valor Pendiente por Aplicar	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	44,157	0	0	0	44,157
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	103,033	0	0	0	103,033
				Total	**1,111,084**
Abril 01-2017					
APORTES SOCIALES	88,790	0	0	0	88,790
AHORRO PERMANENTE	45,740	0	0	0	45,740
PROGRESSANDO	448,434	0	0	0	448,434
COMPRA CARTERA CONSUMO 16114930	238,188	243,809	0	3,774	485,771
BONO BONISSIMO	46,658	2,124	0	28	48,810

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO
Y CREDITO 830053907

DEC-04-19 11:51:39

7146-APLICACIONES ABONOS, FECHAS: 26-AUG-15 04-DEC-19

Cédula 79684314 PAEZ BASTIDAS EDGAR

Empresa VENTANILLA

Fecha	Capital	Interes Corriente	Interes Mora	Seguro	Total
Abril 01-2017					
Valor Pendiente por Aplicar	1	0	0	0	1
				Total	**1,117,546**
Mayo 01-2017					
APORTES SOCIALES	88,790	0	0	0	88,790
AHORRO PERMANENTE	45,740	0	0	0	45,740
PROGRESSANDO	448,434	0	0	0	448,434
COMPRA CARTERA CONSUMO	241,353	240,692	0	3,727	485,772
BONO BONISSIMO	47,719	1,074	0	19	48,812
				Total	**1,117,548**
Junio 01-2017					
APORTES SOCIALES	88,790	0	0	0	88,790
AHORRO PERMANENTE	45,740	0	0	0	45,740
PROGRESSANDO	448,434	0	0	0	448,434
COMPRA CARTERA CONSUMO	244,559	237,534	0	3,679	485,772
				Total	**1,068,736**
Julio 01-2017					
APORTES SOCIALES	88,790	0	0	0	88,790
AHORRO PERMANENTE	45,740	0	0	0	45,740
PROGRESSANDO	448,434	0	0	0	448,434
COMPRA CARTERA CONSUMO	130,881	155,629	0	2,379	288,889
COMPRA CARTERA CONSUMO	247,807	234,335	0	3,582	485,724
Valor Pendiente por Aplicar	1	0	0	0	1
Comision Tarjeta Afinidad	1,110	0	0	0	1,110
				Total	**1,358,688**
Agosto 01-2017					
APORTES SOCIALES	67,265	0	0	0	67,265
COMPRA CARTERA CONSUMO	288,889	0	0	0	288,889
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	67,265	0	0	0	67,265
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	156,952	0	0	0	156,952
EXCEDENTES DESCUENTOS CREDITO	134,223	0	0	0	134,223
				Total	**714,594**
Septiembre 01-2017					
COMPRA CARTERA CONSUMO	134,223	0	0	0	134,223
EXCEDENTES DESCUENTOS CREDITO	-134,223	0	0	0	-134,223
				Total	**0**
Agosto 17-2018					
COMPRA CARTERA CONSUMO	88,344	663,384	4,384	11,746	767,858
Gastos de Cobranza de Cartera	27,142	0	0	0	27,142
				Total	**795,000**
Septiembre 27-2018					
COMPRA CARTERA CONSUMO	114,136	135,718	2,168	2,978	255,000
				Total	**255,000**
Octubre 26-2018					
COMPRA CARTERA CONSUMO	115,652	134,225	2,095	3,028	255,000
				Total	**255,000**
Noviembre 30-2018					
COMPRA CARTERA CONSUMO	117,189	133,076	2,448	2,287	255,000

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO
Y CREDITO
8500339907

DEC-04-19 11:51:39

7146-APLICACIONES ABONOS, FECHAS: 26-AUG-15 04-DEC-19

Cédula 79684314 PAEZ BASTIDAS EDGAR

Empresa VENTANILLA

Fecha	Capital	Interes Corriente	Interes Mora	Seguro	Total
Noviembre 30-2018					
				Total	**255,000**
Diciembre 28-2018					
COMPRA CARTERA CONSUMO	118,746	130,926	2,299	2,029	254,000
				Total	**254,000**
Enero 25-2019					
COMPRA CARTERA CONSUMO	114,650	129,512	2,048	0	246,210
GESTION HONORARIOS ABOGADO	8,790	0	0	0	8,790
				Total	**255,000**
Marzo 01-2019					
COMPRA CARTERA CONSUMO	121,922	128,050	2,482	2,546	255,000
				Total	**255,000**
Marzo 27-2019					
COMPRA CARTERA CONSUMO	123,541	211,700	2,300	3,375	340,916
Gastos de Cobranza de Cartera	9,084	0	0	0	9,084
				Total	**350,000**
Abril 29-2019					
COMPRA CARTERA CONSUMO	125,182	70,406	2,504	1,908	200,000
				Total	**200,000**
Mayo 27-2019					
COMPRA CARTERA CONSUMO	126,845	108,914	2,358	1,883	240,000
				Total	**240,000**
Septiembre 24-2019					
COMPRA CARTERA CONSUMO	265,687	242,454	7,289	5,470	520,900
Gastos de Cobranza de Cartera	9,100	0	0	0	9,100
				Total	**530,000**
Octubre 28-2019					
COMPRA CARTERA CONSUMO	135,496	110,164	2,587	1,753	250,000
				Total	**250,000**

FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO
Y CREDITO 830033907

DEC-04-19 11:51:39

7146-APLICACIONES ABONOS, FECHAS: 26-AUG-15 04-DEC-19

Cédula 79684314 PAEZ BASTIDAS EDGAR

Empresa VENTANILLA

Fecha	Capital	Interes Corriente	Interes Mora	Seguro	Total
Abril 30-2016					
APORTES SOCIALES	59,646	0	0	0	59,646
AHORRO PERMANENTE	30,727	0	0	0	30,727
AHORRO PROGRAMADO MULTIPROPOSITO	30,000	0	0	0	30,000
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
BONO BONISSIMO	140,000	2,723	0	28	142,751
Valor Pendiente por Aplicar	103	0	0	0	103
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	1	0	0	0	1
				Total	**564,473**
Mayo 31-2016					
APORTES SOCIALES	59,646	0	0	0	59,646
AHORRO PERMANENTE	30,727	0	0	0	30,727
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
Valor Pendiente por Aplicar	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	1	0	0	0	1
				Total	**391,620**
Julio 01-2016					
APORTES SOCIALES	59,646	0	0	0	59,646
AHORRO PERMANENTE	30,727	0	0	0	30,727
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
Valor Pendiente por Aplicar	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	1	0	0	0	1
				Total	**391,620**
Agosto 01-2016					
APORTES SOCIALES	59,646	0	0	0	59,646
AHORRO PERMANENTE	30,727	0	0	0	30,727
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
Valor Pendiente por Aplicar	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	1	0	0	0	1
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	1	0	0	0	1
				Total	**391,620**
Septiembre 01-2016					
APORTES SOCIALES	84,562	0	0	0	84,562
AHORRO PERMANENTE	43,562	0	0	0	43,562
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	37,751	0	0	0	37,751
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	88,085	0	0	0	88,085
				Total	**555,204**
Octubre 01-2016					
APORTES SOCIALES	84,562	0	0	0	84,562
AHORRO PERMANENTE	43,562	0	0	0	43,562
PROGRESSANDO	301,244	0	0	0	301,244
COMPRA CARTERA CONSUMO	220,058	261,666	0	4,000	485,724
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO ORD	37,751	0	0	0	37,751
EXCEDENTES DE NOMINA PROGRESSANDO EXT	88,085	0	0	0	88,085
				Total	**1,040,928**

PRUEBA NO. 5. COPIA DE LA RESOLUCIÓN NO. 20192200008165 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2019 MEDIANTE LA CUAL LA SUPERINTENDENCIA NEGÓ LA SOLICITUD DE RECUSACIÓN PROMOVIDA POR EL APODERADO DE PROGRESSA.

Identificador : x3D3 cyhW C5wP sE+b NzrE m357 7To=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

REPUBLICA DE COLOMBIA

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA

RESOLUCION 2019220008165 DE

30 de diciembre de 2019

Por la cual se decide una recusación y se acepta un impedimento

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL COOPERATIVISMO

En ejercicio de las facultades legales y en especial las conferidas en el artículo 12º de la Ley 1437 de 2011, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que la Superintendencia de la Economía Solidaria, en ejercicio de sus facultades de inspección realizó una visita de inspección In-situ a la FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, en el periodo comprendido entre el 8 y el 24 de mayo de 2019, cuyos resultados se encuentran consignados en el Informe de Inspección No. 003-2019.

SEGUNDO: Que los funcionarios designados para realizar la visita de inspección fueron presentados a la Entidad vigilada mediante comunicación radicada con el número 20192700081381 del 7 de mayo de 2019, suscrita por el Doctor Gustavo Serrano Amaya, Superintendente Delegado para la Actividad Financiera del Cooperativismo, en la cual se indicaron expresamente el nombre de cada uno de los integrantes y del jefe de la visita que llevarían a cabo las diligencias y todas las gestiones relacionadas con la actuación ordenada por esta Delegatura.

TERCERO: Que el informe de visita No. 003-2019, contentivo de los hallazgos y material probatorio encontrado en la inspección in-situ realizada a la FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO fue trasladado a la Entidad Cooperativa mediante el oficio de fecha 7 de noviembre de 2019, identificado con el número de radicación 20192700284101, suscrito por el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS, en su condición de Coordinador del Grupo de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, con la única finalidad de poner en conocimiento de la Entidad vigilada, los hallazgos y conclusiones alcanzados por los funcionarios designados para realizar la actuación.

CUARTO: Que mediante escrito radicado con el número 20194400375432 del pasado 6 de diciembre de 2019, el apoderado de la entidad cooperativa formuló escrito de recusación contra el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS, fundamentado, entre otras, en lo siguiente:

ARGUMENTOS DEL APODERADO DE FINANCIERA PROGRESA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO.

El apoderado de la Entidad cooperativa formula el escrito de recusación con fundamento en los hechos que pone de presente y que se contraen a que el señor EDGAR PAEZ BASTIDAS se desempeñó como Coordinador de Auditoria y Auditor Interno de FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO en el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2015 hasta el 30 de junio de 2016 y entre el 1 de julio de 2016 hasta el 17 de julio de 2017,

Documento firmado digitalmente

Identificador : x3D3 cyhW C5wP sE+b NzrE m357 7To=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

respectivamente. Que el contrato de trabajo del Sr. Páez fue terminado sin justa causa por la Entidad que representa, lo que hace presumir la existencia de enemistad grave entre su representada y el funcionario recusado. De otra parte, el señor Páez es deudor y acreedor de la Entidad solidaria y adicionalmente conoció de los hechos a los que se refiere la actuación administrativa lo cual, en su opinión, hace que deba darse curso favorable a la recusación que presenta con fundamento en las causales 2, 8 y 9 del artículo 11 de la ley 1437 de 2011.

QUINTO: Que el servidor público recusado, mediante escrito dirigido a esta Delegatura, manifestó que no acepta la recusación formulada en su contra por cuanto no ha realizado ninguna gestión que suponga algún conflicto de interés de su parte o que implique algún grado de parcialidad en las gestiones realizadas, las cuales se limitaron a poner en conocimiento de la Entidad vigilada el informe de visita realizado y concluido por los funcionarios que fueron designados y relacionados expresamente en el oficio No. 20192700081381 del 7 de mayo de 2019, suscrito por el señor Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo.

SEXTO: Que una vez analizados los argumentos propuestos por el apoderado de la Cooperativa resultan procedentes las siguientes:

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Establece el artículo 11 de la ley 1437 de 2011:

ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN. *Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido.* ***Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento*** *(…).* (Negrilla fuera del texto).

La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-532 de 2015 preciso en relación con la figura de impedimentos y recusaciones lo siguiente:

8. Los impedimentos y las recusaciones son instituciones de naturaleza procedimental, concebidas con el propósito de asegurar principios sustantivos de cara al recto cumplimiento de la función pública (art. 209 CP). Con ellas se pretende garantizar condiciones de imparcialidad y transparencia de quien tiene a su cargo el trámite y decisión de un asunto (art. 29 CP), bajo la convicción de que solo de esta forma puede hacerse realidad el postulado de igualdad en la aplicación de la Ley (art. 13 CP).

Ambas figuras "están previstas de antiguo en todos los ordenamientos y jurisdicciones, aunque con distintos alcances y particularidades". Como es sabido, el impedimento tiene lugar cuando la autoridad, ex officio, abandona la dirección de un proceso, mientras que la recusación se presenta a instancia de alguno de los sujetos procesales, precisamente ante la negativa del funcionario para sustraerse del conocimiento de un caso. En lo que se refiere concretamente a la recusación, esta parte de la premisa de que lo que se evalúa es "si el interés de quien se acusa de tenerlo es tan fuerte, que despierta en la comunidad una desconfianza objetiva y razonable de que el juez podría no obrar conforme a Derecho por el Derecho mismo, sino por otros intereses personales".

Al respecto resulta claro que para que sea procedente una recusación se hace necesario que exista una situación en la que se ponga en entredicho la imparcialidad del funcionario que conoce de una actuación administrativa. Si no es posible establecer ese conflicto o la falta de imparcialidad en la realización de una determinada actuación, no habrá lugar a aceptar una recusación o a que resulte necesario declarar un impedimento por parte del servidor público que conozca de un asunto.

En el caso que nos ocupa, resulta claro que la actuación adelantada en la Entidad Cooperativa fue llevada a cabo por las personas relacionadas en el oficio radicado con el número 20192700081381 del 7 de mayo de 2019, mediante el cual esta Delegatura informó los nombres de todos y cada uno de los funcionarios que tomarían parte en la visita de inspección In-situ a ser adelantada en FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO. Analizado el documento en comento, resulta palmario que el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS no formó parte

Identificador : x3D3 cyhW C5wP sE+b NzrE m357 7To=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

del equipo de inspectores ni tuvo injerencia alguna en los hallazgos derivados de la visita de inspección adelantada, siendo de tal forma, que su gestión se limitó a cumplir una labor de mero trámite consistente en dar a conocer a la Entidad vigilada los resultados de la visita de inspección llevada a cabo por los funcionarios designados, cuyos nombres fueron informados oportunamente.

En ese contexto, la gestión realizada por el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS, en el marco de su competencia, obedeció a una actuación de mero trámite sin ninguna incidencia en los hallazgos ni en los resultados de una actuación gestionada por funcionarios designados previamente, sin que la firma plasmada en el informe de inspección pueda ser considerada con un alcance mayor del que realmente tuvo y que coincide con las funciones asignadas al cargo que actualmente desempeña en la Superintedencia el funcionario recusado, labor que en manera alguna supone el conocimiento o la participación en la determinación de los hallazgos ni en los aspectos contemplados en el informe de inspección.

En efecto, resulta importante precisar que el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS fue designado como Coordinador del Grupo de Inspección de la Delegatura, mediante Resolución No. 2019410005115 del 11 de octubre de 2019, correspondiendo a sus atribuciones, según se constata en el citado acto administrativo las siguientes:

"(...)-PARAGRAFO 1: El Coordinador tendrá competencia para atender los siguientes asuntos:

-Requerimientos de solicitud de información
-Traslado de informes de visita In-situ
-Dar respuesta a los memorandos internos provenientes de otras dependencias de esta Superintendencia."

Es de resaltar que revisado el alcance de las funciones que corresponden al funcionario sobre quien recae la recusación, se concluye que las mismas son de mero trámite, sin que el hecho mismo de suscribir el informe dando cuenta de su cargo, ni suscribir el oficio de traslado correspondan a competencias o atribuciones que supongan ningún tipo de parcialidad o de interés en la gestión del asunto o en las decisiones que funcionalmente corresponden a otros funcionarios, según la distribución de tareas al interior de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo.

Así las cosas, como quiera que hasta lo actuado, no se han tomado determinaciones ni definido ninguna de las instancia propias de la labor de inspección, control y vigilancia que han sido asignadas legalmente a esta Delegatura, este Despacho no considera procedente despachar favorablemente la recusación presentada, no siendo dable concluir que la labor realizada por el señor EDGAR PAEZ corresponda a una de aquellas que el artículo 11 de la ley 1437 de 2011 ha considerado relevantes para efectos de separar a un servidor público del conocimiento de un determinado asunto.

Finalmente, como quiera que el funcionario recusado ha manifestado un impedimento para conocer de las actuaciones subsecuentes que hagan relación con la visita de inspección adelantada, y que impliquen adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas en relación con la visita de inspección realizada a la FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, en la parte resolutiva se decidirá lo pertinente en relación con este particular.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo,

[redacted]
Identificador : x3D3 cyhW C5wP sE+b NzrE m357 7To=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

Continuación de la Resolución POR LA CUAL SE DECIDE UNA RECUSACION Y SE ACEPTA UN IMPEDIMENTO

RESUELVE:

ARTICULO 1°. Negar por las razones expuestas en la parte motiva, la solicitud de recusación presentada contra el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS, por el apoderado de FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO.

ARTICULO 2º. Aceptar el impedimento propuesto por el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS, quien en la actualidad se desempeña como Coordinador de Inspección de la Intendencia para conocer de cualquier actuación futura relacionada con la inspección realizada en FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO y que implique la adopción de algunas de las determinaciones a que se refiere el artículo 11 de la ley 1437 de 2011.

ARTICULO 3º.- Notificar personalmente esta Resolución al Dr. ANDREZ FLOREZ VILLEGAS, en su condición de apoderado de la FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, Cooperativa domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., manifestándole que contra esta procede el recurso de reposición ante el Superintendente Delegado para la Actividad Financiera del Cooperativismo y en subsidio el recurso de apelación, para ante el Superintendente de la Economía Solidaria.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE
Dada en Bogotá, D.C.,
F_RAD_S

GUSTAVO SERRANO AMAYA
Superintendente Delegado para la Supervisión
de la Actividad Financiera del Cooperativismo

Proyectó: Juan Carlos Orjuela Cortes
Revisó: Marelvi Hortensia Bernal Nempeque

PRUEBA NO. 6. COPIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN INTERPUESTOS EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN NO. 2019220008165.

FLÓREZ & ASOCIADOS

COPIA

Bogotá D.C., 30 de enero de 2020

Superintendencia de la Economía Solidaria
Radicado: 20204400032962
Fecha radicado: 30/01/2020 12:12:05
Folios: 18
Anexos: 0

Doctor

GUSTAVO SERRANO AMAYA

Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Carrera. 7 No. 31-10

Ciudad

Referencia: Resolución No. 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019 (Informe Externo de Inspección No. 003-2019 – Financiera Progressa Entidad Cooperativa De Ahorro Y Crédito)

Asunto: Recurso de Reposición y en subsidio de Apelación

Respetado doctor Serrano,

ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.592.015 de Bogotá, abogado portador de la tarjeta profesional No. 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi calidad de apoderado especial de la sociedad **FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO** (en adelante "Progressa"), tal y como consta en el escrito de poder que obra en el expediente de la referencia, estando dentro del término legal establecido por el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, por medio del presente escrito respetuosamente me permito interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN** y, en subsidio de **APELACIÓN**, en contra de la Resolución No. 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019 (en adelante la "Resolución"), notificada al suscrito el 16 de enero de 2020, en los siguientes términos:

Carrera 7 # 76 – 35 Oficina 502A Teléfono: (+57) (1) 6403188 Bogotá Colombia www.florezlegal.com

I. SOLICITUD

Por las razones que serán expuestas a continuación, de la manera más respetuosa me permito solicitar a ese Despacho que **REVOQUE** la decisión adoptada mediante la Resolución No. 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019, proferida por la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo de la Superintendencia de la Economía Solidaria, y que, en su lugar, conceda la recusación promovida por el suscrito el 6 de diciembre de 2019 contra el funcionario Edgar Páez Bastidas.

Subsidiariamente a lo anterior, respetuosamente solicito se conceda el **RECURSO DE APELACIÓN.**

II. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Mediante el escrito de recusación radicado el 6 de diciembre de 2019 bajo el No. 20194400375432 ante esa Superintendencia, el suscrito alegó que el señor Edgar Páez Bastidas se encontraba incurso en un conflicto de interés y en las causales de impedimento y recusación previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

No obstante lo anterior, ese Despacho, mediante la Resolución No. 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019, decidió negar la solicitud de recusación presentada en contra del señor Edgar Páez Bastidas y aceptar el impedimento propuesto por este funcionario en los siguientes términos:

> *"**ARTÍCULO 1º.** Negar por las razones expuestas en la parte motiva, la solicitud de recusación presentada contra el funcionario EDGAR PÁEZ BASTIDAS, por el apoderado de FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO.*
>
> ***ARTÍCULO 2º.** Aceptar el impedimento propuesto por el funcionario EDGAR PÁEZ BASTIDAS, quien en la actualidad se desempeña como Coordinador de Inspección de la Intendencia para conocer de cualquier actuación futura relacionada con la inspección realizada en FINANCIERA PROGRESSA*

Carrera 7 # 76 - 35 Oficina 502A - Telefono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO y que implique la adopción de alguna de las determinaciones a que se refiere el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011."

III. RAZONES DE INCONFORMIDAD CON EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Como ya se dijo, en el escrito mediante el cual el suscrito recusó al señor Edgar Páez Bastidas se alegó que dicho funcionario se encontraba incurso en un conflicto de interés y en las causales de impedimento y recusación previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

En síntesis, se señaló que el señor Edgar Páez debía aceptar dentro del término previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 la recusación presentada por encontrarse:

a) Incurso en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto conoció de algunos de los asuntos tratados en el Informe de Inspección en el ejercicio de sus funciones como Coordinador de Auditoría y Auditor Interno, cargos que ejerció en Progressa en el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2015 y el 17 de julio de 2017, es decir, en oportunidad anterior a la elaboración del Informe de Inspección.

b) Incurso en la causal prevista en el numeral 8º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 bajo el entendido que entre mi representada y el Dr. Páez podría existir una enemistad grave por haber sido este último despedido por Progressa sin que mediara una justa causa para ello.

c) Incurso en la causal prevista en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 por ser deudor de Progressa, quien es la principal interesada en la actuación administrativa que nos ocupa.

d) Incurso en la causal prevista en el numeral 11º de la Ley 1437 de 2011 teniendo en cuenta que en ejercicio de los cargos que ocupó en Progressa rindió consejo y/o concepto en relación con los hechos objeto de estudio en el Informe de Inspección. Entre ellos, sobre el riesgo de crédito de la entidad.

Carrera 7 # 26 - 35 Oficina 502A Teléfono: (+57) (1) 6403188 Bogotá - Colombia www.florezlegal.com

No obstante lo anterior, el señor Edgar Páez Bastidas manifestó, según consta en el correo que envió el 21 de enero de 2019 al Dr. Gustavo Serrano Amaya, Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, lo siguiente:

> *"(...) mi única actuación en este proceso fue dar traslado al informe de inspección, aspecto descrito en el parágrafo 1 de la resolución 2019410005115 del 11 de octubre de 2019 mediante la cual fui designado como Coordinador, en cuanto a este proceso de inspección no tuve ninguna gestión que implicará la toma de decisiones en relación con la actuación adelantada, sino que me limité exclusivamente a trasladar el informe cumpliento (sic) con un mero trámite, por lo anterior, motiva mi no aceptación a la recusación (...).*
>
> *(...)*
>
> *Dada la situación que tengo de deudor con la cooperativa sí me declaro impedido para cualquier actuación que implique la adopción de decisiones de fondo o sobre la práctica de pruebas de la actuación adelantada a futuro sobre esta entidad o mientras persista mi vínculo.*
>
> *Valga la oportunidad, para manifestar que no tenía conocimiento de que ser deudor de la entidad fuera impedimento, ante lo cual pido excusas porque mi intención nunca ha sido ocasionar daño alguno".*

Por su parte, ese Despacho, en el acto administrativo objeto de impugnación, consideró que lo sostenido por el suscrito no daba lugar a la configuración de un conflicto de interés ni se encuadraba en las causales de impedimento y recusación previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. En efecto, señaló el acto administrativo impugnado lo siguiente:

> *"la gestión realizada por el funcionario EDGAR PÁEZ BASTIDAS, en el marco de su competencia, obedeció a una actuación de mero trámite sin ninguna incidencia en los hallazgos ni en los resultados de una actuación gestionada por funcionarios designados previamente, sin que la firma plasmada en el informe de inspección pueda ser considerada con un alcance mayor del que*

Carrera 7 # 76 - 35 Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia www.florezlegal.com

realmente tuvo y que coincide con las funciones asignadas al cargo que actualmente desempeña en la Superintendencia el funcionario recusado, labor que en manera alguna supone el conocimiento o la participación en la determinación de los hallazgos ni en los aspectos contemplados en el informe de inspección.

(...)

Es de resaltar que revisado el alcance de las funciones que corresponden al funcionario sobre quien recae la recusación, se concluye que las mismas son de mero trámite, sin que el hecho mismo de suscribir el informe dando cuenta de su cargo, ni suscribir el oficio de traslado corresponden a competencias atribuidas que supongan ningún tipo de parcialidad o de interés en la gestión del asunto o en las decisiones que funcionalmente corresponden a otros funcionarios, según la distribución de tareas al interior de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera para el Cooperativismo.

Así las cosas, como quiera que hasta lo acusado, no se han tomado determinaciones ni definido ninguna de las instancias propias de la labor de inspección, control y vigilancia que han sido asignadas legalmente a esta Delegatura, este Despacho no considera procedente despachar favorablemente la recusación presentada, no siendo dable concluir que la labor realizada por el señor EDGAR PÁEZ corresponda a una de aquellas que el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 ha considerado relevantes para efectos de separar a un servidor público del conocimiento de un determinado asunto.

Finalmente, como quiera que el funcionario recusado ha manifestado un impedimento para conocer de las actuaciones subsecuentes que hagan relación con la visita de inspección adelantada, y que impliquen adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas en relación con la visita de inspección realizada a la FINANCIERA PROGRESSA ENTIAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDTIO, en la parte resolutiva se decidirá lo pertinente en relación con este particular.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

Con fundamento en lo anterior, ese Despacho resolvió:

> *"**ARTÍCULO 1º.** Negar por las razones expuestas en la parte motiva, la solicitud de recusación presentada contra el funcionario EDGAR PÁEZ BASTIDAS, por el apoderado de FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO.*
>
> ***ARTÍCULO 2º.** Aceptar el impedimento propuesto por el funcionario EDGAR PÁEZ BASTIDAS, quien en la actualidad se desempeña como Coordinador de Inspección de la Intendencia para conocer de cualquier actuación futura relacionada con la inspección realizada en FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO y que implique la adopción de alguna de las determinaciones a que se refiere el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011."*

De las partes transcritas de la Resolución impugnada se siguen dos conclusiones:

La primera, es que para ese Despacho la configuración de un conflicto de interés y la aplicación de las causales de inhabilidad previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 dependerá de si la actuación del funcionario público obedece o no a una actuación de trámite o de fondo. Esta conclusión, empero, no se encuentra prevista en la ley, de manera que no tiene fundamento jurídico alguno.

La segunda conclusión es que la suscripción del Informe de Inspección de Visita No. 002-2019 por parte del señor Edgar Páez Batidas, en su calidad de Coordinador de Inspección, corresponde a una función de "mero trámite" cuando lo cierto es que la firma, y más en un informe de tal naturaleza, supone convalidar todas las observaciones realizadas en el mismo.

Pues bien, tal como se explicará a continuación, con el acto administrativo impugnado ese Despacho incurrió en una violación al debido proceso de mi representada y en falsa motivación, lo que configura, por estos motivos, una actuación completamente irregular y una verdadera vía de hecho.

Carrera 7 # 76 - 35 Oficina 502A Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia www.florezlegal.com

3.1. El acto administrativo impugnado se profirió con violación al debido proceso: El acto administrativo incurrió en una falsa motivación y carece de motivación.

El Consejo de Estado, en amplia jurisprudencia, ha considerado que la expedición de un acto administrativo debe estar orientado por el principio constitucional al debido proceso, el cual comprende el derecho de los administrados a que se produzca una decisión motivada con sujeción a un procedimiento previo, con el lleno de los requisitos legales. Dicha Corporación, en Sentencia del 21 de junio de 2018, señaló lo siguiente:

> *" Es por esa razón que, aún en el ámbito de la actuación administrativa, resulta aplicable el principio constitucional del debido proceso (art. 29), que implica que **las autoridades deben actuar conforme con las competencias que legalmente le fueron atribuidas**, de acuerdo con las leyes preexistentes, y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento, todo esto con el fin de garantizar a los administrados el derecho de audiencia y de defensa, otorgándoles la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias. Según el artículo 29 de la Constitución Política, **el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos:** i) El derecho al juez natural o funcionario competente. ii) El derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa. iii) Las garantías de audiencia y defensa, que, desde luego, incluyen el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, **el derecho a que produzca una decisión motivada**, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de non bis in ídem.* (Subrayas y negrita fuera del texto).

Por otra parte, la Corte Constitucional, en Sentencia T- 204 de 2012, consideró que los actos administrativos deben contener razones suficientes para la expedición del acto:

> *"La motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la*

Carrera 7 # 76 - 35 Oficina 502A Telefono: (+57) (1) 6403188 Bogotá Colombia www.florezlegal.com

posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico.

La necesidad de motivación del acto administrativo no se reduce a un simple requisito formal de introducir cualquier argumentación en el texto de la providencia. Por el contrario, esta Corporación ha acudido al concepto de "razón suficiente" para señalar que ***la motivación del acto deberá exponer los argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones a las que acude el ente público*** *para retirar del servicio al funcionario.* ***Un proceder distinto violaría el sustento constitucional que da origen a la necesidad de motivar las actuaciones de la administración y convertiría este requerimiento en un simple requisito inane y formal.***

(...)

Todos los actos administrativos que no sean expresamente excluidos por norma legal [o constitucional] deben ser motivados, al menos sumariamente, por lo cual ***no se entiende que puedan existir actos de tal naturaleza sin motivación alguna. Y, si los hubiere, carecen de validez****, según declaración que en cada evento hará la autoridad judicial competente, sin perjuicio de la sanción aplicable al funcionario, precisamente en los términos de la disposición examinada."* (Subrayas y negrita por fuera del texto).

Conforme con lo expuesto, se puede concluir que la motivación de un acto administrativo se materializa en la existencia de argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones que conllevan a la toma de una determinada decisión. La motivación de un acto administrativo es un requisito de validez que garantiza que todas las decisiones de la administración estén debidamente justificadas y sustentadas e impide que se configure un acto de abuso de poder y/o de decisiones arbitrarias por parte de la administración.

En relación con la falsa motivación de los actos administrativos, el Consejo de Estado en reiteradas ocasiones se ha referido a la falsa motivación de hecho y de derecho de

Carrera 7 # 76 - 35 Oficina 502A Telefono: (+57) (1) 6403188 Bogotá Colombia www.florezlegal.com

los actos administrativos, particularmente en Sentencia radicada bajo el No. 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950) del 12 de octubre de 2017 consideró lo siguiente:

> *"En términos de la doctrina, la causal de "falsa motivación" puede consistir en que la ley exija unos motivos precisos para tomar una decisión, pero el funcionario la expide sin que esos motivos se presenten, caso en el cual se habla de la inexistencia de motivos legales o falta de motivos, como también en que los motivos invocados no han existido realmente, desde el punto de vista material o jurídico, caso en el cual se habla de inexistencia de los motivos invocados, de motivos erróneos o de error de hecho o de derecho en los motivos. El error de hecho ocurre cuando no existe el motivo que soporta el acto administrativo y* ***el error de derecho cuando el motivo invocado sí existió materialmente, pero fue mal apreciado o interpretado por el funcionario.***"[1] (Subrayas y negrita por fuera del texto).

Pues bien, conforme con lo expuesto anteriormente y tal y como se pasa a explicar a continuación, el acto administrativo impugnado incurre en una falsa motivación y además carece de validez por incurrir en una falta de motivación.

- **Falsa motivación**

En relación con este punto, sea lo primero resaltar que conforme a la jurisprudencia anteriormente citada del Consejo de Estado, la falsa motivación se presenta, entre otras, cuando el motivo invocado si existió materialmente pero fue mal apreciado o interpretado por el funcionario.

Pues bien, en el caso de marras se configuran las causales de impedimento y recusación previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 cuyo texto, respectivamente, es el siguiente:

> *"2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.*

[1] Consejo De Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Consejero ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. Sentencia No. 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950) del 12 de octubre de 2017.

Carrera 7 # 26 - 35 Oficina 502A Teléfono: (+57) (1) 6403188 Bogotá Colombia www.florezlegal.com

(...)

8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.

9. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.

(...)

11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración."

Ahora bien, tal y como se mencionó en el presente escrito, el señor Edgar Páez se encuentra incurso en las causales de impedimento ante señaladas toda vez que:

a) Conoció de algunos de los asuntos tratados en el Informe de Inspección en el ejercicio de sus funciones como Coordinador de Auditoría y Auditor Interno, cargos que ejerció en Progressa en el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2015 y el 17 de julio de 2017, es decir, en oportunidad anterior a la elaboración del Informe de Inspección.

b) Podría tener una enemistad grave con mi representada por haber sido despedido por Progressa sin que mediara una justa causa para ello.

c) Era deudor de Progressa para el momento de sus actuaciones, quien es la principal interesada en la actuación administrativa que nos ocupa.

Carrera 7 # 76 - 35 Oficina 502A Teléfono: (+57) (1) 6403188 Bogotá - Colombia www.florezlegal.com

d) Rindió consejo y/o concepto en relación con los hechos objeto de estudio en el Informe de Inspección. Entre ellos, sobre el riesgo de crédito de la entidad.

En atención a lo anterior, cabe resaltar que las causales previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 son taxativas y restrictivas razón por la cual la norma no admite valoraciones subjetivas como la presentada por ese Despacho en el acto administrativo impugnado. Y es que el funcionario no está facultado para determinar, según su criterio subjetivo, si el recusado está o no incurso en una causal de impedimento, como lo hizo en el acto administrativo impugnado. Así lo ha sostenido el Consejo de Estado:

> *"Las causales de impedimento son taxativas y de aplicación restrictiva, comportan una excepción al cumplimiento de la función jurisdiccional que le corresponde al Juez, y como tal, están debidamente delimitadas por el legislador y no pueden extenderse o ampliarse a criterio del juez o de las partes, por cuanto, la escogencia de quien decide no es discrecional.*[2] (Subraya fuera del texto).

En este orden de ideas, ese Despacho no está facultado para interpretar, según su criterio subjetivo, en qué casos sí y en qué casos no aplica la norma. Menos para hacer una distinción sobre actos de trámite y actos de fondo. El funcionario que decide y/o resuelve sobre una recusación debe aplicar la norma con base en criterios objetivos y estudiar si las situaciones de impedimentos previstos en las normas los cuales, repito, son objetivos, taxativos y restrictivos, se presentan en el caso objeto de estudio.

A pesar de lo anterior, ese Despacho, para tratar de corregir la plana de una evidente actuación de una persona impedida, decidió aplicar el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 conforme con la interpretación que hizo por sí y ante sí de de la misma, y no conforme con la finalidad y el claro texto de la norma.

Esa Delegatura consideró que para que tenga lugar la recusación tiene que comprobarse *"una situación en la que se ponga en entredicho la imparcialidad del funcionario que conoce de una actuación administrativa"* y que en el caso objeto de estudio, no se configuró tal situación toda vez que el funcionario actuó, a juicio de esa Delegatura, en una *"labor de mero trámite"*, y ello al ser supuestamente una "formalidad" no conlleva a que se ponga en entredicho la imparcialidad del funcionario.

[2] Consejo De Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00012-01

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

Ocurre, diferente a lo sustentado por ese Despacho, que el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 de manera clara y taxativa contempla aquellas situaciones en virtud de las cuales un funcionario se encuentra incurso en un conflicto de interés y en las causales de impedimento y recusación. Dispone esta norma lo siguiente:

> *"Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba* ***adelantar*** *o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por: (...)"* (Subrayas y negrita por fuera del texto).

Como se evidencia del tenor literal de la norma transcrita, la Ley 1437 no da lugar a la interpretación sostenida por ese Despacho. Muy por el contrario, la norma dispone que el funcionario que se encuentre incurso en una de las causales previstas en la norma estará impedido para adelantar o sustanciar actuaciones administrativas. Todas ellas. Y no con la diferenciación que le imprimió el despacho, para justificar y tratar de corregir la plana por cuenta de la actuación irregular de quien estaba impedido desde el comienzo.

En el caso de marras, el funcionario Edgar Páez, al suscribir el Informe de Inspección de Visita No. 002-2019, **adelantó** una actuación administrativa en violación de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. Y eso no admite interpretaciones.

Con lo anterior, es evidente que ese Despacho incurrió en una falsa motivación y una vía de hecho, al tratar de dar a la norma un alcance que su claro texto no contiene.

Sea del caso mencionar que el impedimento existe o se configura por estar el funcionario incurso en una de las causales previstas para el efecto, como lo es ser deudor y/o haber estado vinculado laboralmente con la entidad que controla, inspecciona y vigila -tal y como ocurre en el presente caso- y no por adelantar o sustanciar una actuación administrativa de fondo (que no es de "trámite") pues existiendo la situación fáctica el funcionario está impedido desde el momento mismo en que conoce de la actuación, incluso sin haber adelantado o sustanciado una actuación administrativa de fondo o de trámite.

Carrera 7 # 76 - 35 Oficina 502A Teléfono: (+57) (1) 6403188 Bogotá Colombia www.florezlegal.com

Por otra parte, resulta conveniente señalar que la distinción e interpretación que hace ese Despacho de las actuaciones de mero trámite o de fondo tampoco es un criterio conforme con el cual se deba resolver la existencia o no de una causal de recusación.

Para un mejor entendimiento de lo antes dicho, es del caso traer a colación el significado propio de los verbos adelantar y sustanciar indicados en la norma. En este sentido y de acuerdo con la definición del Diccionario de Real Academia Española, *"adelantar"* significa *"llevar adelante, mantener"* mientras que *"sustanciar"* significa *"tramitar un asunto o un juicio hasta que quede resuelto en una sentencia"*.

En este orden de ideas, contrario a lo interpretado por ese Despacho, debe entenderse que la norma comprende tanto las actuaciones de trámite como las de fondo, sin distinción alguna. Donde una norma no distingue no le es dado al interprete distinguir. Salvo, por supuesto, que se quiera asumir de manera personal las consecuencias que trae una vía de hecho.

Vale la pena subrayar que aun cuando la suscripción del Informe de Inspección fuera, en gracia de discusión, como lo dice ese Despacho, un "acto meramente de trámite" (que no lo es), lo anterior no excluye la aplicación de la norma ni conlleva a negar la solicitud por las razones expuestas en la Resolución.

Por último y no menos importante, cabe agregar que firmar el Informe de Inspección no puede entenderse como un mero acto de trámite, toda vez que la suscripción de un documento de tal naturaleza conlleva a la convalidación de todas las observaciones y/o hallazgos formulados, lo que bajo ninguna circunstancia configura un simple "trámite". En efecto, la firma de un documento es una *"expresión de asentimiento en la elaboración y contenido del documento"*[3] tal y como lo ha sostenido consistentemente la Corte Suprema de Justicia.

La firma plasmada en el Informe de Inspección No. 002 de 2019, al contrario de lo señalado por esa Delegatura, sí implica el conocimiento o la participación en la determinación de los hallazgos y en los aspectos contemplados en el Informe. ¿Acaso las razones para firmar un documento, en calidad de Coordinador de Inspección, no conllevan las de conocer y aprobar su contenido? Sostener lo contrario simplemente haría que no se entiendan las razones por las cuales fue el quien suscribió dicho

[3] Corte Suprema de Justicia. Sala De Casación Civil. Magistrado Ponente: Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo. Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil (2000) Ref: Expediente No. 5565

Carrera 7 # 76 - 35 Oficina 502A Telefono: (+57) (1) 6403188 Bogotá Colombia www.florezlegal.com

documento en señal de conocimiento y aceptación del mismo y que no lo hiciera ninguna otra persona, a pesar de que fueron varios los que -supuestamente- participaron en su elaboración.

- **Falta de Motivación**

En relación con este punto debe resaltarse que la Resolución es inconsistente en su parte resolutiva. Por una parte, niega en su integridad la recusación presentada por el suscrito, y por la otra, acepta sin ninguna motivación el impedimento formulado por el funcionario Edgar Páez el cual se basa, quien lo creyera, en lo que fuera alegado por el suscrito al alegar su impedimento. En efecto, señaló el acto administrativo impugnado lo siguiente:

> *"Finalmente, como quiera que el funcionario recusado ha manifestado un impedimento para conocer de las actuaciones subsecuentes que hagan relación con la visita de inspección adelantada, y que impliquen adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas en relación con la visita de inspección realizada a la FINANCIERA PROGRESSA ENTIAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDTIO, en la parte resolutiva se decidirá lo pertinente en relación con este particular."*

Y en la parte resolutiva dispuso:

> *"**ARTÍCULO 2º.** Aceptar el impedimento propuesto por el funcionario EDGAR PÁEZ BASTIDAS, quien en la actualidad se desempeña como Coordinador de Inspección de la Intendencia para conocer de cualquier actuación futura relacionada con la inspección realizada en FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO y que implique la adopción de alguna de las determinaciones a que se refiere el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011."*

Con lo anterior, ese Despacho aceptó el impedimento que el funcionario Edgar Páez propuso sin indicar razones suficientes para haberlo hecho, y más grave aún, sin motivar las razones por las cuales el señor Páez sí se encuentra impedido para adelantar actuaciones administrativas a futuro dentro de la actuación de marras pero,

Carrera 7 # 76 – 35 – Oficina 502A – Telefono: (+57) (1) 6403188 – Bogotá – Colombia – www.florezlegal.com

sorprendentemente, no lo estaba en el pasado pues a juicio de ese Despacho únicamente estará impedido frente a *"las actuaciones **subsecuentes** que hagan en relación con la visita de inspección adelantada, y que impliquen adelantar o sustanciar actuaciones administrativas."*

Se le olvidó al Despacho que el funcionario Edgar Páez, al declararse impedido, reconoció que las razones para presentar una recusación en su contra tenían el fundamento fáctico necesario para que dicha solicitud hubiese prosperado. Si el superior aceptó el impedimento propuesto por el Señor Edgar Páez, ¿por qué no aceptó la recusación formulada por el suscrito? La verdad eso no se entiende. Y así lo habrán de declarar las entidades de control y otras autoridades públicas llamadas a revisar la presente actuación.

Sucede entonces que esa Delegatura reconoce el impedimento formulado por el señor Edgar Páez como si se tratara de un impedimento sobreviniente cuando ha debido entender, conforme con las normas y la jurisprudencia aplicable, que la imparcialidad del funcionario se encuentra en entredicho desde el momento mismo en que asumió el cargo de Coordinador de Inspección de la actuación administrativa de marras. Lo anterior, por encontrarse inmerso en las causales fácticas establecidas en la ley, situación que bajo ninguna circunstancia podía ser desconocida. Situación, además, admitida por el propio funcionario, pero de una forma que trata de salvar lo que ya no tiene solución: Que actuó en el presente proceso estando impedido, pues cuando lo hizo se presentaban las causales de impedimento alegadas y comprobadas.

No existe duda de que la relación laboral que tuvo el señor Edgar Páez con Progressa ni su posición de deudor fueron posteriores o sobrevinientes a su designación como Coordinador de Inspección de la actuación administrativa de la referencia. Fueron anteriores y de eso no hay duda, y tampoco hay duda entonces desde cuándo estaba impedido.

Así, es evidente que la recusación formulada por el suscrito mediante escrito del 6 de diciembre de 2019 está llamada a prosperar y, más aun, considerando que esa Delegatura no tuvo ningún reparo en conceder el impedimento formulado por Edgar Páez, lo que afianza la postura de que el funcionario nunca debió haber conocido del tema, ni siquiera sumariamente, menos bajo la tesis de que lo podía hacer porque apenas eran actos de "trámite".

Carrera 7 # 76 - 35 Oficina 502A Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá Colombia - www.florezlegal.com

En consonancia con lo antes expuesto, el Consejo de Estado en providencia del año 2016, indicó con ocasión del trámite para resolver una recusación que:

> *"con la suspensión del procedimiento administrativo, se busca que la recusación sea resuelta antes de que el funcionario recusado participe en la actuación correspondiente"*[4]. (Subraya fuera de texto)

Sin embargo en el presente caso, el funcionario ya había actuado en el trámite y, por ello, debe reconocerse que el impedimento debía ser declarado por el funcionario desde el momento mismo en que conoció el proceso, y no esperar hasta la recusación, que fue lo que aquí ocurrió. Este último punto, además, pone de presente algo adicional: Que el funcionario público desatendió sus deberes y obligaciones, y que lo hizo reconociendo de manera expresa que no conocía las normas que aplican a las actuaciones de los funcionarios públicos. Pero resulta que la ignorancia de la ley no sirve de excusa para su incumplimiento, menos cuando se trata de normas que deben conocer los funcionarios públicos para el ejercicio de sus funciones y que buscan proteger los derechos de los administrados.

Conforme con lo expuesto, es evidente que el acto administrativo impugnado se profirió sin argumentos puntuales, claros, detallados y precisos que motivaran la decisión. Muy por el contrario, la Resolución nombra de manera escueta que el funcionario Páez hizo una declaración de impedimento, sin identificar en qué causal del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 se encuentra incurso. Y señaló desde cuándo se presentó el impedimento, como si fuere posible para los funcionarios públicos determinar esto de manera acomodaticia, sin que importe cuándo es que se presentó la causal.

Con lo anterior, además, el acto administrativo en comento anuló la posibilidad que tiene mi representada para presentar las consideraciones correspondientes respecto del pronunciamiento de esa Delegatura, vulnerando el derecho de defensa y al debido proceso de mi representada.

3.2. El acto administrativo impugnado se profirió con violación al debido proceso: El acto administrativo incurre en una vía de hecho

[4] Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá, D. C., agosto cuatro (4) de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-28-000-2015-00054-00

Carrera 7 # 26 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

La figura de la vía de hecho ha sido aplicada principalmente en la actividad judicial, no obstante se ha reconocido que su aplicación también puede darse en procesos y actuaciones administrativas.

En efecto, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-995 de 2007, indicó que la vía de hecho se configura "*cuando quien toma una decisión, sea ésta de índole judicial o administrativa, lo hace de forma arbitraria y con fundamento en su única voluntad, actuando en franca y absoluta desconexión con el ordenamiento jurídico*".

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional, en la Sentencia T- 118A de 2013, M.S. Mauricio González, Cuervo, expresó que una de las formas en que se puede incurrir en una vía de hecho, se da cuando el funcionario:

> *(i) fundamenta su decisión en una norma derogada o declarada inexequible, (ii) basa su decisión en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, (iii) el fallo carece de motivación material o es manifiestamente irrazonable, (iv) la interpretación desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance, (v) interpreta la norma sin tener en cuenta otras disposiciones normativas aplicables, (vi) desconoce la normatividad aplicable al caso concreto.* (Subraya fuera del texto)

Conforme con todo lo expuesto en este escrito, esa Delegatura incurrió en una vía de hecho con la expedición del acto administrativo impugnado pues este carece de motivación material y es, además, manifiestamente irrazonable en su parte resolutiva, desconoce el ordenamiento jurídico tal y como fue explicado anteriormente.

IV. PRUEBAS

1. Testimoniales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011, respetuosamente solicito que se decreten y practiquen las siguientes pruebas:

1.1. Declaración de **ÉDGAR PÁEZ BASTIDAS,** quien funge ante esa Superintendencia como Coordinador del Grupo de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

Cooperativismo, para que se sirva declarar sobre sus funciones como Coordinador de Inspección en la Superintendencia de la Economía Solidaria, el trámite del Informe de Inspección No. 003-2019, y sobre el momento en que se presentó la causal de impedimento.

Esta prueba es pertinente, conducente y útil, ya que permitirá dilucidar de manera clara las funciones y el alcance de las actuaciones adelantadas por el señor Páez en su calidad de Coordinador de Inspección en la actuación administrativa de marras.

1.2. Declaración de **ANA MARGARITA PALACIO**, quien es la Secretaria General de la sociedad Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, para que se sirva declarar sobre el conocimiento del señor Edgar Páez sobre los asuntos tratados en el Informe de Inspección No. 003-3019 como funcionario de Progressa, y sobre la relación de enemistad grave del funcionario con mi representada. La señora Palacio podrá ser citada en la Transversal 21 No. 98- 71 piso 5, o en el e-mail am.palacio@progressa.coop

Esta prueba permitirá dilucidar desde todo punto de vista, el papel que cumplió el funcionario Páez como trabajador de Progressa, por lo que se considera conducente, pertinente y útil para el presente trámite.

V. NOTIFICACIONES

El suscrito recibirá notificaciones en la Carrera 7 No. 76-35, Oficina 502 A, de la ciudad de Bogotá, o en el siguiente e-mail: aflorez@florezlegal.com

Del Señor Superintendente Delegado, con el debido respeto,

ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS
C.C. 79.592.015 de Bogotá
T.P. 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura

PRUEBA NO. 7. COPIA DE LA RESOLUCIÓN NO. 2020220004245 MEDIANTE LA CUAL LA SUPERINTENDENCIA RESOLVIÓ RECHAZAR POR IMPROCEDENTES LOS RECURSOS INTERPUESTOS EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN NO. 2019220008165.

Identificador : 2low WyFL Gc5Y K/DH kxLd W1MY 9Ds=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

REPUBLICA DE COLOMBIA

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

RESOLUCIÓN 2020220004245 DE

14 de abril de 2020

Por la cual se rechazan por improcedentes los recursos de reposición y subsidiario el de apelación, interpuestos por la Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito contra la Resolución 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019**.**

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL COOPERATIVISMO

En ejercicio de las facultades legales y en especial las conferidas en el numeral 9°, del artículo 9º, del Decreto 186 del 26 de enero de 2004 y en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011,

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que mediante escrito radicado ante esta Superintendencia con número de radicado 20194400375432 del 6 de diciembre de 2019, el Dr. Andrés Flórez Villegas, en su condición de apoderado especial de FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO, recusó al funcionario Edgar Páez Bastidas, Coordinador de Inspección de la Intendencia de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, por estar incurso en las causales previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11 del artículo 11, de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y, en consecuencia, no podía actuar en el trámite administrativo adelantado con ocasión de la visita de Inspección que dio lugar al Informe de Visita No. 002-2019, contentivo de los hallazgos encontrados en la visita realizada en la Entidad entre el 8 y el 24 de mayo de 2019.

SEGUNDO: Que mediante Resolución No. 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019, el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, denegó la recusación presentada por el apoderado de la Cooperativa de Ahorro y Crédito y aceptó el impedimento presentado por el funcionario Edgar Páez Bastidas, para conocer de cualquier actuación que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, implique *adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas*.", relacionadas con la visita de inspección de que se da cuenta en el aparte anterior.

TERCERO: Que, dentro del término previsto en la normatividad aplicable, el apoderado de Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, contra la Resolución citada en el considerando anterior, para que ésta sea revocada y, en su lugar, se conceda la recusación promovida en los términos del escrito radicado el 6 de diciembre de 2019, con fundamento en los siguientes argumentos del:

APODERADO DE FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO.

Inicialmente y, a manera de síntesis, señaló que el funcionario Edgar Páez, debía aceptar dentro del término previsto en el artículo 12 de la ley 1437 de 2011, la recusación presentada por encontrarse incurso en las siguientes causales:

Documento firmado digitalmente

Identificador : 2low WyFL Gc5Y K/DH kxLd W1MY 9Ds=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

a). en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 11 de la ley 1437 de 2011, por cuanto conoció de algunos asuntos tratados en el informe de inspección en ejercicio de sus funciones como Coordinador de Auditoria y Auditor Interno, cargos ejercidos en Progressa en el período comprendido entre el 26 de agosto de 2015 y el 17 de julio de 2017.

b). en la causal prevista en el numeral 8, del artículo 11, de la ley 1437 de 2011, dado que entre su representado y el señor Páez podría existir una enemistad grave por haber sido despedido de Progressa sin que mediara justa causa para ello.

c). en la causal prevista en el numeral 9, del artículo 11, de la ley 1437 de 2011 por ser deudor de Progressa.

d). en la causal prevista en el numeral 11, de la ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que en ejercicio de los cargos que ocupó en Progressa, rindió consejo y/o concepto en relación con los hechos sobre los que versa el Informe de inspección, como, por ejemplo, el riesgo de crédito de la entidad.

Señaló, a manera de conclusión de los apartes que transcribe en su escrito de impugnación, que:

Para el Despacho la configuración de un conflicto de interés y la aplicación de las causales de inhabilidad previstas en el artículo 11, de la Ley 1437 de 2011, dependerá de si la actuación del funcionario público obedece o no a una actuación de trámite o de fondo. Considera igualmente que tal conclusión no está prevista en la ley de manera que no tiene fundamento jurídico alguno.

La segunda conclusión, es que la suscripción del informe de inspección de la visita No. 002-2019, por parte del funcionario recusado, corresponde a una función de mero trámite, cuando, en criterio del recurrente, lo cierto es que dicha firma supone convalidar todas las observaciones realizadas en el mismo.

Expresó que el acto administrativo impugnado, incurrió en violación del debido proceso de su representada y en falsa motivación, lo que en su opinión configura una actuación completamente irregular y una verdadera vía de hecho.

A continuación, precisa las razones de su inconformidad de la siguiente manera:

a). El acto administrativo impugnado se profirió con violación al debido proceso. Así mismo, que el acto administrativo incurrió en falsa motivación y carece de motivación.

Luego de citar extractos de sentencias proferidas por el Honorable Consejo de Estado y por la Honorable Corte Constitucional, concluyó que la motivación de un acto administrativo se materializa en la existencia de argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones que conllevan a la toma de una decisión. Resalta que la motivación de un acto administrativo es un requisito de validez que impide que se configure un acto de abuso de poder y/o decisiones arbitrarias por parte de la administración.

En relación con la falsa motivación de los actos administrativos, señala que el Consejo de Estado se ha referido al tema y concluye que el acto administrativo impugnado incurre en una falsa motivación y además carece de validez por la misma razón.

Al respecto señaló, que para el Consejo de Estado la falsa motivación se presenta cuando el motivo invocado si existió materialmente pero que fue mal apreciado o interpretado por el funcionario. Sobre el particular señala que, en el caso en comento, se configuran las causales de impedimento y recusación previstas en los numerales 2, 8, 9 y 11 del artículo 11 de la ley 1437 de 2011, tal y como se precisó atrás. Considera, así mismo, que las causales citadas son taxativas y restrictivas y la aplicación de la norma no admite valoraciones subjetivas como las que presenta el Despacho en el acto impugnado. Destacó que, en su opinión, esta Delegatura no está facultada para interpretar, de manera subjetiva, cuándo aplica o no la disposición que contiene las causales de recusación ni para hacer una distinción sobre actos de trámite y actos de fondo.

Identificador : 2low WyFL Gc5Y K/DH kxLd W1MY 9Ds=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

En su sentir, la aplicación del artículo 11, de la ley 1437 de 2011 señala, de manera clara y taxativa, las situaciones que dan lugar a que un funcionario esté incurso en un conflicto de interés y en las causales de impedimento y recusación, sin que el tenor literal de la disposición permita plantear la interpretación sostenida por el Despacho. Agrega que, en ese orden, el funcionario que esté incurso en alguno de los supuestos previstos en la norma estará impedido para adelantar o sustanciar actuaciones administrativas. Señala igualmente, que el funcionario Edgar Páez, al suscribir el informe de inspección de visita No. 002-2019, adelantó una actuación administrativa en violación de lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 1437 de 2011.

El recurrente consideró también, que el Despacho incurrió en una falsa motivación y una vía de hecho, al tratar de dar a la norma un alcance que su texto no tiene. Es claro en su opinión que el impedimento existe o se configura por estar el funcionario incurso en una de las causales previstas para el efecto, y no por adelantar o sustanciar una actuación administrativa de fondo, dado que existiendo la situación fáctica el funcionario está impedido desde el momento mismo en que conoce la actuación, incluso sin haber adelantado o sustanciado una actuación administrativa de fondo o de trámite.

En adición, consideró que, contrario a lo interpretado por el Despacho, debe entenderse que la norma comprende tanto las actuaciones de trámite como las de fondo, sin distinción, siendo claro que si la norma no distingue no le es dable al intérprete distinguir. Resalta que, aun en el evento de considerar que la suscripción del informe de inspección fuera un acto de mero trámite, ello no excluye la aplicación de la norma ni conlleva a negar la solicitud presentada por las razones expuestas en la resolución.

Agregó que, firmar el informe de inspección, no puede considerarse como un acto de mero trámite, toda vez que la suscripción de un documento de tal naturaleza conlleva a la convalidación de todas las observaciones y/o hallazgos formulados, lo que bajo ninguna circunstancia configura un simple trámite.

A continuación, señaló que el acto administrativo recurrido es inconsistente en su parte resolutiva como quiera que niega la recusación presentada por el recurrente y, a renglón seguido, acepta sin ninguna motivación el impedimento formulado por el funcionario Edgar Páez, que se basa en las razones alegadas para sustentar la recusación. En su sentir, el Despacho pasa por alto que el funcionario al declararse impedido, reconoció que las razones para presentar una recusación en su contra tenían el fundamento factico necesario para que tal solicitud hubiese prosperado.

Precisó que ni la relación laboral que tuvo el señor Edgar Páez con Progressa ni su posición de deudor, fueron posteriores o sobrevinientes a su designación como Coordinador de Inspección de la actuación administrativa de la referencia, no existiendo duda, en su opinión, desde cuando se encontraba impedido el funcionario.

Finalmente, concluyó que el acto administrativo impugnado se profirió sin argumentos puntuales, claros, detallados y precisos que motivaran la decisión. Ello, entre otros, por cuanto no señala en qué causal del artículo 11, de la ley 1437 de 2011, se encuentra incurso, lo cual, en su criterio, anuló la posibilidad de su representada para presentar las consideraciones correspondientes, lo cual vulnera su derecho de defensa y el debido proceso. De igual manera, que el acto administrativo se profirió con violación del debido proceso e incurrió en una vía de hecho.

CUARTO: Que una vez analizados los argumentos propuestos por el apoderado de la Entidad Cooperativa resultan procedentes las siguientes:

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Sea lo primero, tener presente el mandato contenido en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que en torno a la procedencia de recursos contra de actos administrativos establece:

Identificador : 2low WyFL Gc5Y K/DH kxLd W1MY 9Ds=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

"ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. *Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

1. *El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque*
2. *El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. *El de queja, cuando se rechace el de apelación.*

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso".

Así mismo, el artículo 75 (ibídem), que dispone:

"IMPROCEDENCIA. *No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa."*

Con fundamento en el tenor de las normas transcritas, y con sustento en la jurisprudencia aplicable al asunto que nos ocupa, lo primero que debe precisarse es que, en desarrollo de una actuación administrativa, no hay lugar a recursos contra los actos de trámite, razón por la cual, aun en aquellos eventos en que por error involuntario, en el texto del acto administrativo de que se trate, se concedan los recursos en la vía administrativa, si el acto proferido es de aquellos considerados de trámite, no habrá lugar a tramitar los recursos interpuestos, los cuales deberán ser rechazados.

En el caso que nos ocupa, a pesar de que el artículo tercero de la parte resolutiva de la resolución recurrida, señala que contra dicho acto proceden los recursos de reposición ante el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo y el de apelación para ante el Superintendente de Economía Solidaria, no puede perderse de vista que el acto administrativo contenido en la Resolución No 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019 no corresponde a uno de aquellos que con carácter definitivo resuelva sobre una situación jurídica, razón por la cual, de conformidad con lo establecido en el precitado artículo 75 de la ley 1437 de 2011, contra el mismo no proceden recursos en la vía gubernativa.

Al respecto, este Despacho encuentra de la mayor importancia señalar que las actuaciones adelantadas por esta Autoridad están orientadas a garantizar el debido proceso administrativo, tal y como lo ha considerado la Honorable Corte Constitucional, que, al referirse al punto de la procedencia de recursos contra actos administrativos, precisó en la sentencia de tutela T-533 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, lo siguiente:

"(…) 3.3. El debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

3.3.1. La Constitución, en el artículo 29, consagra el derecho fundamental al debido proceso y establece que se aplicará a toda clase de actuaciones, ya sean ellas judiciales o administrativas. Como lo ha señalado esta Corporación, el debido proceso es un derecho de aplicación inmediata (CP art. 85), que, en relación con el desarrollo de las actuaciones

Identificador : 2low WyFL Gc5Y K/DH kxLd W1MY 9Ds=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

administrativas, pretende regular el ejercicio de las facultades de la Administración, cuando en virtud de su realización puedan llegar a comprometer los derechos de los administrados.

De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes de las autoridades públicas y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos previstos en la ley. En este orden de ideas, por ejemplo, en la Sentencia C-980 de 2010, esta Corporación indicó que: "(…) Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como '(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal' (…)".

Por esta razón, se ha considerado que se presenta una vulneración del citado derecho, cuando son desconocidas las disposiciones a las que ha de sujetarse el desenvolvimiento de la función administrativa. Precisamente, en la referida Sentencia C-980 de 2010, esta Corporación señaló que: "el debido proceso administrativo se entiende vulnerado, cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados".

3.3.3. Por regla general, según lo dispone el artículo 74 del CPACA, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: "1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque; 2. El de apelación, para (sic) ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito (…) [y]; 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación (…)". En cambio, de conformidad con el artículo 75 del mismo Código: "No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa".

Esta diferencia es crucial, pues –por regla general– los actos definitivos, para ser controvertibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, imponen como requisito previo para demandar, el agotamiento de los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. Así las cosas, el ordenamiento jurídico exige la impugnación de la actuación administrativa, con miras a que la propia Administración tenga la posibilidad de revisar la juridicidad o legalidad del acto, con el fin de que lo aclare, modifique o revoque. Esta circunstancia no se presenta respecto de los actos de trámite o preparatorios, ya que los mismos no le ponen fin a una actuación, más allá de que contribuyan a su efectiva realización. De este modo, mientras los primeros inciden en la formación del criterio de la Administración, los segundos se limitan a dar movimiento y celeridad al desarrollo de una función pública".

En el mismo sentido, el Honorable Consejo de Estado ha precisado que señalar equivocadamente que contra un acto de trámite proceden recursos en la vía gubernativa no convierte el acto en demandable y en consecuencia el rechazo de los recursos en aquellos casos en que los mismos no resultan procedentes, no conlleva la vulneración de las garantías que conforman el debido proceso administrativo. En efecto, en sentencia No 25000232500020110032701 de febrero 19 de 2015, con ponencia del consejero Gustavo Gómez, se dejó expresa mención de la clara distinción existente entre los actos administrativos definitivos y los que se consideran de mero trámite.

Para el Acto Tribunal, es claro que los actos administrativos definitivos concluyen la actuación administrativa, en tanto deciden, directamente o indirectamente, el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica particular. Por el contrario, los actos de trámite contienen las decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero no concluyen la actuación administrativa, a menos que *"la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo."*

Con fundamento en las anteriores consideraciones, es dable concluir que la mención de que procedían recursos contra la Resolución No 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019 y su

Identificador : 2low WyFL Gc5Y K/DH kxLd W1MY 9Ds=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

interposición por el Apoderado de la Cooperativa, no constituyen mérito para su trámite ya que, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, el acto por el cual se decide una recusación no tiene la virtud de constituir un acto administrativo que decida sobre la respectiva actuación, sino que, por el contrario, comporta la expedición de un acto de trámite que no da lugar a la interposición de recursos.

En ese orden de ideas, los recursos presentados por el apoderado de Progressa resultan improcedentes, siendo claro que el yerro en que incurrió el Despacho, al momento de expedir la Resolución recurrida, señalando la procedencia de recursos contra un acto de trámite, no torna el acto por el cual se decidió la recusación, en un acto definitivo, sino que el mismo conserva su esencia.

Sobre el punto, si alguna duda subsistiera en relación con la categorización del acto administrativo en virtud del cual se rechazó la recusación presentada contra el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS, procede traer a colación las consideraciones plasmadas en la sentencia proferida por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Consejero ponente: Libardo Rodríguez Rodríguez, de fecha cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y uno (1991), en la cual se plasmaron las consideraciones del Alto Tribunal en relación con la naturaleza de un acto mediante el cual se decide la recusación de un funcionario.

En efecto, la sentencia en mención señaló:

> *"Frente a lo anterior, se pregunta la Sala si el Decreto 2192 de 1988 tiene la calidad de acto definitivo o de trámite con mérito para ser demandado ante esta jurisdicción o si por el contrario es un acto de simple trámite, no susceptible de modificar situaciones jurídicas subjetivas.*
>
> *Para resolver este interrogante basta, en criterio de la Sala, traer a colación que el acto enjuiciado tuvo su origen y culminación dentro de la actuación administrativa que adelantaba la Superintendencia de Control de Cambios dentro del ya citado expediente No. 9392 de 1984, razón por la cual no cabe deducir que aquél haya decidido, ni directa ni indirectamente el fondo del asunto, o lo que es lo mismo, que haya tornado imposible continuar con el trámite de la investigación administrativa cambiaria.*
>
> *Lo expresado permite concluir a la Sala que el acto cuya nulidad se solicita es de simple trámite, pues aun cuando fue dictado por el Presidente de la República en ejercicio de funciones administrativas, la decisión adoptada se limita a resolver la recusación propuesta contra la Superintendencia de Control de Cambios, sin que por ella se decida, como no podría haberse decidido, lo relacionado con la investigación administrativa cambiaria que se adelantaba, entre otras personas contra la parte actora, decisión esta última que cuando se adoptare sí vendría a resolver el fondo del asunto.*
>
> ***En suma, la decisión que se adopte en relación con la recusación formulada contra un funcionario, de cualquier orden, no puede considerarse como definitoria del fondo del asunto que se encuentra a cargo del respectivo agente público, pues ello equivaldría a predicar, erróneamente, y a manera de ejemplo, que si dentro de un proceso se recusa al juez o magistrado que está conociendo de ,l, (sic) la decisión que recaiga sobre la recusación conlleva la definición del conflicto sometido a decisión judicial.*** Negrilla extratextual.
>
> *Similares razones a las que anteceden fueron expuestas por esta misma Sala en sentencia proferida el 29 de noviembre de 1991, dentro del expediente radicado bajo el No. 1064, con ponencia del Consejero doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz, y en el cual se demandaba el mismo decreto acusado en el presente proceso. Igualmente las razones expresadas se identifican con el concepto rendido por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación el 2 de marzo de 1989, con ponencia del Consejero doctor Jaime Paredes Tamayo, expediente No. 263, "Referencia: Consulta del Ministro de Hacienda sobre: 'Momento en que rige un acto administrativo que niega una recusación' ".* (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, dado que el acto administrativo contenido en la Resolución No 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019, proferido por esta Delegatura, no corresponde a un acto definitivo que ponga fin a una actuación administrativa o que tenga la virtud de crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular, al tenor de lo previsto en el artículo 75 de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), no resultan procedentes los

Identificador : 2low WyFL Gc5Y K/DH kxLd W1MY 9Ds=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

recursos propios de la vía gubernativa los que, en consecuencia, en la parte resolutiva del presente acto serán rechazados.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo,

RESUELVE:

ARTICULO 1°. Rechazar por improcedentes los recursos de reposición y en subsidio de apelación interpuestos contra la Resolución No 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019, mediante la cual se denegó la recusación presentada contra el funcionario EDGAR PAEZ BASTIDAS.

ARTICULO 2º. Notificar personalmente esta Resolución al Dr. ANDREZ FLOREZ VILLEGAS, en su condición de apoderado de FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO, Entidad domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., manifestándole que contra esta no procede recurso alguno.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE
Dada en Bogotá, D.C., a los
14 de abril de 2020

GUSTAVO SERRANO AMAYA
Superintendente Delegado para la Supervisión
de la Actividad Financiera del Cooperativismo

Proyectó : Juan Carlos Orjuela Cortes
Revisó: Arturo De Jésus Tejada Alarcon

Documento firmado digitalmente

PRUEBA NO. 8. COPIA DEL AUTO NO. 001 PROFERIDO POR LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.

Identificador: arhQZeKND1wvplNGDiJnCu8Y1vk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

Bogotá, D.C.

Al contestar por favor cite estos datos:
Fecha de Radicado: 2020-11-13 19:42:02
No. de Radicado: 20202200525761

AUTO No. 001

"*Por el cual se ordena la apertura de una investigación administrativa sancionatoria y se formula pliego de cargos*"

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL COOPERATIVISMO

En ejercicio de las facultades legales, otorgadas en el numeral 6 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, el numeral 8° del artículo 9° del Decreto 186 de 2004 y en el Título III del Capítulo III de la Ley 1437 de 2011, y

CONSIDERANDO

Que para el logro de los objetivos y finalidades previstos en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998, la Superintendencia de la Economía Solidaria, cuenta con la facultad establecida en el numeral 23 del artículo 36 ibídem, el cual prevé: *"(…) ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria con respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar (…)".*

Que en el numeral 6° del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, dispone que la Superintendencia de la Economía Solidaria, imponga sanciones administrativas personales, *"(…) Sin perjuicio de la responsabilidad civil a que haya lugar, cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente de la Economía Solidaria autorice o ejecutó actos violatorios del estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento, o de cualquier norma legal a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente de la Economía Solidaria podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos a favor del tesoro nacional. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor, comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas. Las multas previstas en este artículo, podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento de la norma y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 10, 20 y 31 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (…)"*

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQZeKN D1vvpUNG DiJn CuBY Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

Que el numeral 8° del artículo 9° del Decreto 186 de 2004, faculta a la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, para *"(…) imponer a las entidades vigiladas, directores, revisor fiscal, miembros de órganos de control social o empleados de las mismas, previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las leyes, a los estatutos o a cualquier otra norma legal a que deban sujetarse, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria (…)"*

Que el Título III, del Capítulo III de la Ley 1437 de 2011[1], prevé el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general aplicable en los casos frente a los cuales no exista procedimiento especial o, cuando se presenten situaciones no previstas en ley especial.

Que la Superintendencia de la Economía Solidaria con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por la pandemia del COVID-19, adoptó como medida transitoria por motivos de salubridad pública y fuerza mayor, mediante Resoluciones Nos. 2020SES003695 del 19 de marzo de 2020, 2020SES004475 del 17 de abril de 2020, 2020110005495 del 8 de mayo de 2020, 2020SES006485 del 29 de mayo de 2020 y 2020SES007495 del 13 de julio de 2020, la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y procesales del régimen administrativo sancionatorio, entre el 19 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020 y entre el 13 de julio al 31 de agosto del mismo año, periodos durante los cuales no corrieron los términos de caducidad, prescripción o firmeza que se deriven de los procesos del régimen administrativo sancionatorio y disciplinario.

Que en uso de las facultades legales, el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, dispone la apertura de un proceso administrativo sancionatorio, que se funda en los siguientes,

1. HECHOS

1. En ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia otorgadas a esta Superintendencia por la Ley 454 de 1998, y con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el proceso de seguimiento y control de la evaluación del riesgo crediticio de la cartera de créditos, establecidas en la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, ésta Superintendencia realizó visita de inspección a la Cooperativa FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO - PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, dentro del periodo comprendido entre el 8 al 24 de mayo de 2019, la cual generó el informe externo de inspección No. 003-2019, trasladado a la Cooperativa mediante radicado No. 20192700284101 del 7 de noviembre de 2019. Evidenciando con respecto al proceso de evaluación de cartera lo siguiente:

[1] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQ ZeKN D1vv pUNG DiJn CuBY Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

"(…) 4.1.3. Recalificación de Cartera.

2020-11-13 19:42:02

Analizando las políticas de la Cooperativa en lo referente a la recalificación de cartera, encontramos que en el Manual SARC en el numeral 2.7.4. define la recalificación de cartera, en el numeral 2.7.5. los criterios para la evaluación y en el numeral 2.8. el estamento y atribuciones para la evaluación, calificación y recalificación de la cartera de crédito, sin embargo, se presenta un presunto incumplimiento al numeral 2.4 y 2.4.1 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No. 004 de 2008 así:

Durante el periodo evaluado enero a diciembre de 2018, no se observó que el consejo de administración tenga establecida metodologías y técnicas analíticas que permitan medir el riesgo ante futuros cambios potenciales en las condiciones iniciales de la cartera de crédito, con el agravante que durante dicho año la entidad no realizó evaluación alguna de cartera de créditos, cuando inclusive tenía la obligación de realizarla trimestral, como lo menciona la norma: "…b. Cuando el indicador de cartera vencida de las organizaciones solidarias que ejercen actividad financiera, exceda en dos desviaciones estándar el promedio del sector..."

Así mismo, la normatividad menciona que: "El consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces deberá establecer políticas para el proceso de clasificación y recalificación de créditos producto de las evaluaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos. Así mismo, en el caso en el que las nuevas calificaciones dieran lugar a provisiones adicionales, éstas deberán hacerse de manera inmediata".

Será responsabilidad de los administradores, velar por el adecuado registro de la recalificación y provisiones a que haya lugar, de acuerdo con las recomendaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos.". Se pudo observar que el Consejo de Administración no tiene establecidas políticas claras para el proceso de clasificación y recalificación de créditos, el comité de evaluación de cartera no realizó dicha labor e igualmente la administración no ha realizado en el periodo evaluado propuesta de recalificación de créditos.

De otra parte, el numeral 2.4.1. Comité de evaluación de cartera de créditos, dice que: "…El consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces, deberá reglamentar lo inherente a este comité, estableciendo para ello: responsabilidades, funciones, frecuencia y criterios para la evaluación, y procedimiento para la recalificación, entre otros.

Será responsabilidad del gerente de la organización, verificar el cumplimiento del cronograma de evaluaciones aprobado previamente y presentar los informes sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por el comité al consejo de administración, junta directiva o quien hagas sus veces" (Subrayado fuera de texto). De la documentación entregada por la entidad no se evidenció en el reglamento, el procedimiento para la recalificación..."

2. Mediante oficio No. 20192100110111 del 3 de junio del 2019, la Delegatura Financiera informó a **PROGRESSA,** que en la visita de inspección realizada en el mes de mayo de 2019, con relación al proceso de seguimiento y control de la cartera de créditos evidenció que:

"(…) la Cooperativa no tiene establecidas políticas, metodologías y técnicas analíticas que le permitan evaluar la cartera de créditos y por tanto medir su riesgo ante futuros cambios

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQ ZeKN D1vv pUNG DiJn CuBY Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

potenciales en las condiciones iniciales de los créditos. Así mismo, se determinó que durante el año 2018 la entidad no realizó la evaluación de la cartera de créditos. Adicionalmente, dado que el indicador de la cartera vencida, excede en dos desviaciones estándar el promedio del sector, la evaluación de la cartera se debió realizar en forma trimestral y la Cooperativa a la fecha no la ha efectuado. Todo lo anterior, en presunto incumplimiento a las instrucciones impartidas en el numeral 2.4 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera N° 004 de 2008. (…)" (subraya fuera de texto)

3. Mediante comunicaciones Nos. 20194400173082 del 14 de junio de 2019, 20194400377302 del 9 de diciembre del 2019 y 20204400004922 del 08 de enero 2020, **PROGRESSA**, afirma que da cumplimiento al proceso de evaluación de cartera de créditos, establecido en el numeral 2.4 de Capitulo II de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, que el "*proceso de administración del riesgo que va desde el estudio, análisis y aprobación y desembolsos de la operación del crédito hasta su recaudo y recuperación. Que en las diferentes versiones del manual SARC, progressa si cuenta con políticas metodologías y atribuciones para la administración y análisis de la colocación de crédito, la administración de la cartera y de las garantías. La cooperativa es reiterativa en afirmar que desde el 2015 tienen políticas y procesos para identificación, evaluación monitoreo, seguimiento, mitigación y medición del riesgo de crédito. Así mismo desde el 2017 la cooperativa realiza una evaluación mensual de la cartera de créditos con el seguimiento de las estrategias y metodologías de recuperación de cartera que constan en las actas de los comités de cartera de créditos y de riesgos. Desde mayo de 2019 ha venido realizando ajustes a las actuales políticas de evaluación y recalificación como se observa en la última versión del manual SARC…".*

4. Mediante oficios Nos. 20192100287171 de fecha 12 de noviembre de 2019 y 20202120025141 del 31 de enero de 2020, una vez analizada la información suministrada por **PROGRESSA**, esta Delegatura le indicó que:

"(…) la Cooperativa no reconoce los cambios en el nivel de riesgo de sus deudores, ni ajusta los valores de deterioro individual correspondientes, por ende, se desprenden las siguientes observaciones:

1. La Cooperativa no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos.
2. La Cooperativa no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera (…)"

5. El Grupo de Análisis Financiero II, solicitó mediante correo electrónico a la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, evaluar el mérito para dar apertura a la investigación administrativa sancionatoria, en contra de los miembros principales del Consejo de Administración y del gerente de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente no dar cumplimiento a la obligaciones descritas en los numerales 2.4 y 2.4.1, respectivamente, del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera No. 4 de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la circular externa No. 003 de 2013 de ésta Superintendencia, relativa al proceso de seguimiento y control de la evaluación del riesgo crediticio de la

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQZeKN D1vvplNG DiJn Cu8Y Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

cartera de créditos.

2020-11-13 19:42:02

2. IDENTIFICACIÓN DE LOS INVESTIGADOS

De conformidad con los hechos expuestos, las personas naturales objeto de investigación son:

En calidad de miembros principales del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018.

- **ALVARO MELENDEZ GRAU,** identificado con cédula de ciudadanía No. 79.590.713.
- **NUBIA MARITZA GUERRERO ROMERO,** identificada con cédula de ciudadanía No. 51.936.666.
- **MIGUEL ALEXANDER SAENZ HERRÉRA,** identificado con cédula de ciudadanía No. 80.226.856.
- **ANNA NEBETH ZAMORANO CALVO,** identificado con cédula de ciudadanía No. 30.336.118.
- **MARTHA ELENA QUINTERO PÉREZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 42.086.510.
- **REINALDO MORENO BAYONA,** identificado con cédula de ciudadanía No. 91.222.935.
- **DIANA MARITZA ACHURY RODRÍGUEZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 52.455.125.

En calidad de gerente de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018.

- **INGRYD GEOVANA MORA JIMÉNEZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 37.278.016.

3. CARGOS

Por los hechos antes descritos se procede a formular los siguientes cargos:

1. Formular un cargo único al señor **ALVARO MELENDEZ GRAU,** identificado con cédula de ciudadanía No. 79.590.713, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, por presuntamente incumplir la obligación de seguimiento y control de la cartera de créditos para el año 2018, como quiera que no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.4 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No.

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQZeKN D1vvplNG DiJn CuBX Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

003 de 2013.

2020-11-13 19:42:02

2. Formular un cargo único a la señora **NUBIA MARITZA GUERRERO ROMERO,** identificada con cédula de ciudadanía No. 51.936.666, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, por presuntamente incumplir la obligación de seguimiento y control de la cartera de créditos para el año 2018, como quiera que no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.4 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013.

3. Formular un cargo único al señor **MIGUEL ALEXANDER SAENZ HERRERA,** identificado con cédula de ciudadanía No. 80.226.856, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, por presuntamente incumplir la obligación de seguimiento y control de la cartera de créditos para el año 2018, como quiera que no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.4 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013.

4. Formular un cargo único a la señora **ANNA NEBETH ZAMORANO CALVO,** identificado con cédula de ciudadanía No. 30.336.118, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, por presuntamente incumplir la obligación de seguimiento y control de la cartera de créditos para el año 2018, como quiera que no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.4 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013.

5. Formular un cargo único a la señora **MARTHA ELENA QUINTERO PÉREZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 42.086.510, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, por presuntamente incumplir la obligación de seguimiento y control de la cartera de créditos para el año 2018, como quiera que no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.4 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013.

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQZeKN D1vvplNG DiJn Cu8Y Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

6. Formular un cargo único al señor **REINALDO MORENO BAYONA,** identificado con cédula de ciudadanía No. 91.222.935, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, por presuntamente incumplir la obligación de seguimiento y control de la cartera de créditos para el año 2018, como quiera que no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.4 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013.

7. Formular un cargo único a la señora **DIANA MARITZA ACHURY RODRIGUEZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 52.455.125, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, por presuntamente incumplir la obligación de seguimiento y control de la cartera de créditos para el año 2018, como quiera que no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.4 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013.

8. Formular un cargo único a la señora **INGRYD GEOVANA MORA JIMENEZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 37.278.016, en calidad de gerente de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente incumplir la obligación de seguimiento y control de la cartera de créditos para el año 2018, al no verificar la realización trimestral de las evaluaciones de la cartera de créditos, y presentar los informes sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por el Comité, al Consejo de Administración, considerando que el indicador de calidad de cartera (ICC) de la cooperativa superaba en dos desviaciones estándar al indicador promedio del sector la evaluación de cartera, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.4.1 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013.

4. NORMAS PRESUNTAMENTE INFRINGIDAS

Con la conducta descrita anteriormente, los investigados presuntamente infringen lo dispuesto en los numerales 2.4 y 2.4.1., del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, Circular Externa No. 004 de 2008, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013 de ésta Superintendencia, así:

"… 2.4. Proceso de seguimiento y control

El objetivo es identificar el riesgo de los créditos que pueden desmejorarse por disminución de la

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQZeKND1vvpUNGDiJnCu8XVk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica
2020-11-13 19:42:02

capacidad de pago del deudor, solvencia o calidad de las garantías que los respaldan por efecto del cambio en las condiciones iníciales presentadas al momento del otorgamiento del crédito, y determinar la suficiencia en el nivel de cubrimiento de las provisiones.

Para tal efecto, el consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces, deberá establecer metodologías y técnicas analíticas que permitan medir el riesgo ante futuros cambios potenciales en las condiciones iníciales de la cartera de crédito vigente, creando un comité de evaluación de cartera de créditos, quien deberá evaluar por lo menos una vez al año la cartera de créditos conforme a dichas metodologías.

Dicha evaluación no consiste en la revisión física de las carpetas del crédito, sino en el establecimiento de metodologías estadísticas y analíticas que permitan conocer los potenciales riesgos futuros y el estado de calidad de la misma

Tales metodologías y técnicas deben fundamentarse, entre otros criterios, en la información relacionada con el comportamiento histórico del deudor en la organización solidaria, las garantías que lo respalden, el comportamiento crediticio del deudor en otras entidades y la información financiera o información alternativa que permita conocer adecuadamente su situación financiera. Adicionalmente al seguimiento realizado de conformidad con la metodología previamente establecida, en los siguientes casos la evaluación se realizará de manera trimestral, esto es, marzo, junio, septiembre y diciembre, respectivamente y sus resultados se registrarán al corte de abril, julio, octubre y enero de siguiente año.

a. Las organizaciones solidarias que ejercen la actividad financiera sometidas a cualquier medida cautelar deberán efectuar una evaluación total de créditos cuyo monto aprobado exceda los 50 SMMLV.

b. Cuando el indicador de cartera vencida de las organizaciones solidarias que ejercen actividad financiera exceda en dos desviaciones estándar el promedio del sector. Para tal efecto, la Superintendencia de la Economía Solidaria publicará en su página Web, la información estadística que sirva de base para estos parámetros.

c. Créditos que incurran en mora después de ser reestructurados o novados.

d. Créditos otorgados a entidades públicas territoriales.

e. Créditos otorgados a personas jurídicas que no cumplan con lo señalado en el artículo 21 de la Ley 79 de 1988.

El consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces deberá establecer políticas para el proceso de clasificación y recalificación de créditos producto de las evaluaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos. Así mismo, en el caso en el que las nuevas calificaciones dieran lugar a provisiones adicionales, éstas deberán hacerse de manera inmediata.

Será responsabilidad de los administradores, velar por el adecuado registro de la recalificación y provisiones a que haya lugar, de acuerdo con las recomendaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos.

2.4.1. Comité de evaluación de cartera de créditos

Este comité será designado por el consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces, con un mínimo de tres (3) y un máximo de cinco (5) personas, estará conformado por un

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQZeKND1wvpUNGDiJnCu8XVk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica
2020-11-13 19:42:02

directivo y funcionarios o asociados que tengan conocimientos técnicos sobre la materia (diferentes de los integrantes del comité de crédito), verificando en todo caso que cumplan condiciones de idoneidad personal o profesional y éticamente responsables.

El consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces, deberá reglamentar lo inherente a este comité, estableciendo para ello: responsabilidades, funciones, frecuencia y criterios para la evaluación, y procedimiento para la recalificación, entre otros.

Será responsabilidad del gerente de la organización, verificar el cumplimiento del cronograma de evaluaciones aprobado previamente y presentar los informes sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por el comité al consejo de administración, junta directiva o quien hagas sus veces. (Subraya fuera de texto)

2.4.2. Criterios de evaluación

La evaluación de la cartera de créditos se realizará con base en los siguientes criterios:

a. Capacidad de pago. Se actualizará y verificará que el deudor mantenga las condiciones particulares que presentó al momento de otorgarle el crédito, la vigencia de los documentos aportados, la información registrada en la solicitud de crédito y la información comercial y financiera provenientes de otras fuentes. En el caso de proyectos financiados, se evaluarán además variables sectoriales y externalidades que afecten el normal desarrollo de los mismos.

b. Solvencia del deudor. Se actualizará y verificará a través de variables como el nivel de endeudamiento, la calidad y composición de los activos, pasivos, patrimonio y contingencias del deudor y/o del proyecto. En el caso de los bienes inmuebles se debe solicitar la información de si estos se encuentran afectados con alguna de las garantías limitantes del dominio establecidas en el Código Civil.

c. Garantías. Se evaluará su liquidez, idoneidad, valor y cobertura teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la celeridad con que puedan hacerse efectivas y su valor comercial utilizando para el efecto estudios técnicos existentes en el mercado, realizados por personas o entidades idóneas. Con base en estos criterios, las organizaciones solidarias harán, la actualización del valor comercial de las garantías con una periodicidad anual

d. Servicio de la deuda. Se evaluará el cumplimiento de los términos pactados, es decir, la atención oportuna de todas las cuotas (capital e intereses) o instalamentos; entendiéndose como tales, cualquier pago derivado de una operación activa de crédito que deba efectuar el deudor en una fecha determinada.

e. El número de veces que el crédito ha sido reestructurado y la naturaleza de la respectiva reestructuración. Se entiende que entre más operaciones reestructuradas se hayan otorgado a un mismo deudor, mayor será el riesgo de no pago de la obligación.

f. Consulta proveniente de centrales de riesgo y demás fuentes que disponga la organización solidaria vigilada. (…)" (Subraya fuera de texto).

5. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Del análisis de la información recaudada y de la valoración de los hechos que son objeto de estudio, se evidencia que los miembros principales del consejo de administración de

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQ ZeKN D1vv pUNG DiJn CuBY Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, en la vigencia de 2018, presuntamente no dieron cumplimiento a la obligación descrita en el numeral 2.4 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la circular externa No. 003 de 2013 de esta Superintendencia, relativa al proceso de seguimiento y control de la evaluación del riesgo crediticio de la cartera de créditos del año 2018, ya que no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de clasificación y recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera.

20201113013194302

Así mismo, se evidencia que el gerente de **PROGRESSA** identificada con NIT 830.033.907-8, en la vigencia de 2018, presuntamente no dio cumplimiento a la obligación descrita en el numeral 2.4.1 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la circular externa No. 003 de 2013 de esta Superintendencia, al no verificar la realización trimestral de las evaluaciones de la cartera de créditos, así como, presentar los informes sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por el Comité al Consejo de Administración, ya que la cooperativa tenía el deber de presentar informes trimestrales por superar las dos (2) deviaciones estándar al indicador promedio del sector, como lo menciona la norma.

6. PRUEBAS

Las pruebas que obran en el expediente y en las que se fundamenta la presente investigación son:

1. Informe externo de inspección No. 003-2019.
2. Matriz de análisis
3. Oficio Radicado No. 20192700284101 del 7 de noviembre de 2019.
4. Oficio Radicado No. 20192100110111 del 3 de junio del 2019.
5. Oficio Radicado No. 20192100287171 de fecha 12 de noviembre de 2019.
6. Oficio Radicado No. 20202120025141 del 31 de enero 2020.
7. Comunicación No. 20194400173082 del 14 de junio de 2019 y sus anexos.
8. Comunicación No. 20194400377302 del 9 de diciembre del 2019.
9. Comunicación No. 20204400004922 del 08 de enero 2020
10. Solicitud interna del Grupo de Análisis II, por la cual solicitó adelantar la respectiva investigación, en contra de los miembros principales del consejo de administración de la Cooperativa FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO - PROGRESSA.

7. POSIBLES SANCIONES

En caso de encontrarse probado el cargo único imputado a los investigados, estos podrían ser sancionados con la imposición de una multa de hasta **DOSCIENTOS SALARIOS MINIMOS** (200 SMLMV) a favor del tesoro nacional. Adicionalmente, el Superintendente de

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQZeKN D1vvpUNG DiJn Cu8Y Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

la Economía Solidaria, podrá exigir la remoción inmediata del infractor, y comunicar esta determinación a todas las entidades vigiladas. Lo anterior de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

Se advierte que de llegar a prosperar el cargo único formulado y a efectos de graduar la sanción a imponer, se tendrán en cuenta los criterios establecidos en el artículo 50 de la Ley 1437 del 2011.

En mérito de lo expuesto, el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ABRIR INVESTIGACIÓN a los señores **ALVARO MELENDEZ GRAU,** identificado con cédula de ciudadanía No. 79.590.713, **NUBIA MARITZA GUERRERO ROMERO,** identificada con cédula de ciudadanía No. 51.936.666, **MIGUEL ALEXANDER SAENZ HERRERA,** identificado con cédula de ciudadanía No. 80.226.856, **ANNA NEBETH ZAMORANO CALVO,** identificado con cédula de ciudadanía No. 30.336.118, **MARTHA ELENA QUINTERO PÉREZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 42.086.510, **REINALDO MORENO BAYONA,** identificado con cédula de ciudadanía No. 91.222.935, **DIANA MARITZA ACHURY RODRIGUEZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 52.455.125, en su condición de miembros principales del Consejo de Administración y a la señora **INGRYD GEOVANA MORA JIMENEZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 37.278.016, en calidad de gerente de **FINANCIERA PROGRESSA** identificada con NIT 830.033.907-8, de conformidad a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO SEGUNDO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO al señor **ALVARO MELENDEZ GRAU,** identificado con cédula de ciudadanía No. 79.590.713, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO a la señora **NUBIA MARITZA GUERRERO ROMERO,** identificada con cédula de ciudadanía No. 51.936.666, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo.

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQZeKN D1vvplNG DiJn CuBY Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

ARTÍCULO CUARTO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO al señor **MIGUEL ALEXANDER SAENZ HERRERA,** identificado con cédula de ciudadanía No. 80.226.856, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO QUINTO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO a la señora **ANNA NEBETH ZAMORANO CALVO,** identificado con cédula de ciudadanía No. 30.336.118, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEXTO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO a la señora **MARTHA ELENA QUINTERO PÉREZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 42.086.510, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SÉPTIMO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO al señor **REINALDO MORENO BAYONA,** identificado con cédula de ciudadanía No. 91.222.935, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO OCTAVO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO a la señora **DIANA MARITZA ACHURY RODRIGUEZ,** identificada con cédula de ciudadanía No. 52.455.125, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO NOVENO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO a la señora **INGRYD GEOVANA MORA JIMENEZ** identificada con cédula de ciudadanía No. 37.278.016, en calidad de gerente de **PROGRESSA,** identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4.1 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQZeKN D1vvplNG DiJn CuBY Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo. 2020-11-13 19:42:02

ARTÍCULO DÉCIMO: NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente decisión a los investigados, quienes dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación, podrán presentar descargos y/o solicitar las pruebas que pretendan hacer valer en la investigación administrativa, de conformidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 47 de la Ley 1437 del 2011.

PARAGRAFO PRIMERO: La notificación se realizará por conducto de la Secretaría General de la Superintendencia de la Economía Solidaria, haciéndoles entrega de una copia de la decisión e informándoles que el expediente permanecerá a su disposición, en la Secretaría de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Para tal efecto, los investigados podrán ser ubicados en las siguientes direcciones:

NOMBRE	DIRECCIÓN	CORREO
ALVARO MELENDEZ GRAU	Calle 86D # 30-21	amelendez@incolplas.com.co
NUBIA MARITZA GUERRERO ROMERO	Calle 5 # 3-75 Casa 39	maritzagr@coodontologos.com
MIGUEL ALEXANDER SAENZ HERRERA	Carrera 11 Vereda Bojacá	msaenzh@hotmail.com
ANNA NEBETH ZAMORANO CALVO	Calle 59N # 3E-63 Casa 17	anaza22@hotmail.com
MARTHA ELENA QUINTERO PÉREZ	Entrada 1 Via Armenia Finca Sion H	mequinterop@hotmail.com
REINALDO MORENO BAYONA	Álamos Parque Casa 46	rmorenob@corporacionips.com.co
DIANA MARITZA ACHURY RODRIGUEZ	Carrera 14D # 5B-24	dimmmar22@gmail.com
INGRYD GEOVANA MORA JIMENEZ	calle 149 # 48- 85 Apto 302	igmj78@hotmail.com

PARAGRAFO SEGUNDO: En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días de la remisión de la comunicación correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo.

PARAGRAFO TERCERO: En virtud de lo establecido en el artículo 4 del Decreto Nº 491 de 2020, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos que profiera esta Superintendencia se hará por medios electrónicos. Para tal efecto se solicitará a los investigados, indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

Documento firmado digitalmente

Identificador: arhQ ZeKN D1vv pUNG DiJn CuBY Ivk=
Copia en papel auténtica de documento electrónico:
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Advertir a los investigados que contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

20201113104202

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUSTAVO SERRANO AMAYA
Superintendente Delegado para la Supervisión de la
Actividad Financiera del Cooperativismo
Superintendencia de la Economía Solidaria

Proyectó: Andrea Álvarez
Revisó: Consuelo Daza
Carolina Torres Caro – Coordinadora Grupo Jurídico

Documento firmado digitalmente

PRUEBA NO. 9. COPIA DEL INCIDENTE DE NULIDAD PROMOVIDO POR MI APODERADO EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA QUE SE ADELANTA EN MI CONTRA.

Bogotá, 21 de diciembre de 2020

Doctor
GUSTAVO SERRANO AMAYA
Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo
SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA
Bogotá, D.C.

Referencia: Incidente de Nulidad
Radicado: 20205100572671

Respetado Doctor Serrano:

ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS, abogado en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma, obrando como apoderado especial de la Doctora **DIANA MARITZA ACHURY RODRIGUEZ**, calidad que acredito con el escrito de poder que se adjunta, por medio del presente escrito me permito proponer un **INCIDENTE DE NULIDAD** en los términos siguientes:

I. HECHOS

1.1. El 7 de mayo de 2019 el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo de la Superintendencia de la Economía Solidaria (en adelante la "Superintendencia") designó a los funcionarios (i) Guillermo Rodríguez Estévez, (ii) Mónica Salamanca, (iii) Nicolás Barros, (iv) Maribel Medina, (v) Luis Javier Pisco, (vi) Bernardo Ortiz, (vii) Nilson Murillo, (viii) Gustavo Rodríguez, (ix) Jessica Arévalo, (x) Andrea Ropero, (xi) Cesar Augusto Macías y (xii) Gustavo Galindo Yanguma (Jefe de Visita) para realizar una visita de carácter especial a **FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO** (en adelante "Progressa"). Lo anterior según se señala en el numeral 1 del Informe Externo de Inspección No. 003-2019.

1.2. No obstante lo anterior, en la página 3 del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 se señala que los inspectores de la visita fueron en realidad los señores (i) Guillermo Rodríguez, (ii) Mónica Salamanca, (iii) Nicolás Barros, (iv) Luis Javier Pisco, (v) Maribel Medina, (vi) Bernardo Ortiz, (vii) Gustavo Rodríguez, (viii) Nilson Murillo, (ix) Jessica Arévalo, (x) Andrea Ropero, (xi) Cesar Augusto Macías, (xii) Diana Carolina Jaimes y (xiii) el señor Edgar Páez Bastidas, este último en calidad de Coordinador de Inspección de la visita realizada a Progressa.

1.3. La visita efectuada en las instalaciones de Progressa inició el 8 de mayo de 2019 y finalizó el 24 de mayo de 2019.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

1.4. El 7 de noviembre de 2019 el señor Edgar Páez Bastidas, en su calidad de Coordinador de Inspección, envío una comunicación[1] dirigida de manera genérica tanto al "Consejo de Administración" como al "Representante Legal" de Progressa mediante la cual dio traslado del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 presuntamente elaborado por las personas señaladas en los numerales 1.1. y 1.2. anteriores. Esto último, según lo señalado en las páginas 3 y 5 del Informe de Externo de Inspección No. 003-2019 enviado en formato PDF a Progressa.

1.5. Mediante la comunicación del 7 de noviembre de 2019 esa Superintendencia solicitó de manera genérica e indeterminada al "Consejo de Administración" y "Representante Legal" de Progressa, lo siguiente:

> *"De manera atenta le informamos que la Superintendencia de la Economía Solidaria en cumplimiento de sus facultades de inspección y vigilancia, efectuó una visita de carácter general a Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, Entidad de la cual Ustedes son administradores, cuyas conclusiones obran en el informe de visita No 003 - 2019, del cual se adjunta una copia para su conocimiento.*
>
> *Con relación al informe, esta Delegatura le solicita rendir las explicaciones pertinentes en su calidad de administradores de la entidad, en el orden de codificación señalado en dicho documento, a fin de evaluar la procedencia o no, de imposición de sanciones previstas en los numerales 6° y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y en los numerales 1 y 2 del artículo 2°, literales a y b, del numeral 5, del articulo 3 y numeral 8 del artículo 9° del Decreto 186 de 2004."*

1.6. El 9 de diciembre de 2019, el suscrito, <u>en representación de Progressa</u>, presentó ante esa Superintendencia la respuesta al Informe Externo de Inspección No. 003-2019.

1.7. El 19 de noviembre de 2020 mi representada recibió en su correo electrónico personal una citación para notificarse personalmente del contenido del acto administrativo No. 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020. En dicha comunicación esa Superintendencia señaló lo siguiente:

> *"Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, acompañada de copia íntegra del acto administrativo de conformidad con lo <u>establecido en el Artículo 69 de la Ley 1437 de 2011</u>."* (Subrayas por fuera del texto original).

1.8. Posteriormente, mi representada recibió por correo electrónico del 1 de diciembre de 2020 la comunicación No. 20205100572671, mediante la cual esa Superintendencia le remitió la notificación por aviso del acto administrativo No. 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020. En dicha comunicación se le manifestó lo siguiente:

[1] Comunicación radicada bajo el No. 20192700284101 del 7 de noviembre de 2019.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

"Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación, podrán presentar descargos y/o solicitar las pruebas que pretendan hacer valer en la investigación administrativa, de conformidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 47 de la Ley 1437 del 2011.

Esta notificación contiene anexo de copia íntegra y gratuita de la decisión administrativa enunciada."

La presente notificación se entiende surtida al finalizar el día siguiente a la entrega del presente AVISO en el lugar del destino, de conformidad con el artículo 691 de la Ley 1437 de 2011." (Subrayas por fuera del texto original).

1.9. Por medio del acto administrativo No. 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020 la Superintendencia elevó pliego de cargos en contra de mi representada (en adelante el "Pliego de Cargos") en donde formuló un cargo único, en los siguientes términos:

***"ARTÍCULO OCTAVO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO** a la señora **DIANA MARITZA ACHURY RODRIGUEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.455.125, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo."*

1.10. Según establece la Superintendencia en el Pliego de Cargos, se efectuó una visita de inspección a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, el cual fue trasladado únicamente a Progressa mediante comunicación del 7 de noviembre de 2019. Textualmente señaló esa Superintendencia lo siguiente:

"En ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia otorgadas a esta Superintendencia por la Ley 454 de 1998, y con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el proceso de seguimiento y control de la evaluación del riesgo crediticio de la cartera de créditos, establecidas en la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, ésta Superintendencia realizó visita de inspección a la Cooperativa FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO - PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, dentro del periodo comprendido entre el 8 al 24 de mayo de 2019, la cual generó el informe externo de inspección No. 003-2019, ***trasladado a la Cooperativa mediante radicado No. 20192700284101 del 7 de noviembre de 2019****."* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

1.11. Conforme con lo anterior, a mi representada no le fue trasladado ningún informe externo de inspección que de cuenta de los hallazgos encontrados por la Superintendencia pues este, como lo señala la parte trascrita en el numeral anterior, se le trasladó de forma institucional a Progressa y nunca de manera individual a mi representada.

1.12. El cargo formulado en el Pliego de Cargos se funda en el Informe Externo de Inspección No. 003-2019, el cual, como se dijo anteriormente, no fue puesto en conocimiento de mi representada. Esto, en contraposición a lo dispuesto en el literal g) del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (en adelante el "EOSF"), disposición aplicable al caso que nos ocupa conforme será expuesto más adelante.

1.13. En adición a lo anterior, si bien por ley el traslado al pliego de cargos debe correr por un término de treinta (30) días según claramente lo establece el artículo 208 del EOSF, la Superintendencia pretermitió dicho término y de manera arbitraria le otorgó a mi representada tan solo quince (15) días para contestar el mismo.

1.14. Mi representada tuvo acceso al Informe Externo de Inspección por cuenta de Progressa con lo que pudimos constatar que el mismo se encuentra plagado de irregularidades.

Entre estas, y en flagrante vulneración del numeral 3 del artículo 337 del EOSF, el informe no se encuentra firmado ni juramentado por los funcionarios que presuntamente lo elaboraron, con lo cual está en duda tanto su autoría como la veracidad de su contenido.

1.15. Por otra parte, es importante destacar que en el mes diciembre del año 2019 la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria produjo el denominado Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo.

1.16. Según señala el informe referido en el numeral anterior, la Oficina de Control Interno revisó el procedimiento de inspección realizado a Progressa – inspección que culminó con el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 que es base del Pliego de Cargos –, a la luz del procedimiento y los requisitos dispuestos para el efecto por esa Superintendencia para el "proceso de inspección – visitas in situ" que fue lo que ocurrió en Progressa entre el 8 y el 24 de mayo de 2019.

1.17. Después de realizada la evaluación al proceso de inspección realizado por la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo a Progressa entre el 8 y 24 de mayo de 2019, la Oficina de Control Interno encontró y concluyó que la Delegatura de marras incumplió algunos de los requisitos que establece el procedimiento dispuesto por esa Superintendencia para el efecto, con lo cual también se violó el debido proceso.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

II. CAUSALES DE NULIDAD INVOCADAS

En el procedimiento administrativo sancionatorio que nos ocupa se configura la causal de nulidad consagrada en el inciso 5 del artículo 29 de la Constitución Política cuyo tenor literal es el siguiente:

> ***"ARTICULO 29.*** *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*
>
> *Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*
>
> *En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*
>
> *Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*
>
> *Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."* (Subrayas por fuera del texto original).

La Corte Constitucional, en Sentencia T- 4.918.419 del 28 de agosto de 2015, consideró que el debido proceso es un derecho que tiene aplicación concreta en las actuaciones administrativas. En palabras de la Corte:

> *"El debido proceso es un derecho fundamental que tiene una aplicación concreta no sólo en las actuaciones judiciales sino también en las administrativas. La garantía fundamental del debido proceso se aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos. En este sentido, la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos. De esta manera, se delimita la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa."* (Subrayas por fuera del texto original).

Pues bien, el presente proceso está viciado de nulidad desde su comienzo pues, según se explicará a espacio más adelante, el Pliego de Cargos se estructuró y emitió con violación del debido proceso, de manera que se trata de una prueba nula que no puede por tanto servir de sustento a un procedimiento administrativo sancionatorio. Veamos:

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

2.1. Indebida Notificación del Pliego de Cargos

El Pliego de Cargos formulado en contra de mi representada se encuentra indebidamente notificado.

Con la finalidad de explicar las razones que sustentan la anterior afirmación, a continuación realizaré un breve recuento de las normas que preceptúan la forma y medios que debe seguir esa Superintendencia para que la notificación del acto administrativo en virtud del cual se formulan cargos se entienda surtida en debida forma y por consiguiente, sea válida:

El artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expresamente señala que el acto administrativo mediante el cual se formulen cargos deberá notificarse personalmente.

Por su parte, el artículo 67 del mismo Código dispone que la notificación personal, por coreo electrónico, será procedente **siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.** El texto de la norma es el siguiente:

> *"Artículo 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.*
>
> *En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.*
>
> *El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.*
>
> *La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:*
>
> ***1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.***
>
> *La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.*
>
> *2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A*

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos. (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

En concordancia con lo anterior, el artículo 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone lo siguiente:

"Artículo 68. Citaciones para notificación personal. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax ***o al correo electrónico que figuren en el expediente*** *o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.*

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la ***citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días."*** Subrayas y negrilla por fuera del texto).

Por su parte, el artículo 69 señala que cuando no se pudiere hacer la notificación personal y no se conozca la dirección para notificaciones procede la notificación por aviso. Veamos:

"Artículo 69. Notificación por aviso. *Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.*

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal." (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Por otra parte, el artículo 4 del Decreto No. 491 de 2020 dispone que para la notificación o comunicación de los actos administrativos se debe indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones y que en el evento en que no sea posible la notificación electrónica se procederá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 antes transcrito. El texto de la norma es el siguiente:

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

"Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos.* ***Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.***

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación ***no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.***

Parágrafo. *La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Por último, el Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Superintendencia de la Economía Solidaria, adoptado mediante la Resolución 2017100006945 del 29 de diciembre de 2017, establece lo siguiente:

"2.2.NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE FORMULA CARGOS.

El artículo 47 del CPACA, ha previsto expresamente que el auto de formulación de cargos se debe notificar personalmente.

La notificación es una expresión del principio de publicidad, que busca garantizar el derecho de defensa y contradicción respecto a la oportunidad de concurrir al proceso, hacerse parte en el mismo, defenderse, presentar pruebas, entre otros; de ahí que para que el pliego de cargos no sea nulo, debe surtirse la notificación del mismo en debida forma. Respecto de la concreción del derecho de defensa, ha señalado la Corte Constitucional:

(…) El derecho a la defensa es una de las principales garantías del debido proceso y fue definida por esta Corporación como la —oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la otorga. La doctrina ha establecido que el derecho a la defensa —concreta la garantía de la participación de los interlocutores en el discurso jurisdiccional, sobre todo para ejercer sus facultades de presentar argumentaciones y pruebas. De este modo, el derecho de defensa garantiza la posibilidad de concurrir al proceso, hacerse parte en el mismo, defenderse, presentar alegatos y pruebas. Cabe decir que este derecho fundamental se concreta en dos derechos: en primero lugar el derecho de contradicción, y, en segundo lugar, el derecho a la defensa técnica (…)

Por tal razón, firmado e incorporado el número de radicado en el pliego de cargos, el funcionario competente al interior de la dependencia donde se expidió el mismo, elabora y proyecta de manera inmediata, un oficio en el que cita al investigado para que se acerque a la Superintendencia a notificarse personalmente. El proyecto de oficio de citación para notificación, junto con el pliego de cargos, deben quedar subidos a la plataforma de la Entidad para revisión y firma del funcionario notificador.

En todo caso, el funcionario notificador, debe asegurarse de que en el oficio de citación quede incorporado el número de radicación, la fecha y la firma por parte del competente y remitir el mismo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del pliego de cargos, dejando constancia del envío y recibido en el expediente.

En caso de no lograrse la notificación personal (lo cual debe estar perfectamente documentado en el expediente del proceso), se dará lugar a la notificación por aviso. En cualquier caso, el funcionario de la misional debe posteriormente verificar que la notificación del pliego de cargos se surta, conforme a las previsiones del artículo 68 y siguientes del CPACA. ***Cualquier irregularidad en la notificación, invalidará la misma y no podrá proseguirse con el proceso, hasta tanto se subsane la inconsistencia y se surta, en debida forma la notificación, so pena de vulnerar el debido proceso constitucional.***

Si el investigado se hace parte del proceso a través de apoderado, es necesario reconocerle a éste personería jurídica, actuación que es declarativa, por cuanto el mandato se perfecciona con el poder, en los términos previstos en el mismo.

Contra el pliego de cargos no proceden recursos en sede administrativa (reposición y apelación) y así deberá quedar consignado en la parte resolutiva del mismo." (Subrayas y negrilla fuera del texto).

Como se desprende de todo lo antes transcrito, y dado que mi representada jamás autorizó a esa Superintendencia para que le realizara notificaciones electrónicas y tampoco le indicó un correo electrónico para dichos efectos, la presente actuación

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

administrativa es absolutamente inválida y no podrá proseguirse con el proceso hasta que se surta en debida forma dicha notificación.

La propia Superintendencia ha dicho lo siguiente en su Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio:

> "***Cualquier irregularidad en la notificación, invalidará la misma y no podrá proseguirse con el proceso, hasta tanto se subsane la inconsistencia y se surta, en debida forma la notificación, so pena de vulnerar el debido proceso constitucional."***

La Superintendencia, al no contar con una dirección electrónica autorizada por mi representada para efectuar notificaciones, debió, en los términos del artículo 68, publicar la citación personal "***en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.".*** Lo cual no ocurrió en este caso.

Y al no poder efectuar la notificación personal y al desconocer la información sobre mi representada, debió, en los términos del artículo 69, publicar el aviso mediante el cual notificara el Pliego de Cargos junto con el mismo: "***en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.".*** Esto tampoco ocurrió.

Luego, debe entenderse como indebidamente notificado el pliego de cargos, lo que de suyo invalida la actuación hasta que no se haga una notificación con el lleno de las formalidades legales, de manera que se garantice el debido proceso. Y mientras ello no ocurra no se puede continuar con la actuación.

Así lo señala el propio Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Superintendencia de Economía Solidaria, al que nos remitimos.

2.2. La Actuación Administrativa Viola el Principio Constitucional al Debido Proceso por cuanto se está siguiendo un Procedimiento diferente al establecido en el EOSF, que es el aplicable por disposición del artículo 36 de la Ley 454 de 1998

El numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 dispone lo siguiente:

> ***"ARTICULO 36. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA.*** *Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:*
>
> *(…)*
>
> *23.* ***Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control*** *en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito* ***en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia***

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

> ***Bancaria*** *con respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar".* (Subrayas y negrilla fuera del texto).

Tal como se desprende del claro texto transcrito, la Superintendencia de la Economía Solidaria cuenta con facultades de inspección vigilancia y control pero ellas no se pueden ejercer como a bien tenga la entidad ni aplicando cualquier procedimiento.

En efecto, la norma es perentoria: la Superintendencia de la Economía Solidaria, al ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, debe hacerlo **en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria (hoy la Superintendencia Financiera de Colombia de conformidad con lo establecido en el artículo 93 del Decreto 4327 de 2005 [2])**.

Así las cosas, solamente será válida una actuación de esa entidad cuando la misma siga y respete las normas que son aplicables a la Superintendencia Financiera de Colombia en lo que se refiere a los procedimientos de inspección vigilancia y control.

Ahora bien, el procedimiento administrativo de carácter sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es aplicable únicamente a aquellos procedimientos que **no tengan regulación particular**, lo que evidentemente no ocurre en el presente caso.

En efecto, en el presente caso es aplicable el procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el EOSF, a partir del artículo 208 y subsiguientes. Esto, pues así lo manda de manera perentoria el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 cuando señala que la Superintendencia de la Economía Solidaria debe seguir los mismos procedimientos que debe aplicar la Superintendencia Financiera de Colombia, que son, se repite, los del EOSF.

A pesar de la claridad de lo anterior, esa entidad decidió en este caso desconocer lo anterior para aplicar un procedimiento distinto: El procedimiento administrativo sancionatorio dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, en el Aviso radicado bajo el No. 20205100572671 señaló esa Superintendencia lo siguiente:

> *"Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación, podrán presentar descargos y/o solicitar las*

[2] *"**ARTÍCULO 93.** Referencias normativas. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes a la Superintendencia Bancaria, a la Superintendencia Bancaria de Colombia o a la Superintendencia de Valores se entenderán efectuadas a la Superintendencia Financiera de Colombia."*

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

pruebas que pretendan hacer valer en la investigación administrativa, de conformidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 47 de la Ley 1437 del 2011."

Por su parte, el Pliego de Cargos señaló lo siguiente:

"Que el Título III, del Capítulo III de la Ley 1437 de 20111 , prevé el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general aplicable en los casos frente a los cuales no exista procedimiento especial o, cuando se presenten situaciones no previstas en ley especial."

Y mediante el artículo primero de la parte resolutiva del Pliego de Cargos esa Superintendencia resolvió lo siguiente:

*"**ARTÍCULO PRIMERO: ABRIR INVESTIGACIÓN** a los señores **ALVARO MELENDEZ GRAU**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.590.713, **NUBIA MARITZA GUERRERO ROMERO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 51.936.666, **MIGUEL ALEXANDER SAENZ HERRERA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.226.856, **ANNA NEBETH ZAMORANO CALVO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 30.336.118, **MARTHA ELENA QUINTERO PÉREZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 42.086.510, **REINALDO MORENO BAYONA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 91.222.935, **DIANA MARITZA ACHURY RODRIGUEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.455.125, en su condición de miembros principales del Consejo de Administración y a la señora **INGRYD GEOVANA MORA JIMENEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 37.278.016, en calidad de gerente de **FINANCIERA PROGRESSA** identificada con NIT 830.033.907-8, de conformidad a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011."*

Contrario a lo que señaló la Superintendencia en los documentos transcritos, el procedimiento sancionatorio aplicable al presente caso no es el que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sino el procedimiento sancionatorio prescrito en el artículo 208 del EOSF. El artículo 47 de este Código establece lo siguiente:

"Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes. (…)". (Subrayas por fuera del texto original)

La norma trascrita señala claramente que el procedimiento administrativo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es aplicable **únicamente** a los procesos administrativos de carácter sancionatorio **no regulados por las leyes especiales o por el Código Disciplinario Único.**

Lo cierto es que el proceso que nos ocupa no forma parte de los procesos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por las leyes especiales.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

Al respecto, valga recordarle a esa entidad que según lo dispone el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, corresponde a la Superintendencia de Economía Solidaria ejercer la supervisión de entidades cooperativas de ahorro y crédito – como es el caso de Progressa – con las mismas facultades y **siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria** (hoy, la Superintendencia Financiera de Colombia), en relación con los establecimientos de crédito.

Como consecuencia de lo anterior, resulta completamente improcedente la aplicación que dio ese Despacho al procedimiento descrito en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en tanto es indudable que los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio impulsados por esa Superintendencia tienen un procedimiento a seguir, en los términos del artículo 47 antes transcrito, "regulado por leyes especiales".

Este procedimiento a seguir corresponde únicamente a lo dispuesto en el EOSF, tal y como expresamente lo contempla la Ley 454 de 1998 en los términos antes indicados.

De conformidad con lo anterior, si la Superintendencia de la Economía Solidaria pretendía dar curso a un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de mi representada ha debido seguir el procedimiento previsto en la Parte Séptima del EOSF y, en particular, el dispuesto por el artículo 208 del mismo Estatuto, en aras a garantizar el derecho fundamental al debido proceso de mi representada. No otra cosa se puede concluir de lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la ley 454 de 1998 y de lo señalado en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, tal y como lo señala el mismo artículo 208 del EOSF mediante el literal b), numeral 4 del mismo, la Superintendencia ha debido dar cumplimiento a lo previsto en dicho artículo, a lo dispuesto a lo largo del EOSF y, en lo no regulado especialmente por este estatuto, a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Pero resulta que ocurrió todo lo contrario. Sin fundamento jurídico alguno y de manera completamente arbitraria esa Superintendencia optó por darle al presente proceso un trámite administrativo que no corresponde. Con ello dispuso un trámite distinto del señalado por el legislador para el efecto, atribuyéndose con esto funciones que desbordan por completo sus competencias y actuando en desmedro de los derechos de mi representada, con lo cual se configura una nulidad del proceso.

A este respecto, el Consejo de Estado en amplia jurisprudencia ha considerado que la expedición de un acto administrativo debe estar orientado por el principio constitucional al debido proceso con sujeción a un procedimiento previo, con el lleno de los requisitos legales y de conformidad con las competencias que han sido atribuidas legalmente so pena que se configure una nulidad. Dicha Corporación, en Sentencia del 21 de junio de 2018, señaló lo siguiente:

> *" Es por esa razón que, aún en el ámbito de la actuación administrativa, resulta aplicable el principio constitucional del debido proceso (art. 29), que implica que* ***las***

autoridades deben actuar conforme con las competencias que legalmente le fueron atribuidas*, de acuerdo con las leyes preexistentes,* ***y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento****, todo esto con el fin de garantizar a los administrados el derecho de audiencia y de defensa, otorgándoles la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias. Según el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos:* ***i) El derecho al juez natural o funcionario competente. ii) El derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa. iii) Las garantías de audiencia y defensa****, que, desde luego, incluyen el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de non bis in ídem.* ***Consecuente con lo anterior, cuando la ley establece una serie de requisitos para la formación de los actos administrativos, se deben cumplir obligatoriamente, máxime cuando la Administración pretenda tomar una decisión que vaya a afectar derechos de los particulares****. De tal manera que el desconocimiento de dichos requisitos conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, la expedición irregular del acto administrativo por vicios de forma, lo que incluye vicios contra el derecho de defensa, que de todas maneras aparece como causal autónoma de nulidad en el artículo 84 del C.C.A.[3]"* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Finalmente, vale la pena señalar que ni el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ni ninguna otra norma han derogado o modificado lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998. Así las cosas, esa entidad debe dar plena aplicación al mismo no solo en lo relativo al tramite del procedimiento administrativo sancionatorio sino al cumplimiento de lo que establece el EOSF en materia de funciones de inspección. Ello no ha ocurrido en este caso según lo que hemos explicado hasta este punto y lo que señalaremos a continuación.

Por las razones antes expuestas y de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado al no seguirse el procedimiento administrativo dispuesto por el legislador para el efecto, se configura una nulidad por la violación al debido proceso de mi representada.

2.3. El Término Concedido para dar Respuesta al Pliego de Cargos viola el Principio Constitucional al Debido Proceso

Como bien se sabe las actuaciones administrativas deben cumplir los requisitos y formalidades propias de cada proceso en aras de garantizar los derechos de los administrados.

[3]Sentencia No. 25000-23-24-000-2010-00305-02 del 21 de junio de 2018. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

En desmedro de lo anterior, el Pliego de Cargos concedió a mi representada un término de quince (15) días hábiles para presentar los descargos al mismo teniendo como base, según el Aviso No. 20205100572671, lo dispuesto por el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En efecto, dicho Aviso señala expresamente lo siguiente:

> *"Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación, podrán presentar descargos y/o solicitar las pruebas que pretendan hacer valer en la investigación administrativa, de conformidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 47 de la Ley 1437 del 2011."* (Subrayas por fuera del texto original).

Ocurre que de conformidad con lo señalado en el inciso primero del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esa Superintendencia debió haber dado cumplimiento al procedimiento administrativo descrito en el artículo 208 del EOSF y por tanto otorgar a mi representada un término de traslado de treinta (30) días. En efecto, el literal h) del numeral 2 del artículo 208 establece lo siguiente:

> *"h) Término de traslado del acto de formulación de cargos. El término de traslado del acto de formulación de cargos a los presuntos infractores será de treinta (30) días contados a partir del día siguiente a su notificación."*

Al revisar la norma antes transcrita no queda duda alguna que esa Superintendencia decidió conceder un término de traslado para presentar los descargos al pliego de cargos que corresponde al de otro proceso administrativo diferente al que ha debido utilizarse para darle curso al presente proceso. Y lo hizo, lo que es mas grave, en desmedro de los derechos de mi representada pues le dio apenas la mitad del tiempo que la ley le otorga para que se defendiera según lo claramente establecido en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

¿Porqué el término de traslado de pliegos de cargos formulados por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de la Economía Solidaria es de treinta (30) días y no de quince (15) días? Porque se trata de temas técnicos que deben ser analizados con calma y cuya respuesta suele tomar tiempos más largos que los otorgados para la generalidad de los procedimientos administrativos sancionatorios. Pero ello lo ha dejado de lado esa entidad.

De lo anterior no queda sino decir que en este caso la Superintendencia está implementando un procedimiento irregular en menoscabo de los derechos de defensa de mi representada, pues sin más, y de manera arbitraria, redujo a la mitad el término que ésta tiene para presentar descargos y aportar pruebas.

Esto es una muestra evidente de la violación a los derechos a la defensa, contradicción y debido proceso de mi representada puesto que por una irregularidad de esa entidad le limita a la mitad el tiempo que tiene ésta para defenderse, y una muestra evidente de que el proceso está siendo cursado por un trámite diferente al que le corresponde.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

En consecuencia, se configuró una nulidad en los términos del artículo 29 de la Constitución Política.

2.4. A mi Representada no se le permitió conocer el Expediente en vulneración de su Derecho de Defensa y en Violación del Principio Constitucional al Debido Proceso

La Corte Constitucional, en Sentencia T-640 de 2003, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, consideró que el acceso de un investigado al expediente es un elemento constitutivo del debido proceso que permite el ejercicio de defensa. En palabras de la Corte:

> *"**Conocer el expediente es un elemento constitutivo del debido proceso, condición necesaria para el ejercicio del derecho de defensa** (…)."*
>
> *"El acceso al expediente no es un derecho restringido a los trámites de carácter penal, sino que por hacer parte del debido proceso **comprende cualquier tipo de actuación, sea esta judicial o administrativa,** como lo prevé el artículo 29 de la Superior. (…)"*
>
> *"La Corte también ha explicado que una vez se configura el derecho de acceder al expediente el conocimiento del mismo debe ser integral, porque de lo contrario **no podría ejercerse en toda su dimensión el derecho de defensa del implicado, ni el derecho al trabajo de quien lo representa, y por el contrario sería altamente nocivo no sólo para sus intereses,** sino también para los de la administración de justicia en su tarea por alcanzar la verdad y hacer prevalecer el derecho sustancial."* (Subrayas y negrilla fuera del texto).

Por su parte, el literal h) del numeral 4 del artículo 208 del EOSF, aplicable al caso de marras por remisión expresa del numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, establece que durante el término de traslado del acto de formulación de cargos el expediente deberá estar a disposición de los presuntos infractores. El texto de dicho literal es el siguiente:

> *"h) Término de traslado del acto de formulación de cargos. El término de traslado del acto de formulación de cargos a los presuntos infractores será de treinta (30) días contados a partir del día siguiente a su notificación. **Durante dicho término el expediente respectivo estará a disposición de los presuntos infractores en las dependencias del funcionario que hubiere formulado los cargos**.*
>
> ***El traslado es la única oportunidad en que los presuntos infractores pueden presentar los descargos que consideren pertinentes**. **Durante este término podrán solicitar la práctica de pruebas, aportarlas u objetar las obtenidas antes de la formulación de cargos;"*** (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Por su parte, el artículo 36 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone lo siguiente:

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

> ***"ARTÍCULO 36. FORMACIÓN Y EXAMEN DE EXPEDIENTES.*** *Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad.*
>
> *Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudirse, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas.*
>
> *Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado.*
>
> ***Cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren****, salvo los documentos o cuadernos sujetos a reserva y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos, las cuales se entregarán en los plazos señalados en el artículo 14."* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

En abierto desconocimiento de las dos normas transcritas y de la clara jurisprudencia de la Corte Constitucional, esa entidad no le permitió a mi representada conocer el expediente que da cuenta del presente procedimiento administrativo sancionatorio para que pudiera preparar sus descargos. Veamos:

El 4 de diciembre de 2020 el señor Marcos Perilla, persona autorizada por mi representada para revisar el expediente, asistió a las instalaciones de esa Superintendencia y solicitó acceso al mismo. La señora Marilyn Cortez, funcionaria de esa Superintendencia, le señaló al señor Perilla que no era posible darle acceso al expediente y que si quería conocer el expediente debía solicitarlo mediante una petición a través de los medios dispuestos por la Superintendencia en su página web.

Como consecuencia de lo anterior, la señora Ana Margarita Palacios, también autorizada por mi representada para revisar el expediente, solicitó a través de la página web de la Superintendencia copia del mismo. Dicha solicitud se efectuó el 14 de diciembre de 2020 y quedó radicada bajo el No. 20204400475802.

Pese a lo anterior, a la fecha del presente escrito a mi representada no se le ha permitido conocer el expediente, con lo cual se le ha impedido ejercer en toda su dimensión el derecho de defensa que le asiste. Y esto es, en palabras de la Corte, "*altamente nocivo"* para los intereses de mi representada.

Así las cosas, está claro que a mi representada se le otorgaron quince (15) días para contestar el Pliego de Cargos. Y también está claro que durante esos quince (15) días no se le permitió nunca el acceso al expediente.

Por las razones antes expuestas, al no permitírsele a mi representada conocer el expediente y ejercer con base en ellos sus derechos de defensa y contradicción, existe una

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

nulidad de todo lo actuado por haberse violado el debido proceso. En ese sentido, la actuación de esa entidad constituye una verdadera vía de hecho.

Como mi representada no ha tenido acceso al expediente para rendir sus descargos la violación de su derecho de defensa es irremediable.

2.5. El Informe Externo de Inspección No. 003-2019 que sirve de sustento al Pliego de Cargos nunca fue puesto en conocimiento de mi Representada, lo que es una violación de lo Dispuesto por el literal g) del Numeral 4 del Artículo 208 del EOSF y por consiguiente es una prueba nula de pleno derecho.

Las actuaciones administrativas deben ceñirse a lo señalado en las normas legales en aras de garantizar el derecho al debido proceso de los administrados. Es así como el numeral 4, literal g) del artículo 208 del EOSF, relativo a la obligación de trasladar el informe de visita en el cual se funda el Pliego de Cargos, establece lo siguiente:

> *"Tratándose de cargos fundados en informes de visita, como síntesis de la prueba se dará traslado del informe, adjuntando copia del mismo, y poniendo a disposición del investigado en las dependencias de la Superintendencia los papeles de trabajo que lo soporten, sin perjuicio de reseñar los medios de prueba distintos al informe de visita y sus soportes que existieren;"*(Subrayas por fuera del texto original).

El Pliego de Cargos está, según lo señala este mismo, fundamentado en los resultados y hechos que obtuvo esa Superintendencia después de realizar una visita a las instalaciones de Progressa entre los días 8 y 24 de mayo de 2019. Así lo dispuso este texto cuando señaló lo siguiente:

> *"En ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia otorgadas a esta Superintendencia por la Ley 454 de 1998, y con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el proceso de seguimiento y control de la evaluación del riesgo crediticio de la cartera de créditos, establecidas en la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, ésta Superintendencia realizó visita de inspección a la Cooperativa FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO - PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, dentro del periodo comprendido entre el 8 al 24 de mayo de 2019, la cual generó el informe externo de inspección No. 003-2019, trasladado a la Cooperativa mediante radicado No. 20192700284101 del 7 de noviembre de 2019. Evidenciando con respecto al proceso de evaluación de cartera lo siguiente: (…)."*

De hecho, esa Superintendencia citó a lo largo del Pliego de Cargos dicho informe externo de inspección con el propósito de evidenciar los hallazgos y acusar a mi representada del supuesto incumplimiento de una norma. Es más, el mismo informe de externo de inspección se relaciona en el acápite de pruebas como una de las pruebas documentales con las que cuenta esa entidad en la actuación administrativa.

Para sorpresa nuestra, aún cuando el Pliego de Cargos, repito, está supuestamente fundamentado en la información contenida en dicho Informe Externo de Inspección, este

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

no fue adjuntado por esa Superintendencia al Pliego de Cargos y por ende no fue conocido por mi representada en la oportunidad procesal pertinente, con lo cual esa entidad está violando lo dispuesto en el literal g) del numeral 4 del artículo 208 del EOSF, ya transcrito.

Dicha norma es muy clara en establecer que corresponde a esa entidad dar traslado al investigado, **junto con el pliego de cargos**, de **una copia del informe de externo de inspección** en el cual está fundado este. La autoridad de control no puede escoger si da el traslado antes o después de la copia del informe, pues la norma es perentoria y lo que persigue es que el investigado ejerza de forma adecuada su derecho de defensa y que se cumpla con el debido proceso, propio de un Estado social de derecho.

No obstante la claridad de lo anterior, en esta oportunidad esa entidad de control no dio traslado del informe externo de inspección con el pliego de cargos (la notificación del pliego de cargos omitió señalar que se da traslado del informe externo de inspección como siempre ocurre con los pliegos de cargos que se sustentan en una visita) por lo que la actuación administrativa está haciendo inane los derechos a la defensa, a la contradicción y al debido proceso de mi representada en la medida en que no se ha conocido en la oportunidad procesal pertinente el contenido del informe citado. Menos se ha entregado con el pliego de cargos copia del mencionado informe.

El debido proceso es un derecho fundamental de todas las personas, el cual debe ser respetado en todos los casos sin excepción alguna. Es por ello que el artículo 29 de la Constitución Política consagra los postulados esenciales bajo los que se enmarca este principio, y que delimitan y señalan su campo de aplicación.

Es así como la Corte Constitucional ha aclarado que el ejercicio de la potestad sancionatoria se encuentra circunscrito y delimitado por los principios y garantías que rigen el debido proceso. Con relación al debido proceso la Corte Constitucional en su Sentencia C-690 de 1996 señaló lo siguiente:

> *"A efectos de darle contenido a este mandato constitucional, esta Corporación ha señalado, en varias de sus providencias, que los principios y garantías propios del derecho penal, con ciertos matices, pueden ser aplicados en el campo de las sanciones administrativas. Aplicación que debe hacerse en forma restrictiva, a efectos de garantizar el interés general implícito en ellas, y sin desnaturalizar las características de cada una de las áreas en las que el Estado ejerce su facultad sancionadora (sentencias T-145 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz; C-214 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell; C-597 de 1996 y C-690 de 1996; Magistrado ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero, entre otras).* Al respecto, se dijo:
>
> *"El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos,*

los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva - nulla poena sine culpa -, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras".

En conclusión, los principios que inspiran el debido proceso, tienen aplicación en el campo de las infracciones administrativas, incluidas las tributarias, aplicación que debe conciliar los intereses generales del Estado y los individuales del administrado. Por tanto, estos principios deben ser analizados en cada caso, a efectos de darles el alcance correspondiente."

Cabe agregar que el Consejo de Estado, mediante el Concepto 1632 del 25 de mayo de 2005, expresamente estableció sobre este particular lo siguiente:

"El régimen sancionador, como expresión del poder punitivo del Estado, encuentra fundamento constitucional en los artículos 29 y 209 Superior, que disponen la aplicación a toda clase de actuaciones administrativas, del "debido proceso", en virtud del cual "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio", y, el desarrollo de la función administrativa, conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Estos principios, así como el debido proceso, son aplicables a las diferentes modalidades de regímenes sancionatorios administrativos, tales el fiscal, tributario, cambiarlo, financiero, disciplinario, contravencional, etc., como lo ha destacado de manera reiterada la Corte Constitucional, al señalar:

"Así ha de tomarse en cuenta que el universo del derecho sancionador no se limita al derecho disciplinario y al derecho penal a los que generalmente se hace referencia. Como lo ha señalado la jurisprudencia[4], este derecho es una disciplina completa que recubre diferentes regímenes sancionatorios con características específicas, pero sometidos todos a unos principios de configuración claros destinados a proteger las garantías constitucionales ligadas al debido proceso."

Y en la misma providencia anotó más adelante citando a la Corte Constitucional:

"Estos principios comunes a todos los procedimientos que evidencian el ius puniendi del Estado —legalidad, tipicidad, prescripción, culpabilidad, proporcionalidad, non bis in ídem—, resultan aplicables a los diferentes regímenes sancionatorios establecidos —penal, disciplinario, fiscal, civil, administrativo no disciplinario que se establezcan por el legislador para proteger los diferentes bienes jurídicos ligados al cumplimiento de los fines del Estado y el ejercicio de las funciones públicas " C-

[4]Ver sentencia C-827/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis. Así mismo ver la Sentencia 51 de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de abril de 1983, M.P. Manuel Gaona Cruz, citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-214 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

233/02.

"Comparando la actividad sancionadora en lo administrativo con el proceso penal, la jurisprudencia señala que son expresiones de la facultad punitiva del Estado y aunque persiguen fines diferentes, como el adecuado funcionamiento de la administración pública y el restablecimiento del orden social, en ambos casos deben respetarse las garantías del debido proceso. En este sentido expresa:

"El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva —nulla poena sine culpa-, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras." T 145/93.

Por otro lado, es necesario tener presente lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-1270/2000[1], respecto de la aplicación del debido proceso en lo relativo a las pruebas en un proceso administrativo:

"(...) 2.1 Parte esencial de dichos procedimientos lo constituye todo lo relativo a la estructura probatoria del proceso, conformada por los medios de prueba admisibles, las oportunidades que tienen los sujetos procesales para pedir pruebas, las atribuciones del juez para decretarlas y practicarlas, la facultad oficiosa para producir pruebas, y las reglas atinentes a su valoración.

2.2 Aun cuando el art. 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. En efecto, como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.

2.3 Siendo el proceso un conjunto sucesivo y coordinado de actuaciones en virtud del cual se pretende hacer efectivo el derecho objetivo, restablecer los bienes jurídicos

que han sido lesionados o puestos en peligro y garantizar los derechos fundamentales de las personas, resulta razonable que el legislador haya determinado unas oportunidades dentro del proceso en donde las partes puedan presentar y solicitar pruebas, y el juez, pronunciarse sobre su admisibilidad y procedencia, e incluso para ordenarlas oficiosamente y, además, valorarlas". (Subrayas por fuera del texto original)

Por su parte, el derecho de defensa y la contradicción de la prueba son principios tutelados por el ordenamiento constitucional, **al punto que las pruebas practicadas en contravención a los mismos, son nulas de pleno derecho** por mandato constitucional. En efecto, el artículo 29 de la Carta establece que *"Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso"*.

De utilizarse en el presente caso un informe externo de inspección – del cual no se dio traslado a mi representada en los términos del literal g) del artículo 208 del EOSF y del que no se entregó copia a mi representada – la actuación administrativa se adelantaría en flagrante vulneración al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas como bien lo establece su propio tenor, y como bien lo ha reconocido la jurisprudencia nacional.

Al respecto ha sostenido la Corte Constitucional, entre otros pronunciamientos, en la Sentencia C-540 de 1997, cuyo Magistrado Ponente fue el doctor Hernando Herrera Vergara, que:

"(…) El debido proceso se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85) que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.

"De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones. (Ver las Sentencias C-053/93, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-259/95, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

"Su aplicación en los procesos administrativos ha sido reiterada por esta Corporación en diversos fallos, precisándose que quien participe en ellos debe tener la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rija. (Ver la Sentencia C-467/95, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

> *"Así pues, el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes (…)".* (Subrayas por fuera del texto original).

En relación con lo expuesto es clara la violación a lo preceptuado por el derecho fundamental al debido proceso, pues no sólo no se allegó el informe de externo de inspección base del Pliego de Cargos, en desmedro del procedimiento aplicable, sino que además la Superintendencia trajo a colación unas pruebas no conocidas por mi representada y sobre las que no ha tenido oportunidad de pronunciarse de manera individual.

Adicional a lo anterior, **quiere esa Superintendencia hacer valer en este proceso como una verdad probada, lo contenido en el Informe Externo de Inspección No. 003-2019. Pero resulta que en la visita realizada por la Superintendencia a las instalaciones de Progressa no fue parte, ni participó, ni tuvo acceso a los requerimientos y expedientes mi representada**.

Así las cosas, el contenido del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 se quiere hacer valer como prueba en el presente proceso para evidenciar, sin más, la supuesta vulneración por parte de mi representada de una disposición normativa que da lugar a la apertura del cargo que nos ocupa.

No puede pretender la Superintendencia hacer valer el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 en comento como prueba en el presente proceso, máxime cuando mi poderdante no ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el contenido del mismo, y el informe no ha sido objeto de contradicción. Aceptar la utilización de dicho informe como prueba en el proceso implicaría condenar a mi cliente **sin haber sido oída en juicio y sin habérsele permitido contradecir las pruebas allegadas en su contra**. Eso, desde ningún punto de vista se puede permitir so pena de violar flagrantemente el derecho fundamental al debido proceso por pretermisión del derecho de defensa y contradicción.

El Informe Externo de Inspección No. 003-2019 que como "prueba" allega la Superintendencia al proceso, no es irrelevante o inocuo. Por el contrario, es determinante para sustentar los argumentos esgrimidos por la autoridad y que fundamentan el cargo formulado.

Por lo anterior, dado que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 juega un papel determinante en el presente proceso administrativo y en su decisión final, este debió allegarse correctamente de manera individual a mi representada y debió dársele oportunidad para contradecirlo. Por no fue así.

Con lo expuesto hasta este punto, esa Superintendencia también desconoció lo preceptuado en el artículo 37 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

Contencioso Administrativo. Y es que esa Superintendencia no solo no allegó el Informe Externo de Inspección con el traslado del Pliego de Cargos, sino que además omitió comunicarle la existencia del mismo a mi representada de conformidad con la norma que se transcribe a continuación:

> ***"ARTÍCULO 37. DEBER DE COMUNICAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCEROS.*** *Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.*
>
> ***La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz****, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente."* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 no puede ser aceptado en el presente proceso. Fue recaudado sin la audiencia y participación de mi representada, pero pretende hacerse valer en su contra aún cuando el artículo 29 de la Carta señala que todo ciudadano tiene derecho, como garantía fundamental del debido proceso, "*a controvertir las [pruebas] que se alleguen en su contra*".

Como ya ha sido señalado, el artículo 29 de la Constitución Política dispone que es un derecho fundamental de todas las personas el derecho al "debido proceso", tanto en las actuaciones judiciales como administrativas. El debido proceso comporta desde el punto de vista de las pruebas en los procesos judiciales y administrativos, cuando menos, las siguientes garantías mínimas, al decir de la propia Corte Constitucional en Sentencia C-1270 de 2000: *"i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso".*

El derecho de defensa y de contradicción de la prueba son principios tutelados por el ordenamiento constitucional, al punto que las pruebas practicadas en contravención a los mismos, son nulas de pleno derecho por mandato constitucional del artículo 29 de la Carta: *"Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso"*.

El derecho de defensa no se contrae simplemente a la formulación de los pliegos de cargos, sino que muy especialmente puede significar para el administrado la oportunidad de contradecir las pruebas acopiadas. **Como mi poderdante jamás tuvo la oportunidad de**

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

participar y manifestarse frente a la producción de la supuesta prueba que le enrostra la propia Superintendencia, no le ha sido posible controvertirla ni ahora ni antes, mal podría esa autoridad acopiarla calladamente al procedimiento administrativo. Cuando *"... el Estado sigilosamente acopia las pruebas que serán usadas en su contra..."* incurre en una conducta contraria a la lealtad procesal, según palabras de la propia Corte Constitucional (Sentencia de Tutela T- 181 de 1999).

Si bien es cierto que el artículo 208 del EOSF faculta a la Superintendencia para que realice los conocidos procedimientos sancionatorios y aporte a ellos las pruebas con el fin de determinar la comisión de infracciones, no es menos cierto que esta facultad no permite a la entidad de control y vigilancia vulnerar el derecho al debido proceso de las personas que están siendo investigadas, así sea en las diligencias preliminares del procedimiento administrativo sancionatorio.

Para el caso específico de las pruebas practicadas con anterioridad a la formulación de cargos, el mismo artículo 208 del EOSF establece que ellas se practicarán de acuerdo con las disposiciones que las regulen y en observancia de los derechos fundamentales, entre los cuales no sobra mencionar que se encuentra el debido proceso. Dispone esta norma lo siguiente:

> *"ART. 208.- Reglas generales. Se establece en esta parte del estatuto el régimen sancionatorio administrativo aplicable a las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, así como a los directores, administradores, representantes legales, revisores fiscales u otros funcionarios o empleados de éstas."*
>
> *"La facultad sancionatoria administrativa de la Superintendencia Bancaria se orienta y ejerce de acuerdo con los siguientes principios, criterios y procedimientos:"*
>
> *"(…)"*
>
> *"4. Procedimiento administrativo sancionatorio.*
>
> *"b) Actuación Administrativa. Para la determinación de las infracciones administrativas los funcionarios competentes, en la etapa anterior a la formulación de cargos, practicarán las pruebas de acuerdo con las disposiciones que las regulen,* ***respetando siempre los derechos fundamentales.*** *El trámite posterior se sujetará en lo previsto de manera especial en este artículo y en general en el estatuto orgánico del sistema financiero y, en lo no regulado de manera especial, a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo."* (Negrilla fuera del texto original).

En el terreno de toda actuación administrativa sancionatoria, entonces, y en particular durante la fase preliminar de su investigación, esto es en *"la etapa anterior a la formulación de cargos"*, las pruebas que practique la Superintendencia deben efectuarse *"respetando los derechos fundamentales"*. En consecuencia, a partir de la Ley 795, antes de formular los correspondientes oficios para descargos, la indagación probatoria que adelante la Superintendencia debe llevarse a cabo con observancia de los principios del debido proceso, que le permitan arribar a la *"determinación de las infracciones administrativas"*.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

Se trata, en efecto, de una disposición garantista y por ello debe cumplirse, así haga más rígido el principio del debido proceso, en relación con otra clase de actuaciones administrativas.

En el presente caso, antes del pliego de cargos la Superintendencia aportó unas pruebas documentales, producto de una investigación administrativa a Progressa, actuación en la que mi representada no ha participado, ni fue parte y, por ende, las referidas pruebas no le pueden ser oponibles, hasta tanto los hechos y pruebas que allí constan no sean objeto de contradicción por parte de mi representada. El problema es que a estas alturas no existe ningún escenario jurídico para que lo pueda hacer pues ya se dio como cierto dicho informe de visita sin participación de mi representada.

Lo anterior evidencia que las pruebas utilizadas por esa Superintendencia para formular el pliego de cargos en contra de mi representada fueron obtenidas con violación al debido proceso, por lo cual éstas son nulas de pleno derecho.

2.6. El Informe Externo de Inspección No. 003-2019 no cumple con los Preceptos Legales aplicables a dichos informes

Como si lo anterior fuera poco, es evidente que el Informe Externo de Inspección no cumple con los preceptos que le son aplicables.

En primer lugar, me permito manifestarle a ese Despacho que mi representada tuvo acceso al texto del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 no porque ese Despacho lo hubiera puesto a su disposición (como dictan las normas), sino porque mi representada lo solicitó a Progressa. En segundo lugar, resulta de bulto que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 no cumple con los requisitos legales señalados para este tipo de informes. En tercer lugar, el informe externo de inspección conocido por mi representada no corresponde a un informe de inspección convencional, ni mucho menos, en tanto en el mismo se hacen señalamientos de presuntas infracciones cometidas por parte de Progressa, no de mi representada. Veamos:

El Informe Externo de Inspección No. 003-2019 **no se encuentra suscrito en ninguna parte por los autores del mismo**. Al respecto, tan solo en la página 3 del informe se encuentra una referencia genérica a que dicho informe fue elaborado por (i) Guillermo Rodríguez, (ii) Mónica Salamanca, (iii) Nicolás A. Barros, (iv) Luis Javier Pisco, (v) Maribel Medina, (vi) Bernardo Ortiz, (vii) Gustavo Rodríguez, (viii) Nilson A. Murillo, (ix) Jessica Arévalo, (x) Andrea Ropero, (xi) Cesar Augusto Macías, (xii) Diana Carolina Jaimes y (xiii) el señor Edgar Páez Bastidas como Coordinador de Inspección. Pero resulta que tan solo se encuentra suscrito por el señor Edgar Páez, persona sobre la que ahondaremos más adelante.

En esos términos, se supone –asumiendo la buena fe – que dicho informe fue elaborado por los funcionarios de la Superintendencia de Economía Solidaria que participaron en la visita llevada a cabo en las instalaciones de Progressa entre los días 8 y 24 de mayo de

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

2018. Empero, ello no se puede afirmar, ni por las curvas, **pues estamos frente a un documento apócrifo**, del cual se pretenden derivar consecuencias sancionatorias.

Y es que no tenemos si quiera certeza de que, en efecto, dichos funcionarios hayan elaborado tal informe. Con esto se pone de presente una irregularidad adicional a las ya advertidas encontrada en el proceso administrativo sancionatorio que pretende poner en práctica esa entidad.

Pero ahí no quedan las irregularidades. Además de que no es clara la autoría del Informe Externo de Inspección No. 003-2019, tampoco se puede tener certeza de su contenido, pues el informe no sólo no se encuentra firmado por los autores, **sino que su contenido no se encuentra juramentado según los términos imperativos del numeral 3 del artículo 337 del EOSF**, norma claramente aplicable a este caso, por virtud de lo señalado en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998. El numeral 3 del artículo 337 del EOSF señala lo siguiente:

> ***"3. Deberes de los inspectores y reserva de informes.*** *Todo inspector debidamente nombrado y posesionado bajo juramento, cuando haya recibido para ello comisión del Superintendente, deberá sin demora revisar la entidad designada en dicha comisión, y rendir al Superintendente un informe jurado sobre el resultado de su examen. Todos los informes de los inspectores y agentes especiales serán comunicados confidencialmente y no podrán hacerse públicos."* (Subrayas fuera del texto original).

Nos permitimos señalar, nuevamente, que por virtud de lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 corresponde a la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercer la supervisión de entidades cooperativas de ahorro y crédito -como es el caso de Progressa- **siguiendo los mismos procedimientos** que desarrolla la Superintendencia Financiera de Colombia en relación con los establecimientos de crédito.

Según señala el numeral 3 del artículo 337 EOSF, uno de los procedimientos que deben seguir los funcionarios de la Superintendencia Financiera de Colombia y, por ende, los de la Superintendencia de Economía Solidaria por virtud de lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 es rendir un informe de la inspección el cual debe cumplir con dos requisitos que se echan de menos en este caso: (i) debe estar rendido bajo la gravedad del juramento y (ii) debe ser suscrito por todos y cada uno de los inspectores.

Estos dos requisitos son garantía sin duda alguna del debido proceso, el cual evidentemente no se está cumpliendo en este caso, tornando el Informe Externo de Inspección en una prueba nula, al tenor de lo señalado en el artículo 29 de la Constitución Política.

Pero las irregularidades no terminan ahí:

Como si lo anterior fuera poco, el Informe Externo de Inspección entregado a Progressa carece de una enumeración consecutiva y varios de los cuadros contenidos en el Informe son ilegibles y/o se encuentran recortados, de manera que se desconoce su verdadero

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

contenido o a lo menos se está dificultando el derecho de contradicción de los administrados.

Lo anterior torna en nulo al Informe Externo de Inspección No. 003-2019, sustento del presente proceso.

2.7. El Informe Externo de Inspección No. 003 - 2019 no puede ser la base de ningún procedimiento administrativo sancionatorio pues fue realizado desconociendo el principio de imparcialidad que es base fundamental del debido proceso

Tal y como será explicado a continuación, el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 fue coordinado y elaborado en violación al principio constitucional al debido proceso por la inobservancia del principio de imparcialidad.

Como bien lo conoce ese Despacho, el Coordinador de la Inspección y visita realizada a Progressa entre los días 8 y 24 de mayo de 2019 se encontraba, al momento de intervenir en la coordinación, elaboración y suscripción de dicho informe, incurso en un conflicto de interés y en las causales de impedimento y recusación previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 con lo cual se violó un principio rector del derecho administrativo sancionatorio: El principio de imparcialidad.

La imparcialidad es un principio constitucional de la función administrativa que se encuentra contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política cuyo texto es el siguiente:

> *"ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*
>
> *Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."*

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-095 de 2003, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, sostuvo en relación con el principio de imparcialidad lo siguiente:

> *"Precisamente, los artículos 209, 228 y 230 de la Constitución Política contemplan como característica de la propia esencia y sustantividad de la administración de justicia y, en general, de la función pública, la sujeción en la adopción de sus decisiones al principio de imparcialidad. En este orden de ideas, recuérdese que cualquier decisión judicial o administrativa, es la concreción de un orden normativo abstracto a una situación particular y específica, lo que impone que el juez o servidor público, sea que actúe en primera o segunda instancia, intervenga con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico, ya sea por haber emitido*

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

concepto previo sobre el asunto sometido a su consideración, o por la presencia de alguna de las causales de impedimento previstas en la ley, como la existencia de vínculos de parentesco o amistad íntima con una de las partes, o de un marcado interés personal en la decisión, etc.

En esta medida, la legitimidad de la decisión judicial o administrativa, descansa en la imparcialidad del órgano encargado de aplicar la ley, lo que significa que dicha garantía se convierte en el atributo que por excelencia debe tener un servidor público para que pueda considerarse como juez en un Estado de Derecho. Lo contrario es propio de los regímenes despóticos y arbitrarios, en dónde no impera el reino de las leyes sino el dominio de los príncipes representados en las sociedades modernas por servidores públicos prepotentes que sólo siguen los dictados de su voluntad o capricho." (Subrayas por fuera del texto original).

Pues bien, en el caso que nos ocupa ocurre que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 que sustenta el Pliego de Cargos fue elaborado, coordinado y suscrito por el señor Edgar Páez Batida, quien, sorprendentemente, fue el único funcionario de esa Superintendencia que suscribió el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 que sirve de fundamento al Pliego de Cargos. Y resulta que este funcionario se encontraba incurso en un conflicto de interés como quiera que sobre el recaían las causales de impedimento y recusación previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011y pese a las cuales no se declaró impedido. Veamos:

El Dr. Edgar Páez Bastidas, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.684.314, estuvo vinculado laboralmente a Progressa mediante un contrato a término indefinido entre el 26 de agosto de 2015 y el 17 de julio de 2017.

En el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2015 y el 30 de junio de 2016 el Dr. Páez ejerció en Progressa el cargo de Coordinador de Auditoría.

En el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 17 de julio de 2017 el Dr. Páez ejerció en Progressa el cargo de Auditor Interno.

Como sustento de los numerales 2 y 3 anteriores, se allegó a esa Superintendencia, mediante comunicación radicada el 6 de diciembre de 2019 bajo el No. 20194400375432, copia del contrato laboral del Dr. Páez, así como una certificación laboral expedida por Progressa. Copia de estos documentos se adjuntan igualmente con el presente escrito.

El 17 de julio de 2017 Progressa decidió terminar, sin justa causa, la relación laboral existente con el Dr. Páez, razón por la cual podría existir enemistad grave entre este último y Progressa.

Como sustento de lo anterior se allegó a esa Superintendencia, mediante la comunicación radicada el 6 de diciembre de 2019 bajo el No. 20194400375432, la liquidación laboral del Dr. Páez. Copia de este documento se adjunta al presente escrito.

Por otra parte, y más importante que lo anterior, el 18 de abril de 2017 el Dr. Edgar Páez Bastidas solicitó en Progressa un crédito para la compra de cartera, crédito que al 6 de

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

diciembre de 2019 no solo se encontraba vigente, sino que además para ese día presentaba una **mora** con Progressa de treinta y dos (32) días. Estos hechos se encuentran demostrados con la certificación y estado de cuenta que se allegaron a esa Superintendencia mediante comunicación radicada bajo el No. 20194400375432 y cuya copia se adjunta.

Cabe agregar que el Dr. Páez para el 6 de diciembre de 2019 tenía depositados en Progressa sumas de dinero correspondientes a los aportes sociales y al ahorro permanente que realizó desde el 26 de agosto de 2015 en Progressa con lo cual es acreedor de Progressa. Estos hechos se demuestran con la certificación y el detalle de los aportes que se allegaron con la comunicación que fuere radicada ante esa Superintendencia mediante comunicación No. 20194400375432 y cuya copia se adjunta.

Conforme con los fundamentos de hecho antes expuestos, el Dr. Páez se encontraba incurso en las causales previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. A continuación se transcribe, en lo pertinente, esta norma:

> *"**Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación**. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. **Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas** o pronunciar decisiones definitivas **podrá ser recusado** si no manifiesta su impedimento por:*
>
> *(…)*
>
> *2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.*
>
> *(…)*
>
> *8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.*
>
> *9. **Ser el servidor**, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, **acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa**, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.*
>
> *(…)*
>
> *11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público*

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración." (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Las causales invocadas se presentan en el siguiente caso por las razones que se explican a continuación:

El Dr. Páez se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto conoció de algunos de los asuntos tratados en el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 en el ejercicio de sus funciones como Coordinador de Auditoría y Auditor Interno, cargos que ejerció en Progressa en el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2015 y el 17 de julio de 2017, es decir, en oportunidad anterior a la elaboración del Informe. Es más, resulta curioso que ahora se eleve un pliego de cargos a los administradores de Progressa por el incumplimiento de normas que ha debido advertir el Dr. Páez cuando era funcionario de la entidad, pero que curiosamente solo vino a advertir cuando era ex funcionario de la entidad, después de que la entidad le terminara unilateralmente su contrato de trabajo.

De otro lado, el Dr. Páez se encontraba incurso, cuando formó y suscribió el Informe Externo de Inspección No. 003-2019, en la causal prevista en el numeral 8º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 bajo el entendido que entre Progressa y el Dr. Páez podría existir una enemistad grave por haber sido este último despedido por Progressa sin que mediara una justa causa para ello.

El Dr. Páez se encontraba incurso, además, en la causal prevista en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 por ser deudor de Progressa, a cuyos administradores ahora se les ha formulado un pliego de cargos.

En relación con esta causal cabe aclararse que Progressa no hace parte de las entidades que se encuentran exceptuadas en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. En efecto, Progressa no es una persona de derecho público, no es un establecimiento de crédito y no es tampoco una sociedad anónima.

Progressa no es un establecimiento de crédito, pues todos estos se encuentran sujetos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y Progressa se encuentra sujeta a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Además, el artículo 2 del EOSF[5] establece que solamente tienen el carácter de establecimientos de crédito los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras,

[5] El artículo 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero textualmente establece lo siguiente:

"1. Establecimientos de crédito. <Inciso 1o. modificado por el artículo 54 de la Ley 454 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Los establecimientos de crédito comprenden las siguientes clases de instituciones financieras: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial y cooperativas financieras.

Se consideran establecimientos de crédito las instituciones financieras cuya función principal consista en captar en moneda legal recursos del público en depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito."

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

las compañías de financiamiento comercial y las cooperativas financieras. Y Progressa, como lo conoce esa entidad, es una cooperativa de ahorro y crédito.

Como si fuera poco, el Dr. Páez se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 11º de la Ley 1437 de 2011 teniendo en cuenta que en ejercicio de los cargos que ocupó en Progressa rindió consejo y/o concepto en relación con los hechos objeto de estudio en el Informe Externo de Inspección. Entre ellos, sobre el riesgo de crédito de la entidad.

Lo anterior, entendiendo que el Dr. Páez tuvo como función principal evaluar permanente el funcionamiento de control interno de Progressa y ejecutar las acciones de control necesarias para verificar el empleo correcto y oportuno de los recursos humanos, materiales y financieros de la cooperativa.

Conforme con los argumentos antes expuestos y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, el Dr. Páez debió declararse impedido para coordinar la inspección de visita realizada a Progressa y consecuentemente para elaborar y suscribir el Informe Externo de Inspección.

Sobre este punto y por mas que ese Despacho ha querido corregirle la plana al Dr. Páez debe tenerse en cuenta que el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 señala perentoriamente que todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas o realizar investigaciones, que fue lo que hizo el Dr. Páez al coordinar el Informe Externo de Inspección No. 003.2019y en concreto cuando lo firmó endilgándole incumplimientos normativos a su ex empleador, debió declararse impedido. Pero no fue así y su Despacho además decidió mirar para otro lado.

Es por esta razón que se ha formulado queja disciplinaria ante la Procuraduría General de la Nación por los gravísimos hechos que hemos relatado, de manera que se impongan la sanciones que corresponden por encontrarse el señor Páez incurso en una falta disciplinaria por la violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades y conflictos de interés de los servidores públicos y por haber violado una prohibición de conformidad con lo establecido en los artículos 26, 39 (numeral 10) y 56 (numeral 1) de la Ley 1952 de 2019. A continuación se transcribe, en lo pertinente, estas normas:

> *"**ARTÍCULO 26.** La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y **violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses**, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley."*
>
> ***"ARTÍCULO 39.** Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:*
>
> *(…)*
>
> *10. **Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en los asuntos a su cargo, de sus representantes o apoderados,***

de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de su cónyuge o compañero o compañera permanente."

***"ARTÍCULO 56**. Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.*

(…)

*"1. **Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales**."* (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Con fundamento en los anteriores hechos y normas, se formuló el 18 de diciembre de 2020 una queja disciplinaria en contra del señor Edgar Páez Bastidas para que se le dé el trámite que señala el artículo 83 y siguientes de la Ley 1952 de 2019.

Sobra agregar que es un contrasentido que esa entidad alegue que Progressa ha debido realizar provisiones mayores con fundamento en lo dispuesto en el numeral 2.4 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, cuando lo cierto es que si estas fueran procedentes lo serían por cuenta de las deudas en mora de sus asociados. Y entre esos deudores en mora se encontraba, para la fecha de los hechos, el Dr. Páez, funcionario de esa entidad que fue el único que suscribió el Informe Externo de Inspección que es fundamento del Pliego de Cargos.

¿Puede esa entidad formular un Pliego de Cargos con ese fundamento normativo y sobre la base de un informe suscrito por un deudor en mora de la entidad que además fue despedido de la misma y que tenía en su momento la función de revisar, entre otras, el cumplimiento de ese tipo de normas al interior de Progressa con algún atisbo de imparcialidad? Por supuesto que no.

En ese sentido, el Informe Externo de Inspección no puede ser la base de ningún procedimiento administrativo sancionatorio en contra de mi cliente o de sus administradores pues fue realizado en flagrante desconocimiento de varias normas aplicables y, en concreto, del principio de imparcialidad, en perjuicio de mi cliente.

Lo que debe esa entidad es mas bien iniciar las acciones que le corresponden contra el Dr. Páez y quienes encubrieron su actuación pues se violó, y de que manera, las normas que ordenan a los funcionarios públicos abstenerse de obrar incursos en causales de impedimento.

2.8. La Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria encontró que el procedimiento seguido frente a Progressa fue Irregular

En el mes de diciembre de 2019 la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria produjo el denominado Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo.

Dicho Informe fue elaborado de conformidad con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 87 de 1993 y el artículo 6o del Decreto 648 de 2017 los cuales establecen que le corresponde a la Oficina de Control Interno en cada entidad *"Medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles adoptados por la entidad, así como asesorar y apoyar a los directivos en el desarrollo y mejoramiento del Sistema Institucional de Control Interno a través del cumplimiento de los roles establecidos".*

Según señala ese informe, se revisó el procedimiento de inspección realizado a Progressa, inspección que culminó con el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 que es base del Pliego de Cargos, a la luz de los requisitos que debe cumplir la entidad para el "proceso de inspección – visitas in situ" que fue lo que ocurrió en Progressa entre el 8 de mayo y el 24 de mayo de 2019.

Según señala el Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo elaborado por la Oficina de Control Interno de esa entidad, los Requisitos del proceso de inspección – visitas in situ *"se encuentran señalados dentro del proceso de Inspección en el Procedimiento R- INSF-001 - Visita In-Situ actualizado el 1 de junio de 2017 que hace parte del proceso de Inspección del Sistema de Gestión de Calidad de la Superintendencia".*

Después de explicar las 22 etapas que debe seguir cualquier proceso de inspección – visitas in situ de la Superintendencia de Economía Solidaria, la Oficina de Control Interno llegó a una conclusión lapidaria: Esa Delegatura no cumplió con 3 de los requisitos que manda el Procedimiento R- INSF-001, de manera que no se cumplió con el debido proceso.

Señaló la Oficina de Control Interno de esa entidad lo siguiente:

> *"3.5.2. Cooperativa PROGESSA LTDA*
>
> *Fecha de visita: 08 de mayo de 2019. Ciudad: Bogotá Motivo de la visita: Visita in situ*
>
> *Objetivo de la visita:*
>
> *Verificar el cumplimiento a las normas legales y estatutarias que la rigen, así como, la revisión de algunos aspectos administrativos, contables y financieros.*
>
> *Oportunidades de mejora (observaciones):*
>
> *Las siguientes oportunidades de mejora se realizan teniendo en cuenta que para el desarrollo de nuestra auditoría se tomó como fuente de información los formatos, informes, y/o cada uno de los documentos relacionados con dicho proceso, que reposan en los expedientes seleccionados dentro del sistema de gestión documental de la Superintendencia "e Signa".*

No.	*Observación*
1	*No se evidencia el acta de cierre de la visita*
2	*No se evidencia el informe de visita interno*

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

3	*No se evidencia la remisión de formatos de inspección de conformidad lo señalado en el numeral 13 del procedimiento*

4. Conclusiones y recomendaciones

Una vez realizada la verificación del procedimiento de visitas de inspección a cargo de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, se pudo observar que aún persisten las debilidades evidenciadas en la auditoría de la vigencia 2018, esto relacionado con la ausencia de documentación soporte de conformidad a lo señalado en el procedimiento R-INSF-001.
…

Adicionalmente, se recomienda ajustar que la trazabilidad de cada visita de inspección sea gestionada a través de un mismo ciclo de vida, toda vez que la etapa previa o de planeación de la visita se gestiona con una numeración y la presentación de resultados con otro, lo anterior, no permite evidenciar una unidad en el expediente, que si bien se maneja a través del sistema e-Signa, debe cumplir con los requisitos y políticas de gestión documental vigentes." (Subrayas fuera del texto original).

El Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo elaborado por la Oficina de Control Interno de esa entidad deja ver que, además de las irregularidades que ya señalamos, el proceso de inspección tuvo otras irregularidades. No hay, por lo que dice la Oficina de Control Interno, una trazabilidad adecuada de los ocurrido en la visita, así como problemas en la unidad del expediente.

Son de tal tamaño esas irregularidades frente al proceso de inspección seguido en Progressa que la Oficina de Control Interno le exigió un plan de mejoramiento a esa Delegatura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.21.4 del Decreto 1083 de 2015.

No puede entonces esa entidad iniciar un proceso sancionatorio sobre la base de un Informe Externo de Inspección y un proceso de inspección al que la propia oficina de Control Interno de la entidad le encontró varias irregularidades, al punto que dio lugar a un Plan de Mejoramiento porque justamente las cosas no se hicieron correctamente frente a Progressa.

III. PRUEBAS

Solicito que se tengan como tales las pruebas documentales que obran en el expediente así como las siguientes pruebas documentales que se anexan al presente escrito:

3.1. Poder otorgado al suscrito.

3.2. Copia del Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

realizado en el mes de diciembre por la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

3.3. Copia del contrato laboral del Dr. Páez junto con la certificación laboral expedida por Progressa a los cuatro (4) días del mes de diciembre de 2019.

3.4. Copia de la liquidación laboral del Dr. Páez.

3.5. Copia de la certificación crédito expedida a los cuatro (4) días del mes de diciembre de 2019 junto con el estado de cuenta del crédito del Dr. Páez en Progressa.

3.6. Copia de la certificación de aportes expedida a los seis (6) días del mes de diciembre de 2019 junto con el detalle de los aportes del Dr. Páez en Progressa.

3.7. Copia de la queja disciplinaria interpuesta el 18 de diciembre de 2020 en contra del Dr. Edgar Páez ante la Procuraduría General de la Nación.

IV. SOLICITUD

En virtud, además, de las consideraciones que han quedado expuestas y de los argumentos de hecho y de derecho que las soportan, respetuosamente solicito que se **DECRETE LA NULIDAD DEL PROCESO** a partir del Informe Externo de Inspección No. 003-2019, inclusive.

Igualmente solicito que, una vez decretada la nulidad, se ordene el archivo de la presente actuación.

V. NOTIFICACIONES

El suscrito recibirá notificaciones en la Carrera 7 No. 76-35, Oficina 502 A, de la ciudad de Bogotá, o en el siguiente correo electrónico: aflorez@florezlegal.com

Del Señor Superintendente Delegado, con toda consideración y respeto,



ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS
C.C. 79.592.015 de Bogotá
T.P. 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura

PRUEBA NO. 10. COPIA DE LA RESPUESTA AL PLIEGO DE CARGOS ELEVADO EN MI CONTRA.

Bogotá, 23 de diciembre de 2020

Doctor
GUSTAVO SERRANO AMAYA
Superintendente Delegado para la Supervisión
de la Actividad Financiera del Cooperativismo
SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA
Bogotá, D.C.

Referencia: Descargos
Radicado: 20202200525761

Respetado Doctor Serrano:

ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS, abogado en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma, obrando como apoderado especial de **DIANA MARITZA ACHURY RODRÍGUEZ**, calidad que acredito con el escrito de poder que obra en el expediente, por medio del presente escrito procedo a responder el Pliego de Cargos formulado por su Despacho mediante radicado No. 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020 y puesto en conocimiento de mi representada mediante comunicación No. 20205100572671 del 1 de diciembre de 2020, dentro de la oportunidad señalada por ese Despacho, en los términos siguientes:

1. HECHOS

1.1. El 7 de mayo de 2019 el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo de la Superintendencia de la Economía Solidaria (en adelante la "Superintendencia") designó a los funcionarios (i) Guillermo Rodríguez, (ii) Mónica Salamanca, (iii) Nicolás Barros, (iv) Maribel Medina, (v) Luis Javier Pisco, (vi) Bernardo Ortiz, (vii) Nilson Murillo, (viii) Gustavo Rodríguez, (ix) Jessica Arévalo, (x) Andrea Ropero, (xi) Cesar Augusto Macías y (xii) Gustavo Galindo Yanguma (Jefe de Visita) para realizar una visita de carácter especial a **FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO** (en adelante "Progressa"). Lo anterior según se señala en el numeral 1 del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 (en adelante el Informe Externo de Inspección o el Informe de Visita).

1.2. No obstante lo anterior, en la página 3 del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 se señala que los inspectores de la visita fueron en realidad los señores (i) Guillermo Rodríguez, (ii) Mónica Salamanca, (iii) Nicolás Barros, (iv) Luis Javier

Pisco, (v) Maribel Medina, (vi) Bernardo Ortiz, (vii) Gustavo Rodríguez, (viii) Nilson Murillo, (ix) Jessica Arévalo, (x) Andrea Ropero, (xi) Cesar Augusto Macías, (xii) Diana Carolina Jaimes y (xiii) el señor Edgar Páez Bastidas, este último en calidad de Coordinador de Inspección de la visita realizada a Progressa.

1.3. La visita efectuada en las instalaciones de Progressa inició el 8 de mayo de 2019 y finalizó el 24 de mayo de 2019.

1.4. El 7 de noviembre de 2019 el señor Edgar Páez Bastidas, en su calidad de Coordinador de Inspección, envío una comunicación[1] dirigida de manera genérica tanto al "Consejo de Administración" como al "Representante Legal" de Progressa mediante la cual dio traslado (sin especificar si lo hacía a título personal o institucional) del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 presuntamente elaborado por las personas señaladas en los numerales 1.1. y 1.2. anteriores. Esto último, según lo señalado en las páginas 3 y 5 del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 enviado en formato PDF a Progressa.

1.5. Mediante la comunicación del 7 de noviembre de 2019 esa Superintendencia solicitó de manera genérica e indeterminada al "Consejo de Administración" y "Representante Legal" de Progressa, lo siguiente:

> *"De manera atenta le informamos que la Superintendencia de la Economía Solidaria en cumplimiento de sus facultades de inspección y vigilancia, efectuó una visita de carácter general a Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, Entidad de la cual Ustedes son administradores, cuyas conclusiones obran en el informe de visita No 003 - 2019, del cual se adjunta una copia para su conocimiento.*
>
> *Con relación al informe, esta Delegatura le solicita rendir las explicaciones pertinentes en su calidad de administradores de la entidad, en el orden de codificación señalado en dicho documento, a fin de evaluar la procedencia o no, de imposición de sanciones previstas en los numerales 6° y 7 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 y en los numerales 1 y 2 del artículo 2°, literales a y b, del numeral 5, del articulo 3 y numeral 8 del artículo 9° del Decreto 186 de 2004."*

1.6. Y decimos que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 se mandó de manera genérica e indeterminada al "Consejo de Administración" y "Representante Legal" de Progressa pues nunca se indicó específicamente qué personas (con nombre y apellido) debían rendir explicaciones o tenían derecho a ejercer la contradicción.

1.7. El tema a que se refiere el numeral anterior no es menor. Y es que el Informe Externo de Inspección revolvía temas institucionales con personales o a lo menos no diferenciaba cuales tenían un carácter o el otro. De esta forma, nunca se supo

[1] Comunicación radicada bajo el No. 20192700284101 del 7 de noviembre de 2019.

cuáles (o si todos) los miembros del "Consejo de Administración" y personas con la calidad de "Representante Legal" de Progressa debían rendir explicaciones o tenían derecho a ejercer el derecho de contradicción frente al Informe Externo de Inspección o si quien tenía que hacerlo era la entidad misma o unos y otros. En ese sentido, de entrada el Informe Externo de Inspección empezó a cercenar el derecho de defensa tanto de las personas naturales como de la persona jurídica misma.

1.8. El 9 de diciembre de 2019, el suscrito, en representación de Progressa (y solamente de esta entidad), presentó ante esa Superintendencia la respuesta al Informe Externo de Inspección No. 003-2019.

1.9. Por medio del acto administrativo No. 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020 la Superintendencia elevó pliego de cargos (en adelante el "Pliego de Cargos") en contra de mi representada en donde formuló un cargo único, en los siguientes términos:

> ***"ARTÍCULO OCTAVO: FORMULAR UN CARGO ÚNICO*** *a la señora* ***DIANA MARITZA ACHURY RODRIGUEZ****, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.455.125, en su condición de miembro principal del Consejo de Administración de PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, para la vigencia de 2018, por presuntamente infringir lo establecido en el Numeral 2.4 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, como se establece en la parte motiva del presente acto administrativo."*

1.10. Según establece la Superintendencia en el Pliego de Cargos, se efectuó una visita de inspección a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019 el cual fue trasladado únicamente a Progressa mediante comunicación del 7 de noviembre de 2019. El hecho de que el Informe Externo solamente se trasladó a Progressa, no a los administradores de la misma, fue reconocido por la propia Superintendencia. Textualmente señaló esa Superintendencia en el Pliego de Cargos lo siguiente:

> *"En ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia otorgadas a esta Superintendencia por la Ley 454 de 1998, y con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el proceso de seguimiento y control de la evaluación del riesgo crediticio de la cartera de créditos, establecidas en la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, ésta Superintendencia realizó visita de inspección a la Cooperativa FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO - PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, dentro del periodo comprendido entre el 8 al 24 de mayo de 2019, la cual generó el informe externo de inspección No. 003-2019****, trasladado a la Cooperativa mediante radicado No. 20192700284101 del 7 de noviembre de 2019****."*(Subrayas y negrilla fuera del texto original).

1.11. Conforme con lo anterior, a mi representada no le fue trasladado ningún informe externo de inspección que de cuenta de los hallazgos encontrados por la Superintendencia pues este, como lo señala la parte transcrita en el numeral anterior, se le trasladó de forma institucional a Progressa y nunca de manera individual a mi representada.

1.12. El cargo formulado en el Pliego de Cargos se funda en el Informe Externo de Inspección No. 003-2019, el cual, como se dijo anteriormente, no fue puesto en conocimiento de mi representada. Esto, en contraposición a lo dispuesto en el literal g) del numeral 4 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (en adelante el "EOSF"), disposición aplicable al caso que nos ocupa conforme será expuesto más adelante.

1.13. En adición a lo anterior, si bien por ley el traslado al pliego de cargos debe correr por un término de treinta (30) días según claramente lo establece el artículo 208 del EOSF, la Superintendencia pretermitió dicho término y de manera arbitraria le otorgó a mi representada tan solo quince (15) días para contestar.

1.14. Mi representada tuvo acceso al Informe Externo de Inspección No. 003-2019 a propósito del Pliego de Cargos a través de Progressa con lo que pudimos constatar que el mismo se encuentra plagado de irregularidades.

Entre estas, y en flagrante vulneración del numeral 3 del artículo 337 del EOSF, el Informe Externo de Inspección no se encuentra firmado ni juramentado por los funcionarios que presuntamente lo elaboraron, con lo cual está en duda tanto su autoría como la veracidad de su contenido.

1.15. Por otra parte, es importante destacar que en el mes diciembre del año 2019 la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria produjo el denominado Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo.

1.16. Según señala el informe referido en el numeral anterior, la Oficina de Control Interno revisó el procedimiento de inspección realizado a Progressa -inspección que culminó con el Informe Externo de Inspección No.003-2019, que es base del Pliego de Cargos-, a la luz del procedimiento y los requisitos dispuestos para el efecto por esa Superintendencia para el "proceso de inspección – visitas in situ" que fue lo que ocurrió en Progressa entre el 8 y el 24 de mayo de 2019.

1.17. Después de realizada la evaluación al proceso de inspección realizado por la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo a Progressa entre el 8 y 24 de mayo de 2019, la Oficina de Control Interno encontró y concluyó que la Delegatura de marras incumplió algunos de los requisitos que establece el procedimiento dispuesto por esa Superintendencia para el efecto, con lo cual también se violó el debido proceso.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

2. EL CARGO IMPUTADO

2.1. Mediante Auto No. 001 del 13 de noviembre de 2020 ese despacho elevó Pliego de Cargos contra mi representada. Dicho Pliego de Cargos solicita rendir explicaciones frente a un solo cargo.

2.2. El cargo en mención se refiere a la presunta violación del numeral 2.4. del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, cuyo tenor literal es el siguiente:

> ***"2.4. Proceso de seguimiento y control***
>
> *El objetivo es identificar el riesgo de los créditos que pueden desmejorarse por disminución de la capacidad de pago del deudor, solvencia o calidad de las garantías que los respaldan por efecto del cambio en las condiciones iníciales presentadas al momento del otorgamiento del crédito, y determinar la suficiencia en el nivel de cubrimiento de las provisiones.*
>
> *Para tal efecto, el consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces, deberá establecer metodologías y técnicas analíticas que permitan medir el riesgo ante futuros cambios potenciales en las condiciones iníciales de la cartera de crédito vigente, creando un comité de evaluación de cartera de créditos, quien deberá evaluar por lo menos una vez al año la cartera de créditos conforme a dichas metodologías.*
>
> *Dicha evaluación no consiste en la revisión física de las carpetas del crédito, sino en el establecimiento de metodologías estadísticas y analíticas que permitan conocer los potenciales riesgos futuros y el estado de calidad de la misma*
>
> *Tales metodologías y técnicas deben fundamentarse, entre otros criterios, en la información relacionada con el comportamiento histórico del deudor en la organización solidaria, las garantías que lo respalden, el comportamiento crediticio del deudor en otras entidades y la información financiera o información alternativa que permita conocer adecuadamente su situación financiera.*
>
> *Adicionalmente al seguimiento realizado de conformidad con la metodología previamente establecida, en los siguientes casos la evaluación se realizará de manera trimestral, esto es, marzo, junio, septiembre y diciembre, respectivamente, y sus resultados se registrarán al corte de abril, julio, octubre y enero de siguiente año.*
>
> *a. Las organizaciones solidarias que ejercen la actividad financiera sometidas a cualquier medida cautelar deberán efectuar una evaluación total de créditos cuyo monto aprobado exceda los 50 SMMLV.*

b. *Cuando el indicador de cartera vencida de las organizaciones solidarias que ejercen actividad financiera, exceda en dos desviaciones estándar el promedio del sector. Para tal efecto, la Superintendencia de la Economía Solidaria publicará en su página Web, la información estadística que sirva de base para estos parámetros.*

c. *Créditos que incurran en mora después de ser reestructurados o novados.*

d. *Créditos otorgados a entidades públicas territoriales.*

e. *Créditos otorgados a personas jurídicas que no cumplan con lo señalado en el artículo 21 de la Ley 79 de 1988.*

El consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces deberá establecer políticas para el proceso de clasificación y recalificación de créditos producto de las evaluaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos. Así mismo, en el caso en el que las nuevas calificaciones dieran lugar a provisiones adicionales, éstas deberán hacerse de manera inmediata.

Será responsabilidad de los administradores, velar por el adecuado registro de la recalificación y provisiones a que haya lugar, de acuerdo con las recomendaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos.

2.3. Así las cosas, el señor Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo solicitó a mi representada rendir explicaciones por el presunto incumplimiento de la norma antes dicha.

3. DESCARGOS

3.1. <u>INDEBIDA NOTIFICACIÓN DEL PLIEGO DE CARGOS</u>

El Pliego de Cargos formulado en contra de mi representada se encuentra indebidamente notificado.

Con la finalidad de explicar las razones que sustentan la anterior afirmación, a continuación realizaré un breve recuento de las normas que preceptúan la forma y medios que debe seguir esa Superintendencia para que la notificación del acto administrativo en virtud del cual se formulan cargos se entienda surtida en debida forma y por consiguiente, sea válida:

El artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expresamente señala que el acto administrativo mediante el cual se formulen cargos <u>deberá notificarse personalmente</u>.

Por su parte, el artículo 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado dicho medio. Señala esta última norma lo siguiente:

> *"ARTÍCULO 56. NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA. Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación.*
>
> *Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título.*
>
> *La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración."*

Aunado a lo anterior, el artículo 67 del mismo Código dispone que la notificación personal, por coreo electrónico, será procedente **siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.** El texto de la norma es el siguiente:

> *"**Artículo 67. Notificación personal**. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.*
>
> *En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.*
>
> *El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.*
>
> *La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:*
>
> ***1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.***
>
> *La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.*

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos." (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

En concordancia con lo anterior, el artículo 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone lo siguiente:

"Artículo 68. Citaciones para notificación personal. *Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax* ***o al correo electrónico que figuren en el expediente*** *o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.*

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la ***citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días."*** (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Por su parte, el artículo 69 señala que cuando no se pudiere hacer la notificación personal y no se conozca la dirección para notificaciones procede la notificación por aviso. Veamos:

"Artículo 69. Notificación por aviso. *Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.*

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal." (Negrilla fuera del texto original).

Por otra parte, el artículo 4 del Decreto No. 491 de 2020 dispone que para la notificación o comunicación de los actos administrativos se debe indicar la dirección electrónica para

recibir notificaciones y que en el evento en que no sea posible la notificación electrónica se procederá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 antes transcrito. El texto de la norma es el siguiente:

> ***"Artículo 4.Notificación o comunicación de actos administrativos.*** *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos.* ***Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.***
>
> *En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.*
>
> *El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.*
>
> *En el evento en que la notificación o comunicación* ***no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.***
>
> ***Parágrafo.*** *La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Por último, el Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Superintendencia de la Economía Solidaria, adoptado mediante la Resolución 2017100006945 del 29 de diciembre de 2017, establece lo siguiente:

> *"2.2.NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE FORMULA CARGOS.*
>
> *El artículo 47 del CPACA, ha previsto expresamente que el auto de formulación de cargos se debe notificar personalmente.*

La notificación es una expresión del principio de publicidad, que busca garantizar el derecho de defensa y contradicción respecto a la oportunidad de concurrir al proceso, hacerse parte en el mismo, defenderse, presentar pruebas, entre otros; de ahí que para que el pliego de cargos no sea nulo, debe surtirse la notificación del mismo en debida forma. Respecto de la concreción del derecho de defensa, ha señalado la Corte Constitucional:

> *(…) El derecho a la defensa es una de las principales garantías del debido proceso y fue definida por esta Corporación como la —oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la otorga. La doctrina ha establecido que el derecho a la defensa —concreta la garantía de la participación de los interlocutores en el discurso jurisdiccional, sobre todo para ejercer sus facultades de presentar argumentaciones y pruebas. De este modo, el derecho de defensa garantiza la posibilidad de concurrir al proceso, hacerse parte en el mismo, defenderse, presentar alegatos y pruebas. Cabe decir que este derecho fundamental se concreta en dos derechos: en primero lugar el derecho de contradicción, y, en segundo lugar, el derecho a la defensa técnica (…)*

Por tal razón, firmado e incorporado el número de radicado en el pliego de cargos, el funcionario competente al interior de la dependencia donde se expidió el mismo, elabora y proyecta de manera inmediata, un oficio en el que cita al investigado para que se acerque a la Superintendencia a notificarse personalmente. El proyecto de oficio de citación para notificación, junto con el pliego de cargos, deben quedar subidos a la plataforma de la Entidad para revisión y firma del funcionario notificador.

En todo caso, el funcionario notificador, debe asegurarse de que en el oficio de citación quede incorporado el número de radicación, la fecha y la firma por parte del competente y remitir el mismo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del pliego de cargos, dejando constancia del envío y recibido en el expediente.

En caso de no lograrse la notificación personal (lo cual debe estar perfectamente documentado en el expediente del proceso), se dará lugar a la notificación por aviso. En cualquier caso, el funcionario de la misional debe posteriormente verificar que la notificación del pliego de cargos se surta, conforme a las previsiones del artículo 68 y siguientes del CPACA. ***Cualquier irregularidad en la notificación, invalidará la misma y no podrá proseguirse con el proceso, hasta tanto se subsane la inconsistencia y se surta, en debida forma la notificación, so pena de vulnerar el debido proceso constitucional.***

Si el investigado se hace parte del proceso a través de apoderado, es necesario reconocerle a éste personería jurídica, actuación que es declarativa, por cuanto el mandato se perfecciona con el poder, en los términos previstos en el mismo.

> *Contra el pliego de cargos no proceden recursos en sede administrativa (reposición y apelación) y así deberá quedar consignado en la parte resolutiva del mismo.*" (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Como se desprende de todo lo antes transcrito, y dado que mi representada jamás autorizó a esa Superintendencia para que le realizara notificaciones electrónicas y tampoco le indicó un correo electrónico para dichos efectos, la presente actuación administrativa es absolutamente inválida y no podrá proseguirse con el proceso hasta que se surta en debida forma dicha notificación.

La propia Superintendencia ha dicho lo siguiente en el Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Superintendencia de la Economía Solidaria, adoptado mediante la Resolución 2017100006945 del 29 de diciembre de 2017:

> "***Cualquier irregularidad en la notificación, invalidará la misma y no podrá proseguirse con el proceso, hasta tanto se subsane la inconsistencia y se surta, en debida forma la notificación, so pena de vulnerar el debido proceso constitucional."***

La Superintendencia, al no contar con una dirección electrónica autorizada por mi representada para efectuar notificaciones, debió, en los términos del artículo 68, publicar la citación personal "***en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días".*** Lo cual no ocurrió en este caso.

Y al no poder efectuar la notificación personal y al desconocer la información sobre mi representada, debió, en los términos del artículo 69, publicar el aviso mediante el cual notificara el Pliego de Cargos junto con el mismo, "***en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.".*** Esto tampoco ocurrió.

Luego, debe entenderse como indebidamente notificado el Pliego de Cargos, lo que de suyo invalida la actuación hasta que no se haga una notificación con el lleno de las formalidades legales, de manera que se garantice el debido proceso. Y mientras ello no ocurra no se puede continuar con la actuación.

Así lo señala el propio Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Superintendencia de Economía Solidaria, al que nos remitimos.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

3.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADOPTADO ES ILEGAL

3.2.1. Introducción

Según esa Superintendencia, el procedimiento administrativo que ha de surtirse en el presente caso es el dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, mediante el Aviso radicado bajo el No. 20205100572671 esa Superintendencia señaló lo siguiente:

> *"Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación, podrán presentar descargos y/o solicitar las pruebas que pretendan hacer valer en la investigación administrativa, de conformidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 47 de la Ley 1437 del 2011."*

Por su parte, el Pliego de Cargos señaló lo siguiente:

> *"Que el Título III, del Capítulo III de la Ley 1437 de 20111, prevé el procedimiento administrativo sancionatorio de carácter general aplicable en los casos frente a los cuales no exista procedimiento especial o, cuando se presenten situaciones no previstas en ley especial."*

Y mediante el artículo primero de la parte resolutiva del Pliego de Cargos esa Superintendencia resolvió lo siguiente:

> *"**ARTÍCULO PRIMERO: ABRIR INVESTIGACIÓN** a los señores **ALVARO MELENDEZ GRAU**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.590.713, **NUBIA MARITZA GUERRERO ROMERO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 51.936.666, **MIGUEL ALEXANDER SAENZ HERRERA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.226.856, **ANNA NEBETH ZAMORANO CALVO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 30.336.118, **MARTHA ELENA QUINTERO PÉREZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 42.086.510, **REINALDO MORENO BAYONA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 91.222.935, **DIANA MARITZA ACHURY RODRIGUEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.455.125, en su condición de miembros principales del Consejo de Administración y a la señora **INGRYD GEOVANA MORA JIMENEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 37.278.016, en calidad de gerente de **FINANCIERA PROGRESSA** identificada con NIT 830.033.907-8, de conformidad a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011."*

Contrario a lo señalado por la Superintendencia, el procedimiento sancionatorio aplicable al presente caso no es el que establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sino el procedimiento sancionatorio prescrito en el artículo 208 del EOSF. Veamos:

Para comenzar, el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

> *"Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes. (...)".* (Subrayas fuera del texto original).

De la norma trascrita resulta claro que el procedimiento administrativo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es aplicable únicamente a los procesos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por las leyes especiales o por el Código Disciplinario Único.

Lo cierto es que el proceso que nos ocupa no forma parte de los procesos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por las leyes especiales.

En efecto, según lo dispone el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 (norme que se encuentra vigente), corresponde a la Superintendencia de Economía Solidaria ejercer la supervisión de entidades cooperativas de ahorro y crédito –como es el caso de Progressa– con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria (hoy la Superintendencia Financiera de Colombia de conformidad con lo establecido en el artículo 93 del Decreto 4327 de 2005 [2]) en relación con los establecimientos de crédito. Textualmente dicha disposición señala lo siguiente:

> *"Artículo 36. Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:*
>
> *(...)*
>
> *23. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito* ***en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria*** *con respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar".* (Subrayas y negrilla fuera de texto original).

[2] *"**ARTÍCULO 93.** Referencias normativas. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes a la Superintendencia Bancaria, a la Superintendencia Bancaria de Colombia o a la Superintendencia de Valores se entenderán efectuadas a la Superintendencia Financiera de Colombia."*

Como consecuencia de lo anterior, resulta completamente improcedente la aplicación que dio ese Despacho al procedimiento descrito en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en tanto es indudable que los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio impulsados por esa Superintendencia tienen un procedimiento a seguir, en los términos del artículo 47 antes transcrito, "regulado por leyes especiales", en este caso, por el EOSF, el cual resulta aplicable por la clarísima remisión que a el hace el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

Puesto en otros términos, por virtud de lo señalado en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 la Superintendencia de Economía Solidaria tiene que seguir los mismos procedimientos que sigue la Superintendencia Financiera al ejercer funciones de inspección, vigilancia y control. ¿Cuáles son los procedimientos que en materia sancionatoria debe seguir la Superintendencia Financiera de Colombia y por ende la Superintendencia de Economía Solidaria? La respuesta no reviste la menor duda: El establecido en el artículo 208 del EOSF.

Pretender que la Superintendencia de Economía Solidaria aplique procedimientos distintos a los de la Superintendencia Financiera, que es el punto de partida del Pliego de Cargos, es en sí mismo un desconocimiento de lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 , lo que da lugar a una violación flagrante al debido proceso.

De conformidad con lo anterior, si la Superintendencia de la Economía Solidaria pretendía dar curso a un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de mi representada ha debido seguir al procedimiento previsto en la Parte Séptima del EOSF, y en particular el dispuesto por el artículo 208 del mismo Estatuto, de manera que se garantizara el derecho fundamental al debido proceso de los investigados.

Ahora bien, tal y como lo señala el numeral 4 del literal b) del artículo 208 del EOSF, la Superintendencia ha debido dar cumplimiento de manera especial a lo previsto en dicho artículo, de manera general a lo dispuesto a lo largo del EOSF y en lo no regulado especialmente por este estatuto, dar cumplimiento a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Pero resulta que ocurrió todo lo contrario. Sin fundamento jurídico alguno, esa Superintendencia decidió ignorar lo dispuesto por el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, y mas bien optó por darle al presente proceso un trámite administrativo que no es el aplicable, atribuyéndose con esto funciones que desbordan por completo sus competencias y actuando en desmedro de los derechos de mi representada.

A este respecto, el Consejo de Estado en amplia jurisprudencia ha considerado que la expedición de un acto administrativo debe estar orientado por el principio constitucional al debido proceso con sujeción a un procedimiento previo, con el lleno de los requisitos legales y de conformidad con las competencias que han sido atribuidas legalmente so pena que se configure una nulidad. Dicha Corporación en Sentencia del 21 de junio de 2018 particularmente señaló lo siguiente:

> *" Es por esa razón que, aún en el ámbito de la actuación administrativa, resulta aplicable el principio constitucional del debido proceso (art. 29), que implica que* ***las autoridades deben actuar conforme con las competencias que legalmente le fueron atribuidas****, de acuerdo con las leyes preexistentes,* ***y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento****, todo esto con el fin de garantizar a los administrados el derecho de audiencia y de defensa, otorgándoles la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias. Según el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos:* ***i) El derecho al juez natural o funcionario competente. ii) El derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa. iii) Las garantías de audiencia y defensa****, que, desde luego, incluyen el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de non bis in ídem.* ***Consecuente con lo anterior, cuando la ley establece una serie de requisitos para la formación de los actos administrativos, se deben cumplir obligatoriamente, máxime cuando la Administración pretenda tomar una decisión que vaya a afectar derechos de los particulares****. De tal manera que el desconocimiento de dichos requisitos conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, la expedición irregular del acto administrativo por vicios de forma, lo que incluye vicios contra el derecho de defensa, que de todas maneras aparece como causal autónoma de nulidad en el artículo 84 del C.C.A.[3]"* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Por las razones antes expuestas y de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, al no seguirse el procedimiento administrativo dispuesto por el legislador para el efecto, se configura una nulidad de todo lo actuado por la violación al debido proceso de mi representada.

En la medida en que el procedimiento administrativo adoptado por esa Superintendencia no corresponde al proceso que ha dispuesto el legislador, varias de las actuaciones adelantadas por esa Superintendencia son irregulares y, por ende, violatorias del derecho fundamental al debido proceso, tal y como lo explicaremos en los numerales siguientes.

3.2.2. El Término Concedido para dar Respuesta al Pliego de Cargos viola el Principio Constitucional al Debido Proceso

Como bien se sabe las actuaciones administrativas se ven ceñidas a una serie de requisitos y formalidades propias de cada proceso en aras de garantizar los derechos de los administrados.

[3]Sentencia No. 25000-23-24-000-2010-00305-02 del 21 de junio de 2018. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

En desmedro de lo anterior, el Pliego de Cargos concedió a mi representada un término de quince (15) días hábiles para presentar los descargos al mismo teniendo como base, según lo señalado en el Aviso No. 20205100572671 del 1 de diciembre de 2020, lo dispuesto por el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En efecto, dicho Aviso señaló expresamente lo siguiente:

> *"Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación, podrán presentar descargos y/o solicitar las pruebas que pretendan hacer valer en la investigación administrativa, de conformidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 47 de la Ley 1437 del 2011."* (Subrayas fuera del texto original).

Pues bien, como antes se dijo, esa Superintendencia debió en realidad haber dado cumplimiento al procedimiento administrativo descrito en el artículo 208 del EOSF y por tanto otorgar a mi representada un término de traslado de treinta (30) días al acto de formulación de cargos, según lo establece el literal h) del numeral 2 del artículo 208 en los siguientes términos:

> "*h) Término de traslado del acto de formulación de cargos. El término de traslado del acto de formulación de cargos a los presuntos infractores será de treinta (30) días contados a partir del día siguiente a su notificación."*

Al revisar la norma antes transcrita no queda duda alguna que esa Superintendencia decidió conceder un término de traslado para presentar los descargos al Pliego de Cargos que corresponde al de un proceso administrativo diferente al que ha debido utilizarse para darle curso al presente proceso. Y lo hizo, lo que es mas grave, en desmedro de los derechos de mi representada pues le dio apenas la mitad del tiempo que la ley le otorga para que se defendiera según la remisión hecha por el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 a las normas aplicables a la Superintendencia Financiera de Colombia.

¿Porqué el término de traslado de pliegos de cargos formulados por la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de la Economía Solidaria es de treinta (30) días y no de quince (15) días? Porque se trata de temas técnicos que deben ser analizados con calma y cuya respuesta suele tomar tiempos más largos que los otorgados para la generalidad de los procedimientos administrativos sancionatorios. Pero ello lo ha dejado de lado esa entidad, desconociendo lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998.

Así las cosas, reiteramos que la Superintendencia está implementando un procedimiento irregular en menoscabo de los derechos de defensa de mi representada, pues sin más, y de manera arbitraria, redujo a la mitad el término que ésta legalmente tenía para presentar descargos y aportar pruebas.

Esto es una muestra evidente de la violación a los derechos a la defensa, contradicción y debido proceso de mi representada puesto que por una irregularidad de esa entidad le

limita a la mitad el tiempo que tiene ésta para defenderse, y una muestra evidente de que el proceso está siendo cursado por un trámite diferente al que le corresponde.

3.2.3. El Informe Externo de Inspección No. 003-2019 que sirve de sustento al Pliego de Cargos nunca fue puesto en conocimiento de mi Representada, lo que viola lo Dispuesto por el literal g) del numeral 4 del artículo 208 del EOSF

Las actuaciones administrativas se ven ceñidas a una serie de formalidades en aras de garantizar el derecho al debido proceso de los administrados. Es así como el numeral 4, literal g), del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, relativo a la obligación de trasladar el informe de visita en el cual se funda el Pliego de Cargos, establece lo siguiente:

> *"Tratándose de cargos fundados en informes de visita, como síntesis de la prueba se dará traslado del informe, adjuntando copia del mismo, y poniendo a disposición del investigado en las dependencias de la Superintendencia los papeles de trabajo que lo soporten, sin perjuicio de reseñar los medios de prueba distintos al informe de visita y sus soportes que existieren;"*(Subrayas fuera del texto original).

El Pliego de Cargos está, según lo señala este mismo, fundamentado en los resultados y hechos que obtuvo esa Superintendencia después de realizar una visita a las instalaciones de Progressa entre los días 8 y 24 de mayo de 2019. En efecto, este documento señaló lo siguiente:

> *"En ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia otorgadas a esta Superintendencia por la Ley 454 de 1998, y con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el proceso de seguimiento y control de la evaluación del riesgo crediticio de la cartera de créditos, establecidas en la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, ésta Superintendencia realizó visita de inspección a la Cooperativa FINANCIERA PROGRESSA ENTIDAD COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO - PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, dentro del periodo comprendido entre el 8 al 24 de mayo de 2019, la cual generó el informe externo de inspección No. 003-2019, trasladado a la Cooperativa mediante radicado No. 20192700284101 del 7 de noviembre de 2019. Evidenciando con respecto al proceso de evaluación de cartera lo siguiente: (…)."*

Como se puede ver, esa Superintendencia citó en el Pliego de Cargos el Informe Externo de Inspección como una suerte de prueba reina para evidenciar los supuestos hallazgos y acusar a mi representada del supuesto incumplimiento de una norma. Es más, el mismo Informe Externo de Inspección se relaciona en el acápite de pruebas como una de las pruebas documentales que se quiere hacer valer en el proceso.

Para sorpresa nuestra, aún cuando el Pliego de Cargos, repito, está supuestamente fundamentado en la información contenida en dicho Informe Externo de Inspección, este no fue adjuntado por esa Superintendencia al Pliego de Cargos y por ende no fue conocido

por mi representada en la oportunidad procesal pertinente, con lo cual esa entidad está violando lo dispuesto en el literal g) del numeral 4 del artículo 208 del EOSF, ya transcrito.

Dicha norma es muy clara en establecer que corresponde a esa entidad dar traslado al investigado, **junto con el pliego de cargos**, de **una copia del informe de visita** en el cual está fundado este. La autoridad de control no puede escoger si da el traslado antes o después de la copia del informe de visita, pues la norma es perentoria y lo que persigue es que el investigado ejerza de forma adecuada su derecho de defensa y que se cumpla con el debido proceso, propio de un Estado social de derecho.

No obstante la claridad de lo anterior, en esta oportunidad esa entidad de control no dió traslado del informe de visita con el pliego de cargos (la notificación del pliego de cargos omitió señalar que se daba traslado del informe de visita como siempre ocurre con los pliegos de cargos que se sustentan en una visita) por lo que la actuación administrativa está haciendo inane los derechos a la defensa, a la contradicción y al debido proceso de mi representada en la medida en que no se ha conocido en la oportunidad procesal pertinente el contenido del informe citado. Menos se entregó con el Pliego de Cargos copia del mencionado informe de visita, como lo manda la norma aplicable.

El debido proceso es un derecho fundamental de todas las personas, el cual debe ser respetado en todos los casos sin excepción alguna. Es por ello que el artículo 29 de la Constitución Política consagra los postulados esenciales bajo los que se enmarca este principio, y que delimitan y señalan su campo de aplicación.

Es así como la Corte Constitucional ha aclarado que el ejercicio de la potestad sancionatoria se encuentra circunscrito y delimitado por los principios y garantías que rigen el debido proceso. Con relación al debido proceso la Corte Constitucional, en su Sentencia C-690 de 1996, señaló lo siguiente:

> *"A efectos de darle contenido a este mandato constitucional, esta Corporación ha señalado, en varias de sus providencias, que los principios y garantías propios del derecho penal, con ciertos matices, pueden ser aplicados en el campo de las sanciones administrativas. Aplicación que debe hacerse en forma restrictiva, a efectos de garantizar el interés general implícito en ellas, y sin desnaturalizar las características de cada una de las áreas en las que el Estado ejerce su facultad sancionadora (sentencias T-145 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz; C-214 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell; C-597 de 1996 y C-690 de 1996; Magistrado ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero, entre otras).* Al respecto, se dijo:
>
> > *"El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe*

sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva - nulla poena sine culpa -, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras".

En conclusión, los principios que inspiran el debido proceso, tienen aplicación en el campo de las infracciones administrativas, incluidas las tributarias, aplicación que debe conciliar los intereses generales del Estado y los individuales del administrado. Por tanto, estos principios deben ser analizados en cada caso, a efectos de darles el alcance correspondiente."

Cabe agregar que el Consejo de Estado, mediante el Concepto 1632 del 25 de mayo de 2005, expresamente estableció sobre este particular lo siguiente:

"El régimen sancionador, como expresión del poder punitivo del Estado, encuentra fundamento constitucional en los artículos 29 y 209 Superior, que disponen la aplicación a toda clase de actuaciones administrativas, del "debido proceso", en virtud del cual "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio", y, el desarrollo de la función administrativa, conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Estos principios, así como el debido proceso, son aplicables a las diferentes modalidades de regímenes sancionatorios administrativos, tales el fiscal, tributario, cambiarlo, financiero, disciplinario, contravencional, etc., como lo ha destacado de manera reiterada la Corte Constitucional, al señalar:

"Así ha de tomarse en cuenta que el universo del derecho sancionador no se limita al derecho disciplinario y al derecho penal a los que generalmente se hace referencia. Como lo ha señalado la jurisprudencia[4], este derecho es una disciplina completa que recubre diferentes regímenes sancionatorios con características específicas, pero sometidos todos a unos principios de configuración claros destinados a proteger las garantías constitucionales ligadas al debido proceso."

Y en la misma providencia anotó más adelante citando a la Corte Constitucional:

"Estos principios comunes a todos los procedimientos que evidencian el ius puniendi del Estado —legalidad, tipicidad, prescripción, culpabilidad, proporcionalidad, non

[4]Ver sentencia C-827/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis. Así mismo ver la Sentencia 51 de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de abril de 1983, M.P. Manuel Gaona Cruz, citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-214 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

bis in ídem—, resultan aplicables a los diferentes regímenes sancionatorios establecidos —penal, disciplinario, fiscal, civil, administrativo no disciplinario que se establezcan por el legislador para proteger los diferentes bienes jurídicos ligados al cumplimiento de los fines del Estado y el ejercicio de las funciones públicas " C-233/02.

"Comparando la actividad sancionadora en lo administrativo con el proceso penal, la jurisprudencia señala que son expresiones de la facultad punitiva del Estado y aunque persiguen fines diferentes, como el adecuado funcionamiento de la administración pública y el restablecimiento del orden social, en ambos casos deben respetarse las garantías del debido proceso. En este sentido expresa:

"El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva —nulla poena sine culpa-, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras." T 145/93.

Por otro lado, es necesario tener presente lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-1270/2000, respecto de la aplicación del debido proceso en lo relativo a las pruebas en un proceso administrativo:

"(...) 2.1 Parte esencial de dichos procedimientos lo constituye todo lo relativo a la estructura probatoria del proceso, conformada por los medios de prueba admisibles, las oportunidades que tienen los sujetos procesales para pedir pruebas, las atribuciones del juez para decretarlas y practicarlas, la facultad oficiosa para producir pruebas, y las reglas atinentes a su valoración.

2.2 Aun cuando el art. 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. En efecto, como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen

las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.

2.3 Siendo el proceso un conjunto sucesivo y coordinado de actuaciones en virtud del cual se pretende hacer efectivo el derecho objetivo, restablecer los bienes jurídicos que han sido lesionados o puestos en peligro y garantizar los derechos fundamentales de las personas, resulta razonable que el legislador haya determinado unas oportunidades dentro del proceso en donde las partes puedan presentar y solicitar pruebas, y el juez, pronunciarse sobre su admisibilidad y procedencia, e incluso para ordenarlas oficiosamente y, además, valorarlas". (Subrayas fuera del texto original).

Por su parte, el derecho de defensa y la contradicción de la prueba son principios tutelados por el ordenamiento constitucional, **al punto que las pruebas practicadas en contravención a los mismos son nulas de pleno derecho** por mandato constitucional del artículo 29 de la Carta: *"Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso"*.

De utilizarse en el presente caso un informe de visita del cual no se dio traslado a mi representada en los términos del literal g) del artículo 208 del EOSF y del que no se entregó copia a mi representada con el pliego de cargos, como lo manda el literal g) del numeral 4 del artículo 208 del EOSF, aplicable al presente caso por virtud de lo señalado en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, la actuación administrativa se estaría adelantando –como en efecto se está adelantando– en flagrante vulneración al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas como bien lo establece su propio tenor, y como bien lo ha reconocido la jurisprudencia nacional.

Al respecto ha sostenido la Corte Constitucional, entre otros pronunciamientos, en la Sentencia C-540 de 1997, cuyo Magistrado Ponente fue el doctor Hernando Herrera Vergara, que:

"(…) <u>El debido proceso se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85) que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.</u>

"De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones. (Ver las Sentencias C-

053/93, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-259/95, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

"Su aplicación en los procesos administrativos ha sido reiterada por esta Corporación en diversos fallos, precisándose que quien participe en ellos debe tener la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rija. (Ver la Sentencia C-467/95, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

"Así pues, el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes (…)". (Subrayas fuera del texto original).

En relación con lo expuesto es clara la violación a lo preceptuado por el derecho fundamental al debido proceso, pues no sólo no se allegó el informe de visita base del Pliego de Cargos, en desmedro del procedimiento aplicable, sino que además la Superintendencia trajo a colación unas pruebas no conocidas por mi representada y sobre las que no ha tenido oportunidad de pronunciarse de manera individual como que nunca se le entregaron específicamente a mi representada.

Sobre este punto no puede pretender la Superintendencia que por el hecho de haber mandado de forma genérica el Informe Externo de Inspección a Progressa mi cliente lo tiene que conocer. Y es que la Superintendencia no puede delegar en sus vigilados (Progressa) la obligación de notificar a terceros lo que únicamente corresponde notificar a la entidad estatal. Y tampoco se puede tener por notificado a un particular lo que una entidad estatal le envía a una persona jurídica, por mas que aquella sea parte de sus órganos de dirección. En juego está el debido proceso.

En suma, y como consecuencia de todo lo anterior, el proceder de la Superintendencia en relación con el Pliego de Cargos de la referencia muestra una evidente violación del derecho de defensa de mi poderdante, el derecho al debido proceso y del derecho de contradicción consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, a los cuales haremos referencia en el numeral inmediatamente siguiente.

3.2.4. Inobservancia del Derecho de Contradicción y Defensa

Tal y como ya se ha manifestado a lo largo de este documento, la presente actuación administrativa se adelanta en flagrante vulneración al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas como bien lo establece su propio tenor, y como bien lo ha reconocido la jurisprudencia nacional.

Al respecto ha sostenido la Corte Constitucional, entre otros pronunciamientos, en la Sentencia C-540 de 1997, cuyo Magistrado Ponente fue el doctor Hernando Herrera Vergara, que:

> *"(…) El debido proceso se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85) que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.*
>
> *"De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones. (Ver las Sentencias C-053/93, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-259/95, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).*
>
> *"Su aplicación en los procesos administrativos ha sido reiterada por esta Corporación en diversos fallos, precisándose que quien participe en ellos debe tener la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rija. (Ver la Sentencia C-467/95, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).*
>
> *"Así pues, el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes (…)".* (Subrayas fuera del texto original).

Y no se acomoda el proceder de la Superintendencia al proceso establecido por la ley, por cuanto se presencia la violación del derecho de defensa y del derecho de contradicción consagrados en el artículo 29 de la Constitución, por la existencia de pruebas allegadas en forma irregular al proceso.

En efecto, como ya se señaló, **quiere la Superintendencia hacer valer en este proceso como una verdad probada, lo contenido en el Informe Externo de Inspección. Pero resulta que en la visita realizada por la Superintendencia a las instalaciones de Progressa no fue parte, ni participó, ni tuvo acceso a los requerimientos y expedientes mi representada, pues todo el trámite se hizo de manera institucional con Progressa misma y nunca de manera personal con mi cliente**. En efecto, a mi

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

cliente jamás se le ha dado la oportunidad de que se pronuncie sobre el Informe Externo de Inspección, menos se le dio traslado del mismo como mandan las normas legales.

Sobre este punto hay que decir que el envío del Informe Externo de Inspección que eventualmente se haya hecho a las instalaciones de Progressa no puede entenderse como una notificación a título individual a sus administradores.

Sobre este ultimo punto hay que decir que si, en gracia de discusión se aplicara al presente caso lo dispuesto en el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (lo que no creemos por las razones que ya hemos dado), está claro que ello no se ha hecho en este caso. Dispone esta norma lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.*** *Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.*
>
> *Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serian procedentes Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.*
>
> *Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente."* (Subrayas fuera del texto original).

La norma transcrita señala que cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Dicha parte de la norma no se cumplió en este caso pues nunca se le comunicó a cada uno de los administradores, con nombre y apellido, que se podía iniciar en su contra un procedimiento sancionatorio.

Y es que mediante el uso de la fórmula genérica "Consejo de Administración" y "Representante Legal" de Progressa que fue el que se usó cuando se envió a la instalaciones de Progressa el Informe Externo de Inspección no se puede entender satisfecha esa norma.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

Primero, porque los miembros del Consejo de Administración son varios y hay principales y suplentes. Y en el caso de los "representantes legales" ocurre lo mismo. Y no podía pretender esa entidad que todos los que tuvieran esa última calidad tuvieran el deber de contestar el Informe Externo de Inspección, menos cuando apenas se vino a concretar cuando se elevó el Pliego de Cargos que solo frente a uno de ellos se tenía la intención de iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio. Y segundo, porque la dirección de notificaciones de los miembros del Consejo de Administración y de los representantes legales no es la de Progressa (que es donde se envió el Informe Externo de Inspección), dirección que ninguno de ellos ha dispuesto o autorizado como la que debe usarse para notificarles de algo.

Así las cosas, a mi representada no se le dio oportunidad de participar de la visita, no se le dio oportunidad de contestar las preguntas que los visitadores formularon a la entidad durante su curso, ni mucho menos se le corrió traslado de manera personal e individual sobre el Informe Externo de Inspección, el cual en todo caso nunca se le notificó a una dirección que hubiere autorizado previamente (mi cliente jamás autorizó que le notificaran asuntos personales, que es de lo que se trata el Pliego de Cargos, en la dirección institucional de Progressa).

Sobre este punto también vale decir que no existe norma alguna que permita que temas personales se notifiquen a los administradores de una entidad en la dirección de esta última. De manera que en ese sentido está claro que se desconoció el sentido y alcance de lo dispuesto en el aparte del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ante mencionado.

Así las cosas, el contenido del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 se quiere hacer valer como prueba en el presente proceso lo que evidencia, sin más, la vulneración de los derechos de mi representada por cuenta del cargo único que nos ocupa.

No puede pretender la Superintendencia hacer valer el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 como prueba en el presente proceso, máxime cuando mi representada no ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el contenido del mismo, nunca se le notificó a una dirección que hubiere autorizado anteriormente, el Informe no ha sido objeto de contradicción y más aún cuando mi representada no participó en la visita misma. Aceptar la utilización de dicho informe como prueba en el proceso implicaría condenar a mi cliente **sin haber sido oído en juicio y sin habérsele permitido contradecir las pruebas allegadas en su contra**. Eso, desde ningún punto de vista se puede permitir so pena de violar flagrantemente el derecho fundamental al debido proceso por pretermisión del derecho de defensa y contradicción.

El Informe Externo de Inspección que como "prueba" allega la Superintendencia al proceso no es irrelevante o inocuo. Por el contrario, es determinante para sustentar los argumentos esgrimidos por la autoridad y que fundamentan el cargo formulado.

Por lo anterior, dado que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 juega un papel determinante en el presente proceso administrativo y en su decisión final, este debió

allegarse correctamente a la dirección que mi cliente hubiere autorizado para que se le hicieran notificaciones personales o siguiendo el procedimiento que manda el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para que estas se hagan, y debió darse la oportunidad para que el mismo pudiera ser objeto de contradicción por parte de mi mandante. Pero ello se evitó mandando el Informe Externo de Inspección a la dirección institucional de Progressa que no se puede tener como la dirección donde se le pueden notificar asuntos a mi cliente por el simple hecho de ser su administrador.

Esta prueba no puede ser aceptada en el presente proceso. Fue recaudada sin la audiencia y participación de mi representada, pero pretende hacerse valer en su contra aún cuando el artículo 29 de la Carta señala que todo ciudadano tiene derecho, como garantía fundamental del debido proceso, "*a controvertir las [pruebas] que se alleguen en su contra*".

Dispone el artículo 29 de la Constitución Política, por demás, que es un derecho fundamental de todas las personas el derecho al "debido proceso", tanto en las actuaciones judiciales como administrativas. El debido proceso comporta desde el punto de vista de las pruebas en los procesos judiciales y administrativos, cuando menos, las siguientes garantías mínimas, al decir de la propia Corte Constitucional en Sentencia C-1270 de 2000: *"i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso".*

Por lo cual el derecho de defensa y la contradicción de la prueba, son principios tutelados por el ordenamiento constitucional, al punto que las pruebas practicadas en contravención a los mismos, son nulas de pleno derecho por mandato constitucional del artículo 29 de la Carta: *"Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso"*.

El derecho de defensa no se contrae simplemente a la formulación de los pliegos de cargos, sino que muy especialmente puede significar para el administrado la oportunidad de contradecir las pruebas acopiadas. **Como mi representada jamás tuvo la oportunidad de participar y manifestarse frente a la producción de la prueba producida por la propia Superintendencia, no le ha sido posible controvertirla ni ahora ni antes, mal podría esa autoridad acopiarla calladamente al procedimiento administrativo**. Cuando *"... el Estado sigilosamente acopia las pruebas que serán usadas en su contra..."* incurre en una conducta contraria a la lealtad procesal, según palabras de la propia Corte Constitucional (Sentencia de Tutela T- 181 de 1999).

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

Si bien es cierto el artículo 208 del EOSF y el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo facultan a la Superintendencia para que realice los conocidos procedimientos sancionatorios y aporte a ellos las pruebas con el fin de determinar la comisión de infracciones, no es menos cierto que esta facultad no permite a la entidad de control y vigilancia vulnerar el derecho al debido proceso de las personas naturales que están siendo investigadas, así sea en las diligencias preliminares del procedimiento administrativo sancionatorio. Y ninguna norma habilita a que se tengan por notificadas a los administradores asuntos que se manden a la dirección de la persona jurídica respectiva.

El postulado del debido proceso, la regularidad de las pruebas y el derecho de contradicción de las mismas, que brota del artículo 29 de la Constitución Política y que como tal forma parte del derecho fundamental, encuentra desarrollo propio en la legislación financiera. Tal como lo dispone el artículo 208, numeral 1º, literal (a) del EOSF, sustituido por el artículo 45 de la Ley 795 de 2003, *"La Superintendencia Bancaria en la aplicación de las sanciones administrativas orientará su actividad siguiendo los siguientes principios: a) Principio de contradicción, la Superintendencia Bancaria tendrá en cuenta los descargos que hagan las personas a quienes se les formuló pliego de cargos y la contradicción de las pruebas allegadas regular y oportunamente al proceso administrativo sancionatorio;"* (Subrayas fuera del texto original).

Para el caso específico de las pruebas practicadas con anterioridad a la formulación de cargos, el mismo artículo 208 del EOSF establece que ellas se practicarán de acuerdo con las disposiciones que las regulen y en observancia de los derechos fundamentales, entre los cuales no sobra mencionar que se encuentra el debido proceso. Dispone esta norma lo siguiente:

> *"ART. 208.- Reglas generales. Se establece en esta parte del estatuto el régimen sancionatorio administrativo aplicable a las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, así como a los directores, administradores, representantes legales, revisores fiscales u otros funcionarios o empleados de éstas."*
>
> *"La facultad sancionatoria administrativa de la Superintendencia Bancaria se orienta y ejerce de acuerdo con los siguientes principios, criterios y procedimientos:" "(…)"*
>
> *"4. Procedimiento administrativo sancionatorio.*
>
> *"b) Actuación Administrativa. Para la determinación de las infracciones administrativas los funcionarios competentes, en la etapa anterior a la formulación de cargos, practicarán las pruebas de acuerdo con las disposiciones que las regulen,* ***respetando siempre los derechos fundamentales.*** *El trámite posterior se sujetará en lo previsto de manera especial en este artículo y en general en el estatuto orgánico del sistema financiero y, en lo no regulado de manera especial, a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo." (…)"* (Negrilla fuera del texto original).

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

En el terreno de toda actuación administrativa sancionatoria, entonces, y en particular durante la fase preliminar de su investigación, esto es en *"la etapa anterior a la formulación de cargos"*, las pruebas que practique la Superintendencia deben efectuarse *"respetando los derechos fundamentales"*. En consecuencia, antes de formular los correspondientes oficios para descargos, la indagación probatoria que adelante la Superintendencia debe llevarse a cabo con observancia de los principios del debido proceso, que le permitan arribar a la *"determinación de las infracciones administrativas"*.

Se trata, en efecto, de una disposición garantista, y por ello debe cumplirse, así haga más rígido el principio del debido proceso, en relación con otra clase de actuaciones administrativas.

En el presente caso, antes del pliego de cargos la Superintendencia aportó unas pruebas documentales, producto de una investigación administrativa a Progressa, actuación en la que mi mandante como persona natural no participó, ni fue parte y, por ende, las referidas pruebas no le pueden ser oponibles, hasta tanto los hechos y pruebas que allí constan no sean objeto de contradicción por parte de mi representada. El problema es que a estas alturas no existe ningún escenario jurídico para que lo pueda hacer.

Por las razones anteriores y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 29 superior, muy respetuosamente solicito que se archive la presente actuación administrativa, con el objeto de evitar la violación de un derecho fundamental de mi cliente.

3.2.5. El Informe Externo de Inspección No. 003-2019 no cumple con lo dispuesto en los preceptos legales aplicables

Como si lo anterior fuera poco, vale la pena señalar lo siguiente:

En primer lugar, me permito manifestarle a ese Despacho que mi representada tuvo acceso al texto del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 no porque ese Despacho lo hubiera puesto a su disposición (como dictan las normas), sino porque mi representada lo solicitó a Progressa. En segundo lugar, vale la pena resaltar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 no cumple con los requisitos legales señalados para constituir este tipo de prueba. En tercer lugar, el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 conocido por mi representada no corresponde a un informe de visita convencional, ni mucho menos, en tanto en el mismo se hacen señalamientos de presuntas infracciones cometidas por parte de Progressa, no de mi representada.

Veamos:

El Informe Externo de Inspección No. 003-2019 **no se encuentra suscrito en ninguna parte por los autores del mismo**. Al respecto, tan solo en la página 3 del informe se encuentra una referencia a que dicho informe fue realizado por (i) Guillermo Rodríguez, (ii) Mónica Salamanca, (iii) Nicolás A. Barros, (iv) Luis Javier Pisco, (v) Maribel Medina, (vi) Bernardo Ortiz, (vii) Gustavo Rodríguez, (viii) Nilson A. Murillo, (ix) Jessica Arévalo,

(x) Andrea Ropero, (xi) Cesar Augusto Macías, (xii) Diana Carolina Jaimes y (xiii) el señor Edgar Páez Bastidas como Coordinador de Inspección. Y, según se puede verificar en el mismo, a pesar de que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 supuestamente incluye las conclusiones de todos los visitadores, tan solo se encuentra suscrito por el señor Edgar Páez.

En esos términos, asumiendo la buena fe, dicho informe fue elaborado por los funcionarios de la Superintendencia de Economía Solidaria que participaron en la visita llevada a cabo en las instalaciones de Progressa entre los días 8 y 24 de mayo de 2019. Empero, ello no se puede afirmar, **pues estamos frente a un documento apócrifo**, del cual se pretenden derivar consecuencias sancionatorias.

Y es que no tenemos si quiera certeza de que, en efecto, dichos funcionarios hayan elaborado tal informe como lo afirma esa Superintendencia. Con esto se pone de presente una irregularidad adicional a las ya advertidas encontrada en el proceso administrativo sancionatorio que pretende poner en práctica esa entidad.

Pero ahí no quedan las irregularidades. Además de que no es clara la autoría del Informe Externo de Inspección No. 003-2019, tampoco se puede tener certeza de su contenido, pues el informe no sólo no se encuentra firmado por los autores, **sino que su contenido no se encuentra juramentado según los términos imperativos del numeral 3 del artículo 337 del EOSF**, norma claramente aplicable a este caso, por virtud de lo señalado en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998. El tenor literal del numeral 3 del artículo 337 del EOSF es el siguiente:

> ***"3. Deberes de los inspectores y reserva de informes. Todo inspector*** *debidamente nombrado y posesionado bajo juramento, cuando haya recibido para ello comisión del Superintendente, deberá sin demora revisar la entidad designada en dicha comisión, y* ***rendir al Superintendente un informe jurado sobre el resultado de su examen****. Todos los informes de los inspectores y agentes especiales serán comunicados confidencialmente y no podrán hacerse públicos."*

La norma transcrita es absolutamente perentoria: Todos – no algunos – de los visitadores deben rendir el informe y lo deben, además, hacer bajo juramento. Así las cosas, estos requisitos deben cumplirse para que un informe de visita se puede tener como válido.

Sobre este punto debemos reiterar que por virtud de lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998 corresponde a la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercer la supervisión de entidades cooperativas de ahorro y crédito –como es el caso de Progressa– siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Financiera de Colombia en relación con los establecimientos de crédito. Uno de esos procedimientos (numeral 3 del artículo 337 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) exige que el informe de visita esté firmado y se rinda bajo la gravedad del juramento.

El numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, valga la pena decirlo, no le da la posibilidad a la Superintendencia de la Economía Solidaria de escoger cuáles de los procedimientos establecidos para la Superintendencia Bancaria (hoy la Superintendencia Financiera) debe cumplir y cuales no. Por eso, la Superintendencia de la Economía Solidaria debe cumplir con los mismos procedimientos que existen en las normas para la Superintendencia Financiera de Colombia, entre ellos el dispuesto en el numeral 3 del artículo 337 del EOSF.

En este orden de ideas, la actuación es nula a partir del Informe Externo de Inspección No. 003-2019, trasladado institucionalmente a Progressa el 7 de noviembre de 2020 (no trasladado de manera individual a mi cliente), en tanto los inspectores incumplieron lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 337 del EOSF, que establece que los informes de visita deben contener la firma y estar juramentados. En ese sentido, estamos ante una prueba nula por violación de los dispuesto en los procedimientos aplicables a la Superintendencia de la Economía Solidaria, lo que se traduce en una violación al debido proceso.

3.3. A MI REPRESENTADA NO SE LE PERMITIÓ CONOCER EL EXPEDIENTE EN VULNERACIÓN DE SU DERECHO DE DEFENSA Y EN VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL AL DEBIDO PROCESO

La Corte Constitucional, en Sentencia T-640 de 2003, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, consideró que el acceso de un investigado al expediente es un elemento constitutivo del debido proceso que permite el ejercicio de defensa. En palabras de la Corte:

> *"**Conocer el expediente es un elemento constitutivo del debido proceso, condición necesaria para el ejercicio del derecho de defensa** (…)."*
>
> *"El acceso al expediente no es un derecho restringido a los trámites de carácter penal, sino que por hacer parte del debido proceso **comprende cualquier tipo de actuación, sea esta judicial o administrativa,** como lo prevé el artículo 29 de la Superior. (…)"*
>
> *"La Corte también ha explicado que una vez se configura el derecho de acceder al expediente el conocimiento del mismo debe ser integral, porque de lo contrario **no podría ejercerse en toda su dimensión el derecho de defensa del implicado, ni el derecho al trabajo de quien lo representa, y por el contrario sería altamente nocivo no sólo para sus intereses,** sino también para los de la administración de justicia en su tarea por alcanzar la verdad y hacer prevalecer el derecho sustancial."*
> (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Por su parte, el literal h) del numeral 4 del artículo 208 del EOSF, aplicable al caso de marras por remisión expresa del numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, establece que durante el término de traslado del acto de formulación de cargos el

expediente deberá estar a disposición de los presuntos infractores. El texto de dicho literal es el siguiente:

> *"h) Término de traslado del acto de formulación de cargos. El término de traslado del acto de formulación de cargos a los presuntos infractores será de treinta (30) días contados a partir del día siguiente a su notificación.* ***Durante dicho término el expediente respectivo estará a disposición de los presuntos infractores en las dependencias del funcionario que hubiere formulado los cargos****.*
>
> ***El traslado es la única oportunidad en que los presuntos infractores pueden presentar los descargos que consideren pertinentes****.* ***Durante este término podrán solicitar la práctica de pruebas, aportarlas u objetar las obtenidas antes de la formulación de cargos;"*** (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Por otra parte, el artículo 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 36. FORMACIÓN Y EXAMEN DE EXPEDIENTES.*** *Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad.*
>
> *Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudirse, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas.*
>
> *Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado.*
>
> *Cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren, salvo los documentos o cuadernos sujetos a reserva y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos, las cuales se entregarán en los plazos señalados en el artículo 14."* (Subrayas fuera del texto original).

En abierto desconocimiento de las dos normas transcritas y de la clara jurisprudencia de la Corte Constitucional, esa entidad no le permitió a mi representada conocer el expediente que da cuenta del presente procedimiento administrativo sancionatorio para que pudiera preparar sus descargos. Veamos:

El 4 de diciembre de 2020 el señor Marcos Perilla, persona autorizada por mi representada para revisar el expediente, asistió a las instalaciones de esa Superintendencia y solicitó acceso al mismo. La señora Marilyn Cortez, funcionaria de esa Superintendencia, le señaló al señor Perilla que no era posible darle acceso al expediente y que si quería conocer el expediente debía solicitarlo mediante una petición a través de los medios dispuestos por la Superintendencia en su página web.

Como consecuencia de lo anterior, la señora Ana Margarita Palacios, también autorizada por mi representada para revisar el expediente, solicitó a través de la página web de la Superintendencia copia del mismo. Dicha solicitud se efectuó el 14 de diciembre de 2020 y quedó radicada bajo el No. 20204400475802.

Pese a lo anterior, solamente hasta el 18 de diciembre de 2020 la Superintendencia le mandó a la la señora Ana Margarita Palacios copia de unos cuantos documentos y afirmó que eso era lo que estaba contenido en el expediente.

En efecto, la señora Ana Margarita Palacios recibió a través de correo electrónico enviado por la señora Gladys Andrea Alvarez Forero, contratista de esa Superintendencia, una serie de documentos aislados como supuesta respuesta a su solicitud de tener acceso al expediente completo. En dicho correo se le manifestó a la señora Ana Margarita lo siguiente:

> *"Cordial saludo*
>
> *Atendiendo la solicitud de copias del expediente **33987/2020/SG**, correspondiente al inicio del procedimiento administrativo sancionatorio y formulación de cargos contra los miembros del Consejo de Administración y del Gerente de la cooperativa Progressa, **me permito allegar la información solicitada**.*
>
> *Quedamos atentos a cualquier solicitud."* (Subrayas fuera del texto original).

Lo primero que se debe advertir es que mi representada no solicitó la copia del expediente 33987/2020/SG, así que desconocemos a qué expediente es que se refiere la respuesta de la Superintendencia. En efecto, en las notificaciones enviadas por esa entidad nunca se identificó el expediente con este número de referencia, con lo cual todo resulta confuso.

Vale la pena indicar que la señora Ana Margarita Palacios solicitó copia íntegra del expediente con base en el cual se sustenta el Pliego de Cargos formulado a mi representada. Si el expediente mencionado corresponde o no al que solicitó, ello es deconocido por mi representada pues dicho número de referencia jamás le fue informado o señalado en el Pliego de Cargos.

Además de lo anterior, la señora Palacios, en representación de mi cliente, no solicitó la información señalada en el correo en comento. Esto, pues **la señora Palacios solicitó la copia del expediente del Pliego de Cargos, esto es, copia, íntegra del mismo.**

Pese a lo anterior, la señora Ana Margarita Palacios recibió una serie de documentos asilados, que carecen de un orden y enumeración pues no están foliados, lo que jamás puede ocurrir con un expediente, menos con uno de tipo sancionatorio. Los documentos que fueron recibidos por la señora Ana Margarita Palacios son los que se relacionan a continuación:

- Informe Externo de Inspección No. 003-2019 suscrito por el señor Edgar Páez.

- Comunicación No. 2019270084101 del 7 de noviembre de 2019 suscrita por el señor Edgar Páez.

- Comunicación dirigida a la señora Ana Bricel Sánchez Díaz el 7 de noviembre de 2020 y suscrita por el señor Edgar Páez Bastidas.

- Requerimiento No: 20192100110111 del 3 de junio de 2019 dirigido a Progressa.

- Respuesta de Progressa del 14 de junio de 2019 radicada bajo el No. 20194400173082.

- Requerimiento No. 20192100287171 del 12 de noviembre de 2019 dirigido a Progressa a Progressa.

- Copia de la Recusación presentada por el suscrito, en representación de Progressa, en contra del señor Edgar Páez.

- Comunicación de Progressa con fecha del 8 de enero de 2020.

- Comunicación de la Superintendencia radicada bajo el No. 20202120025141 del 31 de enero de 2020.

- Documento Previo al Inicio del Proceso Administrativo Sancionatorio.

En relación con lo anterior, lo primero que se debe subrayar es que los documentos enviados por esa Superintendencia de ninguna manera constituyen un expediente, y mucho menos uno integral como manda la Corte Constitucional, pues si ello fuera así, esa Superintendencia hubiera tenido que enviar a mi representada, entre otros, las siguientes piezas de la actuación administrativa:

- Copia del correo electrónico del señor Edgar Páez mediante el cual se pronunció con ocasión de la recusación presentada por el suscrito en su contra.

- Copia de la Resolución 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019 mediante la cual el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo decidió sobre la recusación presentada en contra del señor Edgar Páez.

- Copia del recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto el 30 de enero de 2020 en contra de la Resolución 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019.

- Copia de la Resolución 2020220004245 del 14 de abril de 2020 por la cual se rechazaron los recursos de reposición y en subsidio de apelación interpuestos el

30 de enero de 2020 en contra de la Resolución 2019220008165 del 30 de diciembre de 2019.

Así las cosas, no sabemos si realmente ese sea el expediente completo pero en todo caso lo ponemos en duda y exigimos que se nos de acceso físico inmediato al mismo. Primero, porque los documentos enviados no están foliados y numerados en un orden lo que de suyo pone en duda la integridad del expediente. Y segundo, porque entre esos documentos no figuran algunos que, conforme a las normas legales, deben reposar en el expediente.

En efecto, el Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de esa Superintendencia dispone lo siguiente:

> *"En todo caso, el funcionario notificador, debe asegurarse de que en el oficio de citación quede incorporado el número de radicación, la fecha y la firma por parte del competente y remitir el mismo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del pliego de cargos, dejando constancia del envío y recibido en el expediente.*
>
> *En caso de no lograrse la notificación personal (lo cual debe estar perfectamente documentado en el expediente del proceso), se dará lugar a la notificación por aviso. En cualquier caso, el funcionario de la misional debe posteriormente verificar que la notificación del pliego de cargos se surta, conforme a las previsiones del artículo 68 y siguientes del CPACA.* ***Cualquier irregularidad en la notificación, invalidará la misma y no podrá proseguirse con el proceso, hasta tanto se subsane la inconsistencia y se surta, en debida forma la notificación, so pena de vulnerar el debido proceso constitucional."*** (Subrayas y negrilla fuera del texto).

Pues bien, resulta que dentro de los documentos enviados no está la constancia de envío y recibido de que trata la parte transcrita del Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de esa Superintendencia

Y, por demás, vale la pena señalar que entre los documentos enviado tampoco aparece una autorización de mi cliente para ser notificado en el coreo electronico donde esa entidad le envió el aviso de notificación, lo que ratifica lo dicho sobre la indebida notificación del Pliego de Cargos.

Así las cosas, a mi representada apenas se le dio acceso a unos documentos (no sabemos si ellos constituyen la totalidad del expediente) apenas tres (3) días de que se venciera el plazo para rendir descargos. En ese sentido, nunca tuvo todos los días que manda la ley para rendir sus descragos, pues la Superintendencia de facto le impidió acceder al expediente para defenderse y cuando le entregó algunos documentos estos estaban sin foliar. ¿Puede haber una violación al debido proceso peor que la que mencionamos?

En palabras de la Corte, es "*altamente nocivo*" para los intereses de mi representada el hecho de que la Supeirntendencia no le haya permitido desde el principio el acceso al expediente y que aun así la haya obligado a rendir descargos en un plazo perentorio.

Así las cosas, está claro que a mi representada se le otorgaron quince (15) días para contestar el Pliego de Cargos. Y también está claro que durante esos quince (15) días no se le permitió el acceso al expediente, pues solo se conocieron lo que parecen ser unas piezas de este (asumiendo que en realidad existe un expediente) faltando tres (3) días para rendir descargos.

Por las razones antes expuestas, al no permitírsele a mi representada conocer el expediente durante el plazo para rendir descargos y ejercer con base en ello sus derechos de defensa y contradicción, existe una nulidad de todo lo actuado por haberse violado el debido proceso. En ese sentido, la actuación de esa entidad constituye una verdadera vía de hecho.

Como mi representado rindió sus descargos sin que se le diera acceso al expediente de manera íntegra y durante todo el plazo otorgado para ello la violación de su derecho de defensa es irremediable. Así las cosas, por este simple hecho se debe archivar la actuación y de manera inmediata.

3.4. INDEBIDA FORMULACIÓN DEL PLIEGO DE CARGOS: IMPOSIBILIDAD DE ESTRUCTURAR LA DEFENSA

Como se mencionó con anterioridad, de conformidad con la Constitución Política en toda actuación se debe asegurar al ciudadano el debido proceso, como expresión suprema de las garantías y las libertades ciudadanas que confiere nuestro Estado Social de Derecho a todos los ciudadanos por igual (artículo 29 de la Constitución Política), por lo cual esa Superintendencia está llamada a ser garante de este derecho fundamental y a desarrollar todas sus actuaciones a la luz de sus dictados, a riesgo de que sus actos comporten una violación de rango constitucional.

Conforme lo dispone el artículo 29 de la Constitución Política, para cumplir a cabalidad con el debido proceso deben observarse con plenitud las normas de cada procedimiento. En relación al caso que nos ocupa, el literal g) del numeral, del artículo 208 del EOSF señala:

> *"El acto de formulación de cargos deberá contener una síntesis de los hechos constitutivos de las posibles infracciones, de las pruebas allegadas hasta ese momento y de las normas que se estimen infringidas."* (Subrayas fuera del texto original).

De lo dispuesto por el artículo 208 del EOSF, se lee diáfanamente que constituye un requisito y una formalidad del procedimiento administrativo sancionador a cargo de esa Superintendencia, enunciar las normas que se estimen infringidas por el administrado. Y no puede ser de otra manera porque de lo que se trata es de permitir la estructuración de la defensa por parte del administrado y la controversia frente los cargos imputados por la administración.

Pero no significa simplemente que la administración enuncie las normas presuntamente infringidas por el prurito de hacer referencia a las mismas. De lo que se trata, para poder hacer un ejercicio adecuado del derecho fundamental a la defensa y contradicción, es que el administrado conozca de manera clara, concreta y precisa, en qué consiste la supuesta violación.

Me permito poner de presente al Despacho que en pronunciamiento judicial del Honorable Consejo de Estado, al conocer de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra una resolución sancionatoria expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia, se determinó que dicho acto desconoció el artículo 29 de la Constitución Política, por cuanto la sanción le fue impuesta al representante legal de una entidad, sin que previamente se le formulara una imputación precisa. Sobre el particular, en Sentencia del 7 de abril de 2005 (Rad. 14166), la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con ponencia de la doctora María Inés Ortiz Barbosa, manifestó:

> *"(…) Con este proceder del ente de control se contraría el artículo 29 de la Constitución Política que obliga a aplicar el debido proceso en todas las actuaciones judiciales y administrativas y en particular el derecho de defensa, el que sólo es respetado cuando al supuesto infractor en forma clara y concreta se le comunica que contra él se inició investigación, se le indican los cargos específicos y con explicación al menos sumaria de la imputación, las normas que con su conducta ha violado, las pruebas que sustentan los hechos atribuidos, todo con la finalidad de que conozca plenamente la totalidad de la actuación que se le adelanta y pueda responder con el sustento jurídico y probatorio que considere pertinente para controvertirla (…).* (Subrayas fuera del texto original).

En el presente caso, pese a que la Superintendencia intenta describir el concepto de la violación, no determinó con precisión en qué consistió la presunta infracción y en qué forma la conducta desplegada u omitida por mi representada, supuestamente viola la normativa que cita esa autoridad.

Si se estudia el Pliego de Cargos se puede ver que en ningún aparte del mismo esa Superintendencia explica de qué manera o que apartes de la norma citada es que supuestamente mi representada violó.

¿Cómo puede mi representada estructurar adecuadamente su defensa si no conoce que fue lo que hizo o dejó de hacer y que en criterio de la Superintendencia amerita la formulación de un pliego de cargos? ¿Cómo puede mi representada rendir explicaciones sobre las labores diligentes y profesionales que desarrolló si no se le ha expuesto en que consistió su presunta omisión, y como debió haber actuado en criterio de la administración?

Para poner un ejemplo de lo imposible que es para mi representada estructurar adecuadamente su defensa de conformidad con el texto de los pliegos de cargos me permito manifestar lo siguiente:

La norma supuestamente violada por mi representada es el numeral 2.4. de la Circular Básica Contable y Financiera. La norma en cita establece lo siguiente:

> ***"2.4. Proceso de seguimiento y control***
>
> *El objetivo es identificar el riesgo de los créditos que pueden desmejorarse por disminución de la capacidad de pago del deudor, solvencia o calidad de las garantías que los respaldan por efecto del cambio en las condiciones iníciales presentadas al momento del otorgamiento del crédito, y determinar la suficiencia en el nivel de cubrimiento de las provisiones.*
>
> *Para tal efecto, el consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces, deberá establecer metodologías y técnicas analíticas que permitan medir el riesgo ante futuros cambios potenciales en las condiciones iníciales de la cartera de crédito vigente, creando un comité de evaluación de cartera de créditos, quien deberá evaluar por lo menos una vez al año la cartera de créditos conforme a dichas metodologías.*
>
> *Dicha evaluación no consiste en la revisión física de las carpetas del crédito, sino en el establecimiento de metodologías estadísticas y analíticas que permitan conocer los potenciales riesgos futuros y el estado de calidad de la misma*
>
> *Tales metodologías y técnicas deben fundamentarse, entre otros criterios, en la información relacionada con el comportamiento histórico del deudor en la organización solidaria, las garantías que lo respalden, el comportamiento crediticio del deudor en otras entidades y la información financiera o información alternativa que permita conocer adecuadamente su situación financiera.*
>
> *Adicionalmente al seguimiento realizado de conformidad con la metodología previamente establecida, en los siguientes casos la evaluación se realizará de manera trimestral, esto es, marzo, junio, septiembre y diciembre, respectivamente, y sus resultados se registrarán al corte de abril, julio, octubre y enero de siguiente año.*
>
> *a. Las organizaciones solidarias que ejercen la actividad financiera sometidas a cualquier medida cautelar deberán efectuar una evaluación total de créditos cuyo monto aprobado exceda los 50 SMMLV.*
> *b. Cuando el indicador de cartera vencida de las organizaciones solidarias que ejercen actividad financiera, exceda en dos desviaciones estándar el promedio del sector. Para tal efecto, la Superintendencia de la Economía Solidaria publicará en su página Web, la información estadística que sirva de base para estos parámetros.*
> *c. Créditos que incurran en mora después de ser reestructurados o novados.*
> *d. Créditos otorgados a entidades públicas territoriales.*
> *e. Créditos otorgados a personas jurídicas que no cumplan con lo señalado en el artículo 21 de la Ley 79 de 1988.*

El consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces deberá establecer políticas para el proceso de clasificación y recalificación de créditos producto de las evaluaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos. Así mismo, en el caso en el que las nuevas calificaciones dieran lugar a provisiones adicionales, éstas deberán hacerse de manera inmediata.

Será responsabilidad de los administradores, velar por el adecuado registro de la recalificación y provisiones a que haya lugar, de acuerdo con las recomendaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos."

Dado que en ningún momento esa Superintendencia indicó qué aparte de la norma fue supuestamente violado por mi representada, ni mucho menos de qué manera, a mi representada se le puso en la posición de desvirtuar el supuesto incumplimiento de la totalidad del texto de la norma indicada.

Una de las consecuencias prácticas de lo anterior es la inversión en la carga de la prueba en contra de mi mandante.

Por esta razón, se puede concluir que dicha omisión por parte de la Superintendencia implica vulneración al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas como bien lo establece su propio tenor, y como bien lo ha reconocido la jurisprudencia nacional.

3.5. INOBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD POR NO CONSTITUIR UNA INFRACCIÓN A LA LEY LA SUPUESTA VIOLACIÓN DE LA CIRCULAR BÁSICA CONTABLE Y FINANCIERA

El artículo 23 de la Ley 222 de 1995, aplicable al presente caso por remisión del artículo 158 de la Ley 79 de 1988, establece los deberes que le asisten a los administradores. El tenor literal de esta norma es el siguiente:

"ARTICULO 23. DEBERES DE LOS ADMINISTRADORES. *Los administradores deben obrar de buena fe, con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios. Sus actuaciones se cumplirán en interés de la sociedad, teniendo en cuenta los intereses de sus asociados.*

En el cumplimiento de su función los administradores deberán:

1. Realizar los esfuerzos conducentes al adecuado desarrollo del objeto social.

2. Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales o estatutarias.

3. Velar porque se permita la adecuada realización de las funciones encomendadas a la revisoría fiscal.

4. Guardar y proteger la reserva comercial e industrial de la sociedad.

5. Abstenerse de utilizar indebidamente información privilegiada.

6. Dar un trato equitativo a todos los socios y respetar el ejercicio del derecho de inspección de todos ellos.

7. Abstenerse de participar por sí o por interpuesta persona en interés personal o de terceros, en actividades que impliquen competencia con la sociedad o en actos respecto de los cuales exista conflicto de intereses, salvo autorización expresa de la junta de socios o asamblea general de accionistas.

En estos casos, el administrador suministrará al órgano social correspondiente toda la información que sea relevante para la toma de la decisión. De la respectiva determinación deberá excluirse el voto del administrador, si fuere socio. En todo caso, la autorización de la junta de socios o asamblea general de accionistas sólo podrá otorgarse cuando el acto no perjudique los intereses de la sociedad." (Subrayas y negrilla fuera del texto).

De acuerdo con el texto antes transcrito, es un deber de los administradores velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones **legales o estatutarias**.

Por su parte, y más importante que lo anterior, los artículos 148 y 149 de la Ley 79 de 1988 establecen lo siguiente:

"Artículo 148. *Las cooperativas, los titulares de sus órganos de administración y vigilancia y los liquidadores, serán responsables por los actos u omisiones que* ***impliquen el incumplimiento de las normas legales y estatutarias*** *y se harán acreedores a las sanciones que más adelante se determinan, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones."* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

"Artículo 149. ***Los miembros del consejo de administración y el gerente serán responsables por violación de la ley, los estatutos o los reglamentos.*** *Los miembros del consejo serán eximidos de responsabilidad mediante la prueba de no haber participado en la reunión o de haber salvado expresamente su voto."* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

De las anteriores normas se desprende que los miembros del consejo de administración y el gerente serán responsables **únicamente** por la **violación de la ley, los estatutos o los reglamentos.**

Por su parte, el numeral 6 del artículo 36 de la Ley 454 dispone lo siguiente:

"Artículo 36º.- *Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos:*

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

(…)

6. Imponer sanciones administrativas personales. Sin perjuicio de la responsabilidad civil a que haya lugar, cuando cualquier director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia del Superintendente de la Economía Solidaria ***autorice o ejecutó*** *actos violatorios del* ***estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento****, o de cualquier* ***norma legal*** *a que el establecimiento deba sujetarse, el Superintendente de la Economía Solidaria podrá sancionarlo, por cada vez, con una multa hasta de doscientos (200) salarios mínimos a favor del tesoro nacional. El Superintendente de la Economía Solidaria podrá, además, exigir la remoción inmediata del infractor, comunicará esta determinación a todas las entidades vigiladas."* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

De lo dispuesto en la norma transcrita se tiene que esa entidad **solamente puede sancionar a un director, gerente, revisor fiscal u otro funcionario o empleado de una entidad sujeta a la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria** cuando este **autorice o ejecute** actos violatorios del **estatuto de la entidad, de alguna ley o reglamento**, o de cualquier **norma legal.**

De conformidad con estas normas, se tiene que solamente se puede sancionar por la violación de los estatutos, de una norma de rango legal o por el incumplimiento de un reglamento dictado por el Gobierno Nacional. Además, la norma no da lugar a que se sancione por omisiones, sino solamente por "**autorizar**" o "**ejecutar**", esto es, por conductas activas.

Así las cosas, esa entidad no podría imponer una sanción por una supuesta conducta omisiva ni tampoco por el desconocimiento de una norma que no tiene el rango de decreto o de ley.

Aunado a lo anterior, recordemos que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, corresponde a la Superintendencia de Economía Solidaria ejercer la supervisión de entidades cooperativas de ahorro y crédito -como es el caso de Progressa- con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Financiera de Colombia en relación con los establecimientos de crédito.

En consecuencia, y dado que el procedimiento administrativo de carácter sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es aplicable a aquellos procedimientos que no tengan regulación particular -lo que no ocurre en el presente caso-, el procedimiento aplicable es el establecido en el EOSF a partir del artículo 208 y subsiguientes.

En relación con los pliegos de cargos personales, como el que nos ocupa en este caso, señala el artículo 209 del EOSF lo siguiente:

"ARTICULO 209. SANCIONES ADMINISTRATIVAS PERSONALES. <Artículo sustituido por el artículo 45 de la Ley 795 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> La Superintendencia Bancaria podrá imponer las sanciones previstas en el presente Estatuto a los directores, administradores, representantes legales, revisores fiscales u otros funcionarios o empleados de una institución sujeta a su vigilancia cuando incurran en cualquiera de los siguientes eventos:

a) Incumplan los deberes o las obligaciones legales que les correspondan en desarrollo de sus funciones;

b) Ejecuten actos que resulten ***violatorios de la ley, de las normas que expida el Gobierno Nacional de acuerdo con la Constitución y la ley en desarrollo de sus facultades de intervención, de los estatutos sociales o de cualquier norma legal a la que estos en ejercicio de sus funciones o la institución vigilada deban sujetarse****;*

c) Incumplan las normas, órdenes, requerimientos o instrucciones que expida la Superintendencia Bancaria en ejercicio de sus atribuciones, cuando dicho incumplimiento constituya infracción a la ley;

d) Autoricen o no eviten debiendo hacerlo, actos que resulten violatorios de la ley, de los reglamentos expedidos por el Gobierno Nacional de acuerdo con la Constitución y la ley en desarrollo de sus facultades de intervención, ***de los estatutos sociales, o de normas o instrucciones que expida la Superintendencia Bancaria en el ejercicio de sus atribuciones****.*

Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones o sanciones a que haya lugar." (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

De todas las normas transcritas, se puede concluir que la Superintendencia de la Economía Solidaria solamente puede imponer sanciones administrativas a título personal a los directores, administradores o representantes legales de las entidades vigiladas **siempre que estos incumplan con lo dispuesto en la ley, los estatutos o los reglamentos o cuando se desconozca una orden o instrucción específica que expida la Superintendencia en ejercicio de sus atribuciones, en este último caso cuando dicho incumplimiento constituya una infracción a la ley.**

Pues bien, resulta que en el caso que nos ocupa esa Superintendencia **pretende sancionar a mi representada por la supuesta violación de una disposición contenida en la Circular Básica Contable y Financiera sin hacer referencia a una norma legal, una norma reglamentario o una norma estatutaria, de manera que no se está bajo ninguno de los supuestos para poder imponer una sanción a título personal.**

Con lo anterior, esa Superintendencia estaría violando el principio de legalidad propio de todas las actuaciones administrativas.

La *"legalidad"* es el instrumento constitucional que impide el capricho de la autoridad o del soberano de tal suerte que le impone una barrera para que no pueda restringir las libertades individuales o imponer sanciones, a su mero arbitrio, como desarrollo del principio democrático. No por menos razones esa Corporación ha calificado este principio como una de las *"principales conquistas del constitucionalismo"*[5].

El principio de legalidad es un elemento fundamental de la garantía constitucional del debido proceso. La conducta punible o contravencional debe estar detallada en la ley, *ex ante*, para que pueda acarrear las consecuencias propias de la sanción penal o contravencional. De tal manera que quien realiza una conducta que se subsume integralmente dentro del comportamiento descrito como antijurídico, será responsable ante el Estado.

Sobre este particular la Corte Constitucional, en Sentencia C- 653 de 2001, señaló lo siguiente:

> *"el principio de legalidad impone al legislador la obligación de definir previa, taxativa e inequívocamente las conductas consideradas como reprochables y las sanciones en las que incurrirá quien cometa alguna de las conductas prohibidas, pues sólo de esa manera el principio de legalidad cumple verdaderamente su función garantista y democrática, protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal"* (Subrayas fuera del texto original).

Siguiendo lo señalado en las normas mencionadas y en la jurisprudencia el Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de esa Superintendencia señala, en relación con el principio de legalidad, lo siguiente:

> *"Como máxima expresión del principio de legalidad, el pliego de cargos debe plantear la imputación normativa de forma expresa y precisa, que no dé lugar a interpretaciones subjetivas,* ***teniendo como único fundamento la ley****,* ***en concordancia*** *con lo que disponga el* ***estatuto*** *de la entidad vigilada, el* ***reglamento*** *o* ***la disposición normativa a la que esté sometido el ente solidario****. Debe indicarse entonces, la norma que dispone el deber o prohibición, transcribiéndose literalmente la disposición normativa presuntamente vulnerada, destacando los verbos rectores e ingredientes normativos que se ajustan a los hechos que originan la imputación, así como las correspondientes normas de complemento, que permitan hacerla determinable. Igualmente, deberán mencionarse las sanciones o medidas procedentes, las cuales deben estar contenidas de manera previa en la ley, así como, la disposición o disposiciones normativas, presuntamente vulneradas."* Subrayas y negrilla fuera del texto original).

No obstante la claridad de lo anterior, en el presente caso la Superintendencia de la Economía Solidaria elevó su cargo basándose únicamente en una norma de la Circular Básica Contable y Financiera, sin establecer o determinar, como lo manda su propio

[5] Sentencia C-198 de 2002.

Manual y las normas mencionadas, porqué el supuesto incumplimiento de la misma constituye una infracción a la ley, a los estatutos o a los reglamentos o un desconocimiento a una orden o instrucción específica que hubiere expido la Superintendencia. Y no lo hizo porque justamente no nos encontramos frente a ninguno de estos casos.

A lo largo del Pliego de Cargos esa Superintendencia apenas citó las disposiciones de la Circular Básica Contable y Financiera y sustentó exclusivamente el cargo único en la supuesta violación de una disposición de dicha circular. Sin embargo, en ninguna parte del Pliego se dice porqué esa supuesta infracción constituye una infracción de aquellas que podrían dar lugar a una sanción personal de acuerdo con las normas citadas, lo que de suyo es un desconocimiento de lo que hemos mencionado.

Por lo anterior, se solicita desestimar el cargo elevado que se fundamenta únicamente en la Circular Básica Contable y Financiera, pues en el mismo no se hace referencia a la violación de una norma de rango legal o a otra de las hipótesis que podrían dar lugar a una sanción personal.

En síntesis, de imponerse una sanción se estaría violando flagrantemente lo dispuesto en los artículos 148 y 149 de la Ley 79 de 1988, el numeral 6 del artículo 36 de la Ley 454, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 209 del EOSF. Esto, pues el cargo no señala porqué la supuesta violación del aparte de la Circular Básica Contable y Financiera mencionada en el pliego de cargos constituye (como lo mandan las normas) una infracción a la ley, los estatutos de Progressa o una norma reglamentaria. Estas últimas, deben mencionarse haciendo la concordancia respectiva, como lo señala el Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio de esa Superintendencia.

3.6. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO VULNERA EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y POR CONSIGUIENTE VIOLA EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL AL DEBIDO PROCESO

Tal y como será explicado a continuación, el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 fue coordinado y elaborado vulnerando los más mínimos criterios de imparcialidad y, por consiguiente, en violación al principio constitucional al debido proceso.

Como bien lo conoce ese Despacho y es un asunto de bulto, el coordinador de la inspección de la visita realizada a Progressa durante los días 8 y 24 de mayo de 2019, tanto al momento de intervenir en la coordinación como en el momento de la elaboración del Informe Externo de Inspección No. 003-2019, se encontraba incurso en un conflicto de interés y en las causales de impedimento y recusación previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, con lo cual se violó un principio rector del derecho administrativo sancionatorio: El principio de imparcialidad.

La imparcialidad es un principio constitucional de la función administrativa que se encuentra contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política. El texto de dicha norma es el siguiente:

"ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-095 de 2003, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, sostuvo en relación con el principio de imparcialidad lo siguiente:

"Precisamente, los artículos 209, 228 y 230 de la Constitución Política contemplan como característica de la propia esencia y sustantividad de la administración de justicia y, en general, de la función pública, la sujeción en la adopción de sus decisiones al principio de imparcialidad. En este orden de ideas, recuérdese que cualquier decisión judicial o administrativa, es la concreción de un orden normativo abstracto a una situación particular y específica, lo que impone que el juez o servidor público, sea que actúe en primera o segunda instancia, ***intervenga con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico,*** *ya sea por haber emitido concepto previo sobre el asunto sometido a su consideración,* ***o por la presencia de alguna de las causales de impedimento previstas en la ley****, como la existencia de vínculos de parentesco o amistad íntima con una de las partes, o de un marcado interés personal en la decisión, etc.*

En esta medida, la legitimidad de la decisión judicial o administrativa, descansa en la imparcialidad del órgano encargado de aplicar la ley, lo que significa que dicha garantía se convierte en el atributo que por excelencia debe tener un servidor público para que pueda considerarse como juez en un Estado de Derecho. Lo contrario es propio de los regímenes despóticos y arbitrarios, en dónde no impera el reino de las leyes sino el dominio de los príncipes representados en las sociedades modernas por servidores públicos prepotentes que sólo siguen los dictados de su voluntad o capricho." (Subrayas fuera del texto original).

Pues bien, en el caso que nos ocupa ocurre que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019, que es el sustento del Pliego de Cargos, fue elaborado y se ha tratado de hacer valer en este caso en flagrante vulneración al principio de imparcialidad y, por consiguiente, en violación al debido proceso. Y es que conforme será explicado a continuación, el señor Edgar Páez Batidas, coordinador de inspección de la visita realizada a Progressa durante el mes de mayo de 2019 (y único suscriptor del Informe Externo de Inspección No. 003-2019), se encontraba incurso en un conflicto de interés y en las causales de impedimento y recusación previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. Veamos:

El Dr. Edgar Páez Bastidas, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.684.314, estuvo vinculado laboralmente a Progressa mediante un contrato a término indefinido entre el 26 de agosto de 2015 y el 17 de julio de 2017.

En el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2015 y el 30 de junio de 2016 el Dr. Páez ejerció en Progressa el cargo de Coordinador de Auditoría. Posteriormente, en el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 17 de julio de 2017, el Dr. Páez ejerció en Progressa el cargo de Auditor Interno.

Como sustento de lo anterior, se allegó a esa Superintendencia, mediante comunicación radicada el 6 de diciembre de 2019 bajo el No. 20194400375432, copia del contrato laboral del Dr. Páez, así como una certificación laboral expedida por Progressa. Copia de estos documentos se adjuntan igualmente con el presente escrito.

El 17 de julio de 2017 Progressa decidió terminar, sin justa causa, la relación laboral existente con el Dr. Páez, razón por la cual podría existir enemistad grave entre este último y Progressa. Sobra decir que a nadie le gusta que lo despidan de manera fulminante y menos sin justa causa.

Como sustento de lo anterior, se allegó a esa Superintendencia, mediante la comunicación radicada el 6 de diciembre de 2019 bajo el No. 20194400375432, la liquidación laboral del Dr. Páez. Copia de este documento se adjunta al presente escrito.

Por otra parte, y más importante que lo anterior, el 18 de abril de 2017 el Dr. Edgar Páez Bastidas solicitó en Progressa un crédito para la compra de cartera, crédito que al 6 de diciembre de 2019 no solo se encontraba vigente, sino que además para ese día presentaba una **mora** con Progressa de treinta y dos (32) días. Estos hechos se encuentran demostrados con la certificación y estado de cuenta que se allegaron a esa Superintendencia mediante comunicación radicada bajo el No. 20194400375432 y cuya copia se adjunta nuevamente.

Cabe agregar que el Dr. Páez, para el 6 de diciembre de 2019, tenía depositados en Progressa sumas de dinero correspondientes a los aportes sociales y al ahorro permanente que realizó desde el 26 de agosto de 2015 en Progressa con lo cual es acreedor de Progressa. Estos hechos se demuestran con la certificación y el detalle de los aportes que se allegaron con la comunicación que fuere radicada ante esa Superintendencia mediante comunicación No. 20194400375432 y cuya copia se adjunta.

Conforme con los fundamentos de hecho antes expuestos, el Dr. Páez se encontraba incurso en las causales previstas en los numerales 2º, 8º, 9º y 11º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 cuando actuó en el presente proceso. A continuación se transcribe, en lo pertinente, esta norma:

> *"**Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación**. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el*

interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. ***Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas*** *o pronunciar decisiones definitivas* ***podrá ser recusado*** *si no manifiesta su impedimento por:*

(…)

2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.

(…)

8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.

9. ***Ser el servidor****, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil,* ***acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa****, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.*

(…)

11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración." (subrayas y negrillas fuera del texto).

Las causales invocadas se presentan en el siguiente caso por las razones que se explican a continuación:

El Dr. Páez, cuando participó en la elaboración del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 que es el fundamento del cargo, se encontraba incurso en la causal prevista en el numeral 2º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto conoció de algunos de los asuntos tratados en el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 en el ejercicio de sus funciones como Coordinador de Auditoría y Auditor Interno, cargos que ejerció en Progressa en el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2015 y el 17 de julio de 2017, es decir, en oportunidad anterior a la elaboración del Informe. Es más, resulta curioso que ahora se eleve un pliego de cargos a funcionarios de Progressa por el incumplimiento de normas que ha debido advertir el Dr. Páez cuando era funcionario justamente de Progressa, pero cuyo supuesto incumplimiento solo vino a advertir

después de que la entidad le terminara unilateralmente su contrato de trabajo y se convirtiera en funcionario público.

De otro lado, el Dr. Páez se encontraba incurso en la causal prevista en el numeral 8º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 bajo el entendido que entre Progressa y el Dr. Páez podría existir una enemistad grave por haber sido este último despedido por Progressa sin que mediara una justa causa para ello.

Así mismo, el Dr. Páez se encontraba incurso en la causal prevista en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 por ser deudor de Progressa, quien es la principal interesada en la actuación administrativa que nos ocupa.

En relación con esta causal cabe aclarar que Progressa no hace parte de las entidades que se encuentran exceptuadas en el numeral 9 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. En efecto, Progressa no es una persona de derecho público, no es un establecimiento de crédito y no es tampoco una sociedad anónima.

Cabe agregar que Progressa no es un establecimiento de crédito, pues todos estos se encuentran sujetos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y la entidad que represento se encuentra sujeta a la supervisión de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Además, el artículo 2 del EOSF[6] establece que solamente tienen el carácter de establecimientos de crédito los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las compañías de financiamiento comercial y las cooperativas financieras. Y Progressa, como lo conoce esa entidad, es una cooperativa de ahorro y crédito.

Además, el Dr. Páez se encuentra incurso en la causal prevista en el numeral 11º de la Ley 1437 de 2011 teniendo en cuenta que en ejercicio de los cargos que ocupó en Progressa rindió consejo y/o concepto en relación con los hechos objeto de estudio en el Informe Externo de Inspección No. 003-2019. Entre ellos, sobre el riesgo de crédito de la entidad. Lo anterior, pues el Dr. Páez tuvo como función principal en Progressa evaluar permanente el funcionamiento de control interno de la entidad y ejecutar las acciones de control necesarias para verificar el empleo correcto y oportuno de los recursos humanos, materiales y financieros de la cooperativa.

[6] El artículo 2 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero textualmente establece lo siguiente:

"1. Establecimientos de crédito. <Inciso 1o. modificado por el artículo 54 de la Ley 454 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Los establecimientos de crédito comprenden las siguientes clases de instituciones financieras: establecimientos bancarios, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial y cooperativas financieras.

Se consideran establecimientos de crédito las instituciones financieras cuya función principal consista en captar en moneda legal recursos del público en depósitos, a la vista o a término, para colocarlos nuevamente a través de préstamos, descuentos, anticipos u otras operaciones activas de crédito."

Conforme con los argumentos antes expuestos y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, el Dr. Páez debió declararse impedido para coordinar la inspección de visita realizada a Progressa y consecuentemente para elaborar y suscribir el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 que es el fundamento único del Pliego de Cargos. Pero lo cierto es que se hizo el de la vista gorda, al punto que firmó el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 donde se señala la supuesta transgresión de normas por parte de Progressa, que era su ex empleador (porque lo despidió) y a quien le debía (y estaba en mora) sumas de dinero.

Sobre este punto y por mas que ese Despacho ha querido corregirle la plana al Dr. Páez debe tenerse en cuenta que el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 señala perentoriamente que todo servidor público que deba **adelantar** o **sustanciar actuaciones administrativas** o **realizar investigaciones**, que fue lo que hizo el Dr. Páez al coordinar el Informe Externo de Inspección No. 003.2019 y en concreto cuando lo firmó endilgándole incumplimientos normativos a su ex empleador, debió declararse impedido. Pero no fue así y su Despacho decidió mirar para otro lado.

Es por esta razón que se ha formulado queja disciplinaria ante la Procuraduría General de la Nación por los gravísimos hechos que hemos relatado, de manera que se impongan la sanciones que corresponden por encontrarse el señor Páez incurso en una falta disciplinaria por la violación del régimen de incompatibilidades, inhabilidades y conflictos de interés de los servidores públicos y por haber violado una prohibición, de conformidad con lo establecido en los artículos 26, 39 (numeral 10) y 56 (numeral 1) de la Ley 1952 de 2019. A continuación se transcribe, en lo pertinente, estas normas:

> *"**ARTÍCULO 26.** La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y **violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses**, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley."*
>
> ***"ARTÍCULO 39.** Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:*
>
> *(…)*
>
> *10. **Constituirse en acreedor o deudor de alguna persona interesada directa o indirectamente en los asuntos a su cargo, de sus representantes o apoderados**, de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de su cónyuge o compañero o compañera permanente."*
>
> ***"ARTÍCULO 56**. Faltas relacionadas con el régimen de incompatibilidades, inhabilidades, impedimentos y conflictos de intereses.*
>
> *(…)*

> *"1.* ***Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales****."* (subrayas y negrilla fuera del texto original).

Con fundamento en los anteriores hechos y normas, se formuló el 18 de diciembre de 2020 una queja disciplinaria en contra del señor Edgar Páez Bastidas para que se le diera el trámite que señala el artículo 83 y siguientes de la Ley 1952 de 2019.

Sobra agregar que es un contrasentido que esa entidad alegue que Progressa ha debido realizar provisiones mayores con fundamento en lo dispuesto en el numeral 2.4 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013, cuando lo cierto es que si estas fueran procedentes lo serían por cuenta de las deudas en mora de sus asociados. Y entre esos deudores en mora se encontraba, para la fecha de los hechos, el Dr. Páez, funcionario de esa entidad que fue el único que suscribió el Informe Externo de Inspección que es fundamento del Pliego de Cargos.

¿Puede esa entidad formular un Pliego de Cargos con ese fundamento normativo y sobre la base de un informe suscrito por un deudor en mora de la entidad que además fue despedido de la misma y que tenía en su momento la función de revisar, entre otras, el cumplimiento de ese tipo de normas al interior de Progressa con algún atisbo de imparcialidad? Por supuesto que no.

En ese sentido, el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 no puede ser la base de ningún procedimiento administrativo sancionatorio en contra de mi cliente o de sus administradores pues fue realizado en flagrante desconocimiento de varias normas aplicables y, en concreto, del principio de imparcialidad, en perjuicio de mi cliente.

Luego, no cabe duda de que estamos frente a un caso de violación flagrante del principio de imparcialidad: Un ex funcionario de Progressa, despedido de la entidad, luego se convierte en visitador, coordina un grupo de inspectores y es quien rubrica con su firma los "hallazgos" que es el fundamento de hecho del Pliego de Cargos.

Difícilmente se encuentra caso peor de violación del derecho fundamental al debido proceso por ausencia de imparcialidad.

3.7. LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA ENCONTRÓ QUE EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO FRENTE A PROGRESSA FUE IRREGULAR

En el mes de diciembre de 2019 la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria produjo el denominado Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo.

Dicho Informe fue elaborado de conformidad con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 87 de 1993 y el artículo 6o del Decreto 648 de 2017, los cuales establecen que le corresponde a la Oficina de Control Interno en cada entidad *"Medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles adoptados por la entidad, así como asesorar y apoyar a los directivos en el desarrollo y mejoramiento del Sistema Institucional de Control Interno a través del cumplimiento de los roles establecidos".*

Según señala ese informe, se revisó el procedimiento de inspección realizado a Progressa, inspección que culminó con el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 que es base del Pliego de Cargos, a la luz de los requisitos que debe cumplir la entidad para el "proceso de inspección – visitas in situ" que fue lo que ocurrió en Progressa entre el 8 de mayo y el 24 de mayo de 2019.

Según señala el Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, elaborado por la Oficina de Control Interno de esa entidad, los Requisitos del proceso de inspección – visitas in situ *"se encuentran señalados dentro del proceso de Inspección en el Procedimiento R- INSF-001 - Visita In-Situ actualizado el 1 de junio de 2017 que hace parte del proceso de Inspección del Sistema de Gestión de Calidad de la Superintendencia".*

Después de explicar las veintidós (22) etapas que debe seguir cualquier proceso de inspección – visitas in situ de la Superintendencia de Economía Solidaria, la Oficina de Control Interno llegó a una conclusión lapidaria: Esa Delegatura no cumplió con 3 de los requisitos que manda el Procedimiento R- INSF-001, de manera que no se cumplió con el debido proceso.

Señaló la Oficina de Control Interno de esa entidad lo siguiente:

> *"3.5.2. Cooperativa PROGESSA LTDA*
>
> *Fecha de visita: 08 de mayo de 2019. Ciudad: Bogotá Motivo de la visita: Visita in situ*
>
> *Objetivo de la visita:*
>
> *Verificar el cumplimiento a las normas legales y estatutarias que la rigen, así como, la revisión de algunos aspectos administrativos, contables y financieros.*
>
> *Oportunidades de mejora (observaciones):*
>
> *Las siguientes oportunidades de mejora se realizan teniendo en cuenta que para el desarrollo de nuestra auditoría se tomó como fuente de información los formatos, informes, y/o cada uno de los documentos relacionados con dicho proceso, que reposan en los expedientes seleccionados dentro del sistema de gestión documental de la Superintendencia "e Signa".*

No.	*Observación*

1	*No se evidencia el acta de cierre de la visita*
2	*No se evidencia el informe de visita interno*
3	*No se evidencia la remisión de formatos de inspección de conformidad a lo señalado en el numeral 13 del procedimiento*

4. Conclusiones y recomendaciones

Una vez realizada la verificación del procedimiento de visitas de inspección a cargo de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, se pudo observar que aún persisten las debilidades evidenciadas en la auditoría de la vigencia 2018, esto relacionado con la ausencia de documentación soporte de conformidad a lo señalado en el procedimiento R-INSF-001.

…

Adicionalmente, se recomienda ajustar que la trazabilidad de cada visita de inspección sea gestionada a través de un mismo ciclo de vida, toda vez que la etapa previa o de planeación de la visita se gestiona con una numeración y la presentación de resultados con otro, lo anterior, no permite evidenciar una unidad en el expediente, que si bien se maneja a través del sistema e-Signa, debe cumplir con los requisitos y políticas de gestión documental vigentes." (Subrayas fuera del texto original).

El Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo elaborado por la Oficina de Control Interno de esa entidad deja ver que, además de las irregularidades que ya señalamos, el proceso de inspección tuvo otros problemas. No hay, por lo que dice la Oficina de Control Interno, una trazabilidad adecuada de los ocurrido en la visita, a la vez que existen problemas en la "unidad del expediente".

Esos problemas de "unidad del expediente" son consistentes con lo que dijimos anteriormente en relación con las copias que nos fueron entregadas, el hecho de que no estén foliadas y la ausencia de ciertos documentos que, por mandato legal, deberían reposar en el mismo.

Son de tal tamaño esas irregularidades frente al proceso de inspección seguido en Progressa que la Oficina de Control Interno le exigió un plan de mejoramiento a esa Delegatura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.21.4 del Decreto 1083 de 2015.

No puede entonces esa entidad iniciar un proceso sancionatorio sobre la base de un Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y un proceso de inspección al que la propia oficina de Control Interno de la entidad le encontró varias irregularidades, al punto que dio lugar a un Plan de Mejoramiento, porque justamente la visita y el expediente no se manejaron (ni actualmente se manejan) de forma correcta.

3.8. PROSCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA

Una vez más, en el procedimiento sancionatorio bajo examen se está violando el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

Como se sabe, las actuaciones administrativas se deben regir por el principio de legalidad, el cual constituye pilar fundamental del derecho punitivo y sancionatorio y el cual presupone la existencia clara y definida de las conductas que originan las sanciones.

Precisamente, la Corte Constitucional ha establecido reiteradamente que el poder sancionatorio que se ha reconocido a la administración tiene como fundamento el *ius puniendi* que ostenta el Estado. Potestad ésta, que no sólo es ejercida por los jueces, sino por diversos funcionarios de la administración, que, para lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, deban hacer uso de éste, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal.

La Corte Constitucional ha aclarado, sin embargo, que el ejercicio de la potestad sancionatoria se encuentra circunscrito y delimitado por los principios y garantías que rigen el debido proceso. Con relación al debido proceso la Corte Constitucional en su Sentencia C-690 de 1996 señaló lo siguiente:

> *"A efectos de darle contenido a este mandato constitucional, esta Corporación ha señalado, en varias de sus providencias, que los principios y garantías propios del derecho penal, con ciertos matices, pueden ser aplicados en el campo de las sanciones administrativas. Aplicación que debe hacerse en forma restrictiva, a efectos de garantizar el interés general implícito en ellas, y sin desnaturalizar las características de cada una de las áreas en las que el Estado ejerce su facultad sancionadora (sentencias T-145 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz; C-214 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell; C-597 de 1996 y C-690 de 1996; Magistrado ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero, entre otras).* Al respecto, se dijo:
>
> *"El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, <u>la proscripción de la responsabilidad objetiva - nulla poena sine culpa</u> -, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras.*

> *"El poder coactivo de la administración, en el ámbito de estas infracciones, tiene características muy particulares, que impiden su asimilación con el poder punitivo que, en el ámbito penal, ejerce el Estado. Lo anterior, empero, no significa que los derechos y garantías fundamentales del administrado sean desconocidos, pues, expresamente, se encuentran garantizados, en el artículo 29 de la Constitución. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación, ha indicado:*
>
> *"En conclusión, los principios que inspiran el debido proceso, tienen aplicación en el campo de las infracciones administrativas, incluidas las tributarias, aplicación que debe conciliar los intereses generales del Estado y los individuales del administrado. Por tanto, estos principios deben ser analizados en cada caso, a efectos de darles el alcance correspondiente."* (Subrayas fuera del texto original).

De lo anterior, se desprende claramente lo siguiente: (i) Que las infracciones de carácter administrativo, como lo son las que nos ocupan, deben estar tipificadas; (ii) que debe quedar plenamente demostrada la antijuricidad del hecho; (iii) que debe quedar plenamente demostrada la imputabilidad de la conducta; y (iv) que debe quedar plenamente demostrada que la actuación es imputable a título de dolo o de culpa.

Debe tenerse en cuenta en el presente caso que la Corte Constitucional reconoció en la sentencia C-690 de 1996 que el derecho al debido proceso conlleva: *"la proscripción de la responsabilidad objetiva, toda vez que aquella es "incompatible con el principio de la dignidad humana" y con el principio de culpabilidad acogido por la Carta".* (Subrayas fuera del texto original).

En efecto, la Sentencia C-690 de 1996, proferida por la Corte Constitucional bajo ponencia del Honorable Magistrado Alejandro Martínez indicó lo siguiente:

> "*Las actuaciones administrativas sancionatorias deben regirse bajo los parámetros del debido proceso, por consiguiente, las garantías individuales mínimas que de este derecho se derivan deben aplicarse en el ámbito del poder tributario. Por ello la infracción administrativa tributaria requiere de la tipificación legal preexistente al acto que se imputa, de la manifestación clara de la antijuricidad del hecho y de la imputabilidad de la conducta. Igualmente, en materia penal, y en general en el campo sancionatorio, la Corte ha reconocido también, que el debido proceso implica la proscripción de la responsabilidad objetiva, toda vez que aquella es "incompatible con el principio de la dignidad humana" y con el principio de culpabilidad acogido por la Carta".* (Subrayas fuera del texto original).

De lo anterior se sigue que la responsabilidad objetiva está proscrita en cualquier instancia del campo sancionatorio como establece la referida sentencia, y por lo tanto al no existir prueba alguna que haya demostrado la culpabilidad de mi representada, carece esa Superintendencia de los elementos necesarios para la imposición de la multa en la medida en que la Ley exige además de la violación de una norma, que ésta violación sea realizada a título de dolo o culpa y en el presente caso se obvió tal demostración.

Sobre este particular llamo la atención del Señor Superintendente acerca de que el Pliego de Cargos no dice en ninguna parte que las presuntas infracciones se imputaron a mi representada a título de dolo o de culpa. Y como esta imputación no se hizo, ello pone de presente una de dos cosas: (i) Que a la Superintendencia no le importó la culpabilidad o no de mi representada, con lo cual pretende culminar la actuación con un fallo proferido bajo un régimen de responsabilidad objetiva, o (ii) que dicha entidad violó el derecho de defensa de mi representada pues no le permitió controvertir bien el dolo ora la culpa con que la Superintendencia entendía –pero no revelaba a mi representada- que actuó mi representada al cometer las supuestas infracciones.

De lo anterior se sigue que en el presente caso es patente la violación al debido proceso pues se pretende sancionar a mi representada bajo un régimen de responsabilidad objetiva o, en el mejor de los casos, no se le dio a conocer si se le endilgaba un dolo o una culpa lo que desconoció en la práctica su posibilidad de defenderse presentando los argumentos que fueran del caso para desvirtuar la culpabilidad.

3.9. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA

La Superintendencia profirió el Pliego de Cargos extralimitando sus funciones pues en el caso objeto de estudio operó la caducidad de la facultad sancionatoria.

La anterior afirmación tiene sustento en el artículo 52 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que dispone lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA.*** *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.* (Subrayas fuera del texto original).

La norma transcrita es clara en señalar que la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado.

Pues bien, ocurre que, en el caso nos ocupa, la facultad sancionatoria de la Superintendencia caducó puesto que la supuesta omisión que dio origen a la actuación administrativa de marras, ocurrió, en gracia de discusión, hace casi siete (7) años, de

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

manera que ya no es posible proferir y notificar en debida forma un eventual acto administrativo sancionatorio. Veamos:

El cargo formulado se sustenta en que supuestamente mi representada no dio cumplimiento a la obligación descrita en el numeral 2.4. de la Circular Básica Contable y Financiera No. 004 de 2008. En efecto, a mi representada se le formuló un cargo único por:

> *"presuntamente incumplir la obligación de seguimiento y control de la cartera de créditos para el año 2018,* ***como quiera que no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera,*** *de conformidad con lo establecido en el numeral 2.4 del capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013. 8."* (Negrilla fuera del texto original).

Como se puede ver del texto antes transcrito, el cargo se sustenta en que, en opinión de esa Superintendencia, Progressa no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.4 de la Circular Básica Contable y Financiera. Luego, el cargo tiene que ver con que Progressa no dispuso en su momento, en opinión de esa entidad, con lo que manda la norma transcrita.

Ahora bien, asumiendo, como mera hipótesis de trabajo, que lo considerado por esa Superintendencia fuera cierto, resulta que la fecha en que Progressa debió implementar y aprobar las metodologías, técnicas y políticas que esa Superintendencia echa de menos, fue en el año 2013, es decir hace más de 7 años, que fue cuando se expidió la norma que se estima violada.

Lo anterior bajo el entendido que la Circular Externa No. 003 del 13 de febrero de 2013 que modificó los numerales 2.4. y 2.4.1. de la Circular Básica Contable y Financiera establece lo siguiente:

> "*La presente circular se expide con fundamento en las facultades consagradas en los numerales 2, 3 y 22 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998. Las normas establecidas en la presente circular deberán ser cumplidas en lo pertinente por todas las organizaciones de la economía solidaria vigiladas por esta Superintendencia, de conformidad con los objetivos y finalidades previstos en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998.*
>
> *La presente circular rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial."*

La Circular Externa No. 003 comenzó a regir a partir del año 2013. Por tanto, es el año 2013 en que se omitió cumplir con lo dispuesto en la norma pues era entonces cuando se

han debido implementar y aprobar las metodologías, técnicas y políticas que ahora esa Superintendencia extraña.

Por tanto, resulta evidente que la Superintendencia profirió el Pliego de Cargos, sin tener competencia para ello, por haber ya operado la caducidad de la facultad sancionatoria, pues de haber procedido alguna sanción ésta debió ser notificada a más tardar en el año 2016, esto es, dentro de los 3 años siguientes a la supuesta omisión en la adopción de las metodologías, técnicas y políticas a que se refiere el Pliego de Cargos.

Por demás, resulta una violación al principio de igualdad y a toda lógica que se inicie un procedimiento administrativo sancionatorio contra los consejeros actuales y no se haya hecho contra quienes han debido dar cumplimiento inmediato a lo dispuesto en la Circular Externa No. 003 del 2013.

Es decir, la Superintendencia de Economía Solidaria optó por exonerar de facto a quienes han debido cumplir la norma una vez expedida, y mas bien por sancionar a los que no estaban en el Consejo de Administración o como representantes legales cuando fue expedida la misma y era menester darle cumplimiento inmediato.

3.10. BUENA FE DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE PROGRESSA

La Corte Constitucional en varias ocasiones se ha ocupado de estudiar el principio de la buena fe. Particularmente, en ña Sentencia C -1194 de 2008, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escoba Gil, dicha corporación consideró lo siguiente:

> *"La jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una "persona correcta (vir bonus)". Así la buena fe presupone la existencia de relaciones reciprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la "confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada"*
>
> *(…)*
>
> *La Corte Constitucional ha considerado que en tanto la buena fe ha pasado de ser un principio general de derecho para transformarse en un postulado constitucional, su aplicación y proyección ha adquirido nuevas implicaciones, en cuanto a su función integradora del ordenamiento y reguladora de las relaciones entre los particulares y entre estos y el Estado, y en tanto postulado constitucional, irradia las relaciones jurídicas entre particulares, y por ello la ley también pueda establecer, en casos específicos, esta presunción en las relaciones que entre ellos se desarrollen.*
>
> *(…)*

> *La Corte ha señalado que la buena fe es un principio que de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume y conforme con este (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas, pero dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente, luego es simplemente legal y por tanto admite prueba en contrario."*

En otra oportunidad, la Corte Constitucional, en Sentencia T-453 del año 2018, con ponencia de la Magistrada Diana Fajardo Rivera, señaló lo siguiente:

> *"se trata de un pilar fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, que orienta las relaciones entre particulares y entre éstos y la administración, buscando que se desarrollen en términos de confianza y estabilidad[44]. El principio de buena fe puede entenderse como un mandato de "honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña la palabra comprometida (…) permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de (…) estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener cierto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo".[45]*
>
> *30. En concordancia con lo anterior, la buena fe tiene como objetivo erradicar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades públicas pues pretende "que las actuaciones del Estado y los particulares se ciñan a un considerable nivel de certeza y previsibilidad, en lugar de dirigirse por impulsos caprichosos, arbitrarios e intempestivos."*

Conforme con la jurisprudencia antes citada, la actuación administrativa que nos ocupa debe regirse por el principio de la buena fe.

Teniendo en consideración lo anterior, es menester resaltar que mi representada ha actuado, en su calidad de miembro del Consejo de Administración de Progressa, con la convicción de que su conducta ha sido recta, honesta y ajustada a las disposiciones normativas aplicables a Progressa.

Ocurre que la Revisoría Fiscal y la Auditoria Interna de Progressa jamás pusieron de presente a la administración de Progressa que existiera algún incumplimiento normativo por parte de la entidad, menos el que ahora se menciona

Si la Revisoría Fiscal y la Auditoria Interna de Progressa hubieran puesto de presente a mi cliente el incumplimiento de la norma que el Pliego de Cargos estima violada estaría claro que este no habría obrado de buena fe. Esto, pues se habría rehusado a solucionar el problema puesto en su conocimiento. Pero no es el caso.

Esto demuestra la buena fe de mi cliente y sobre esta base ninguna sanción se le puede imponer.

Cualquier otra conclusión simplemente significaría imponer sanciones sin tomar en cuenta la buena o mala fe de las personas y, por sobre todo, sin tomar en cuenta los roles y funciones que corresponden a los diferentes órganos de una entidad cooperativa.

Sobre este punto debe decirse que a un miembro del consejo de administración no le corresponde, que parece ser el punto de partida del Pliego de Cargos, auditar de la cabeza a los pies lo que hace la entidad y detectar incumplimientos normativos. Y de no hacerlo (la auditoría y la detección), asumir las consecuencias.

Si la ley hubiere querido que esa fuera la responsabilidad de un miembro de un consejo de administración así lo hubiera establecido claramente. Pero no es así.

Por demás, un miembro de un consejo de administración no tiene herramientas, facultades o un equipo a su cargo que audite y verifique lo que los órganos internos deben hacer. Deben confiar en lo que le señalen y digan los funcionarios que trabajan de planta en la entidad. Y si nada le señalan, debe partir del supuesto que la entidad está cumpliendo con las normas que le atañen.

Partir de cualquier otro supuesto es desconocer los roles, funciones y responsabilidades de los miembros de un consejo de administración o dejar de lado la realidad y la lógica para sancionar por el hecho de sancionar.

Y creemos que eso es simplemente equivocado por constituir un desconocimiento de las normas que establecen los deberes y responsabilidades de los administradores y un desconocimiento de cómo funciona en la práctica cualquier persona jurídica donde hay empleados de planta y administradores, donde los primeros trabajan todos los días en las entidad y los segundos le destinan unas horas de su tiempo a dirigirla. En ese sentido, los segundos no tendrán jamás la posibilidad de detectar cosas como las que señala el Pliego de Cargos, salvo, por supuesto, que se vuelvan funcionarios de planta y que, además, tengan facultades y roles de auditores normativos.

Lo dicho en el párrafo que precede desnuda lo ya dicho: Se está queriendo sancionar a mi cliente bajo un régimen de responsabilidad objetiva, endilgándole omisiones que no han existido, sin tomar además en cuenta sus funciones y, por sobretodo, sin parar mientes en cómo funciona una entidad cooperativa en el día a día.

3.11. PROGRESSA CUMPLE CON LO ESTABLECIDO EN EL NUMERAL 2.4. DEL CAPÍTULO II DE LA CIRCULAR BÁSICA CONTABLE Y FINANCIERA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2.4. del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera el objetivo de dicha norma es: *"identificar el riesgo de los créditos que pueden desmejorarse por disminución de la capacidad de pago del deudor, solvencia o calidad de las garantías que los respaldan por efecto del cambio en las condiciones iníciales*

presentadas al momento del otorgamiento del crédito, ***y determinar la suficiencia en el nivel de cubrimiento de las provisiones."***

Contrario a lo sostenido por esa Superintendencia en el Pliego de Cargos, tal y como se pasa a explicar, Progressa cuenta con las metodologías, técnicas analíticas y políticas que le permiten identificar, en debida forma, el riesgo de los créditos y determinar con suficiencia el nivel de cubrimiento de las provisiones.

Señaló esa Superintendencia en el Pliego de Cargos lo siguiente:

> *"Del análisis de la información recaudada y de la valoración de los hechos que son objeto de estudio, se evidencia que los miembros principales del consejo de administración de PROGRESSA, identificada con NIT 830.033.907-8, en la vigencia de 2018, presuntamente no dieron cumplimiento a la obligación descrita en el numeral 2.4 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la circular externa No. 003 de 2013 de esta Superintendencia, relativa al proceso de seguimiento y control de la evaluación del riesgo crediticio de la cartera de créditos del año 2018, ya que no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos y no tiene definidas, ni aplica políticas de clasificación y recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera.*
>
> *Así mismo, se evidencia que el gerente de PROGRESSA identificada con NIT 830.033.907- 8, en la vigencia de 2018, presuntamente no dio cumplimiento a la obligación descrita en el numeral 2.4.1 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, modificada por la circular externa No. 003 de 2013 de esta Superintendencia, al no verificar la realización trimestral de las evaluaciones de la cartera de créditos, así como, presentar los informes sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por el Comité al Consejo de Administración, ya que la cooperativa tenía el deber de presentar informes trimestrales por superar las dos (2) deviaciones estándar al indicador promedio del sector, como lo menciona la norma."*

En relación con lo anterior, es preciso aclarar que Progressa sí cuenta con metodologías y técnicas analíticas que le permiten medir el riesgo ante futuros cambios potenciales en las condiciones iniciales de la cartera de crédito, las cuales se encuentran debidamente aprobadas por el Consejo de Administración e incluidas en las diferentes versiones del Manual del Sistema de Administración de Riesgo de Crédito - SARC, cuya primera versión data desde el año 2015.

Allí se han documentado las metodologías, modelos e indicadores de seguimiento que permiten dar cuenta de los análisis realizados respecto de la calidad de la cartera de créditos de la Cooperativa y que permiten medir el riesgo ante futuros cambios potenciales en las condiciones iniciales de la cartera de crédito, siendo útiles en la toma de decisiones, tanto para la calibración de políticas, como para la constitución de provisiones individuales adicionales a las normativas.

Entre dichas metodologías se tiene:

a. **Modelo Interno de Pérdida Esperada**

Progressa cuenta con un modelo por cada modalidad o clasificación de cartera, cada uno de los cuales se ha desarrollado desde el año 2015 con información propia de Progressa. Para el componente de la probabilidad de incumplimiento específicamente, han sido construidos con la metodología estadística de regresión logística y fueron calibrados durante la vigencia del año 2020, para el componente del Loss Given Default o PDI, Progressa se adhiere al modelo propuesto y establecido normativamente por la Superintendencia Financiera de Colombia en el Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera 10 de 1995, en los anexos que componen el modelo de referencia para entidades de crédito.

En sus pronósticos estadísticamente estos modelos cuentan con un nivel de confianza de 95% y tienen como propósito anticipar un potencial deterioro futuro de la cartera de créditos, y así estimar un monto de provisiones de cartera que cubra con holgura **un eventual deterioro futuro** de la cartera de créditos. Con fundamento y referencia en los resultados de este modelo, la Cooperativa decide la constitución y gestión de las provisiones adicionales.

Este esquema está fundamentado en provisiones de tipo “Contracíclico”, de forma que se fortalecen en ciclos de favorabilidad de la cartera, y se usen en momentos de deterioro de la misma.

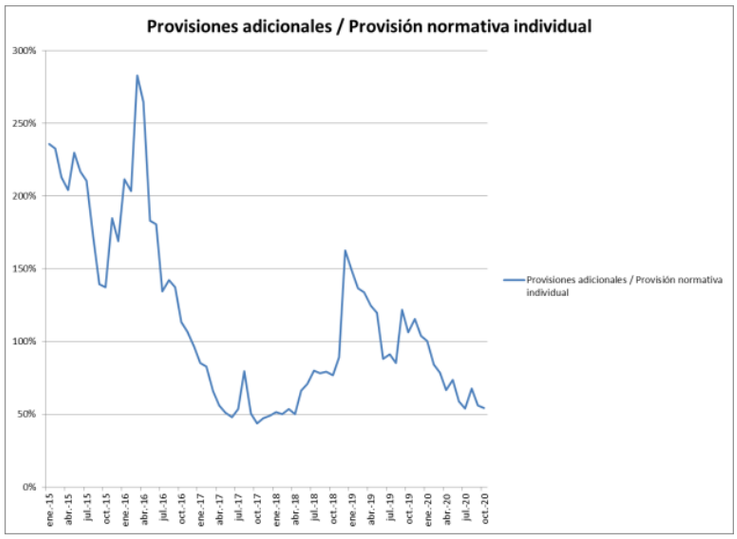
La pérdida esperada corresponde al resultado obtenido de multiplicar la probabilidad de incumplimiento por la pérdida debido al incumplimiento de las obligaciones que tienen al menos un día de mora (previa alineación de moras y probabilidad de incumplimiento por asociado).

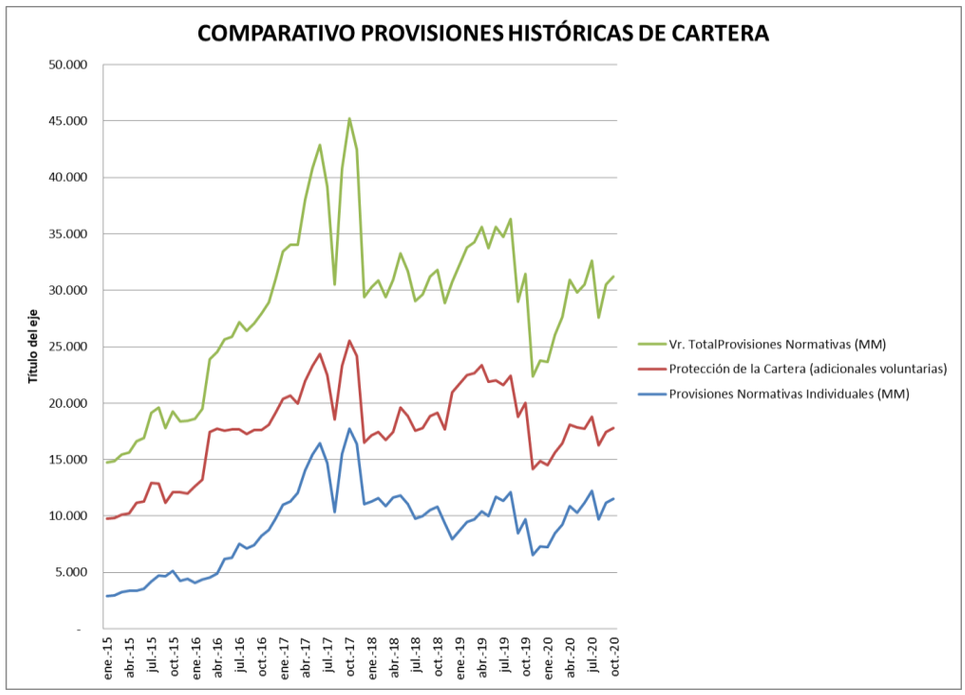
PÉRDIDA ESPERADA = PROBABILIDAD DE INCUMPLIMIENTO DE LOS ASOCIADOS CON AL MENOS UN DÍA DE MORA * PÉRDIDA DEBIDO AL INCUMPLIMIENTO* EXPOSICIÓN.

NOTA: Este modelo es aplicado por Progressa con periodicidad mensual, no solamente una o dos vece al año, ni cuando el indicador de calidad de cartera cumpla con algún valor de deterioro en particular.

Como puede observarse a partir del gráfico siguiente, históricamente las provisiones individuales de cartera de Progressa se constituye de provisiones normativas individuales + provisiones adicionales, las cuales siempre han representado más del 50% de las provisiones normativas, aún en fase de desaceleración del ciclo económico y de contextos adversos como el causado por la actual emergencia sanitaria. Es posible concluir que la revelación del riesgo desde el punto de vista contable se ha logrado hacer

rigurosamente, no solo en los momentos establecidos normativamente, sino garantizando que se hace de manera permanente cada cierre de mes.





b. Análisis de Matrices de Transición, también conocidas como Cadenas De Markov

Permiten hacer un análisis de los cambios de categorías de mora presentados entre dos momentos de tiempo diferentes, con el fin de anticipar comportamientos adversos de la cartera de créditos en diferentes horizontes de tiempo.

Estos análisis se aplican mensualmente y se proyectan para estimar el deterioro o rodamiento futuro a los próximos doce (12) meses. Esta información, junto con sus análisis y recomendaciones es presentada mensualmente al Comité de Riesgos y al Consejo de Administración de Progressa.

c. Análisis de First Payment Default

Permite establecer cuales operaciones aun no reciben primer recaudo, tanto dentro del mes, como de vigencias anteriores, de manera que sea factible hacer un seguimiento detallado y cercano para identificar causas del no pago y generar las estrategias necesarias para la normalización de esta cartera.

d. Análisis de cosechas

A partir de este análisis se identifica la favorabilidad de las políticas de originación y seguimiento a cada segmento de colocación de cartera en el tiempo, identificando buenas prácticas, políticas y controles, así como aspectos de mejora. Este seguimiento permite tomar decisiones sobre la necesidad o no de ajustar políticas y/o controles.

e. Modelos de análisis de rentabilidad por línea

A partir de este análisis es posible establecer el desempeño de las diferentes líneas de crédito en la cooperativa, identificando los ajustes necesarios en precio o control de gastos que se debe aplicar para viabilizarlas y hacerlas rentables o para suspenderlas en algún momento,

Se aclara que estas metodologías son adicionales a las políticas, límites, controles y metodologías de análisis implementadas por Progressa en cada una de la totalidad de las etapas del ciclo de crédito, que va desde el estudio, análisis, aprobación y desembolso de la operación de crédito, hasta su recuperación.

Como puede observarse, y según la constatan las Actas del Comité de Riesgos llevadas a cabo durante el año 2018 y que se anexan al presente escrito como prueba documental, el proceso de evaluación de cartera se hizo permanentemente y es así que las provisiones de cada mes superaron las provisiones individuales normativas de cartera hasta en un 163% para el mes de diciembre de 2018, como se observa a continuación:

Descripción Indicadores	ene-18	feb-18	mar-18	abr-18	may-18	jun-18	jul-18	ago-18	sept-18	oct-18	nov-18	dic-18
Total Provisiones Constituidas (MM)	18.976	19.271	18.542	19.300	21.464	20.684	19.337	19.652	20.691	21.002	19.508	22.775
Provisiones Normativas Individuales (MM)	**11.304**	**11.598**	**10.881**	**11.631**	**11.790**	**11.028**	**9.739**	**9.984**	**10.514**	**10.821**	**9.341**	**7.966**
Provisión General (MM)	1.842	1.843	1.830	1.839	1.845	1.827	1.809	1.838	1.848	1.852	1.838	1.839
Provisiones por recalificación de Cartera												
Provisiones por Desviación Estandar												
Protección de la Cartera (adicionales voluntarias)	**5.830**	**5.830**	**5.830**	**5.830**	**7.829**	**7.829**	**7.789**	**7.830**	**8.330**	**8.330**	**8.330**	**12.970**
Vr. TotalProvisiones Normativas (MM)	13.145	13.440	12.711	13.469	13.635	12.855	11.548	11.821	12.362	12.672	11.178	9.805
Provisiones adicionales / Provisión normativa individual	**52%**	**50%**	**54%**	**50%**	**66%**	**71%**	**80%**	**78%**	**79%**	**77%**	**89%**	**163%**
Exceso de Provisiones Normativas (Ind+General)	144%	143%	146%	143%	157%	161%	167%	166%	167%	166%	175%	232%

La anterior información fue puesta en conocimiento de los inspectores de la visita realizada a Progressa entre los días 8 de mayo y 24 de mayo de 2019.

3.11.1. Metodologías y Técnicas Análiticas establecidas por el Consejo de Adminsitración de Progressa

Señaló esa Superintendencia en el Pliego de Cargos lo siguiente:*"Durante el periodo evaluado enero a diciembre de 2018, no se observó que el consejo de administración tenga establecida metodologías y técnicas analíticas que permitan medir el riesgo ante futuros cambios potenciales en las condiciones iniciales de la cartera de crédito (…)"*

A diferencia de lo sostenido por esa Superintendencia, Progressa sí cuenta con metodologías y técnicas analíticas que le permiten medir el riesgo ante futuros cambios potenciales en las condiciones iniciales de la cartera de crédito.

Las metodologías y herramientas de seguimiento se encuentran debidamente aprobadas por el Consejo de Administración e incluidas en las diferentes versiones del Manual del Sistema de Administración de Riesgo de Crédito – SARC de Progressa, cuya primera versión data desde el año 2015. Para el efecto, basta con revisar el numeral 2.7. "*Modelo de Pérdida Incurrida"* (hoy denominado modelo de pérdida esperada) del Tomo II del Manual de Políticas del Sistema de Administración de Riesgo de Crédito, versión No. 12, vigente para el mes de febrero de 2018. Dicho numeral se transcribe a continuación:

> *"a. Provisiones*
> *Progressa con el objetivo de tener una cobertura en provisiones mayor a lo establecido por el modelo regulatorio de la Superintendencia de la Economía Solidaria y dando cumplimiento a lo establecido en las Normas internacionales de información financiera NIIF, ha construido modelos para la cuantificación de las pérdidas incurridas de la siguiente manera:*
> *1. Se identifican las obligaciones del Asociado en la misma modalidad de crédito (Consumo, Hipotecario, Microcrédito o Comercial).*
> *2. El Modelo aplica para las obligaciones que presenta mora > 0 días a la fecha de corte o aplicación del modelo.*
> *3. La pérdida incurrida corresponden al resultado obtenido de multiplicar la probabilidad de incumplimiento por la pérdida debido al incumplimiento de las obligaciones que tienen al menos un día de mora (previa alineación de moras y probabilidad de incumplimiento por Asociado).*
> *PÉRDIDA INCURRIDA = PROBABILIDAD DE* INCUMPLIMIENTO DE LOS ASOCIADOS CON AL *MENOS UN DÍA DE MORA * PÉRDIDA DEBIDO AL INCUMPLIMIENTO* EXPOSICIÓN.*
> *4. Si el asociado presenta en alguna de las obligaciones activas una mora mayor a 90 días en consumo y en vivienda mora mayor a 60 días, la probabilidad de incumplimiento del mismo será de 100%.*
> *5. Si el asociado presenta en alguna de las obligaciones activas una mora menos a 60 días en vivienda o consumo su provisión individual será del 1% sobre el valor de exposición.*
> *6. Si el asociado presenta obligaciones activas con mora menor a 30 días en consumo su provisión individual será de 0.*

7. Si el asociado presenta obligaciones activas con mora menor a 90 días en consumo su provisión individual será de 10%.
8. El valor de las provisiones del modelo interno no puede ser inferior al 150% el valor requerido por el modelo regulatorio de la Superintendencia de la Economía Solidaria. En el caso de acercarse a este valor, el modelo interno será revisado y calibrado para una nueva decisión por parte del Consejo de Administración.
9. Mejoras en el indicador de cartera vencida en 50 puntos básicos impactan la liberación de provisiones en $1.500 millones hasta por dos veces, siempre que se dé cumplimiento al numeral anterior.
10. Para las obligaciones por modalidad comercial se tendrá en cuenta la mora máxima de los últimos doce meses y la mora máxima actual la cual nos arroja una calificación que concatenada da como resultado el porcentaje de probabilidad de incumplimiento y posteriormente se aplica la alineación en la calificación.
b. Calificación de la cartera de créditos por modelos internos. De acuerdo con los resultados en la aplicación de los modelos internos de probabilidad de incumplimiento, se tendrán en cuenta los siguientes parámetros para la calificación interna mensual de cartera:

VIVIENDA		
PI DESDE	PI HASTA	CALIFICACIÓN
0,0%	4%	A
4,1%	17%	B
17,1%	22%	C
22,1%	35%	D
35,1%	100%	E

CONSUMO		
PI DESDE	PI HASTA	CALIFICACIÓN
0,0%	6%	A
6,1%	50%	B
50,1%	85%	C
85,1%	98%	D
98,1%	100%	E

Esta probabilidad se tendrá para cada individuo de forma individual y será afectada por el mitigante que le da la garantía constituida (real o personal) o, en su defecto el pagaré.

Se constituirá un PDI (pérdida dado el incumplimiento o porción no recuperada en caso de incumplimiento) de acuerdo con los siguientes tipos de garantía:

PERDIDA DADO EL INCUMPLIMIENTO (PDI)						
VARIABLE		GARANTÍA	DIAS MORA	PDI	INCUMPLIMIENTO	61
Descuento de nómina	1. Libranza Codeudores	Garantía no Admisible	0	60%		
			271	70%		
			481	100%		
Garantía	2. Hipoteca	Hipoteca	0	40%		
			421	70%		
			781	100%		
Garantía	3. Prenda Vehículo	Prenda	0	50%		
			331	70%		
			601	100%		
Garantía	4. Pignoración de Cesantías	Prenda sobre valor de Títulos Valores	0	12%		
			500	12%		
	5. Pignoración de Fondos		1000	12%		
Sin garantía pago por ventanilla	6. Solo Pagaré	Sin Garantía	0	75%		
			101	85%		
			121	100%		

"

De igual forma, el numeral 2.19 *"Reportes y Alertas Tempranas"* del Manual SARC en comento señala lo siguiente:

> *"El seguimiento de la cartera requiere la generación de reportes y alertas tempranas. Estos reportes sobre la exposición al riesgo de crédito deben ser periódicos y deben estar acompañados de un análisis de sus implicaciones, las actividades relevantes para su mitigación y/o adecuada administración. Entre los reportes generados por PROGRESSA se encuentran:*
>
> *a. Evolución de los indicadores de cartera vencida, por edades de mora, calidad de cartera, calificación total, por modalidad, por línea, por oficina, por zona, por estamento decisor, por tipo de garantía, por pagaduría (si son libranzas). - Dirección de Cartera*
> *b. Resultados de modelos de pérdida incurrida, cobertura de la cartera calificada en D y E con provisiones. Gerencia de Riesgos.*
> *c. Análisis de cosechas mensual por modalidad, por línea, por oficina, por zona, por estamento decisor, por tipo de garantía, por pagaduría (si son libranzas), diferenciando con y sin excepción de políticas. Gerencia de Riesgos.*
> *d. Análisis de Lags de crédito: Análisis de la calidad de la cartera con rezagos 1, 2, 6 y 12 meses. Dirección de Cartera.*
> *e. Resultados de la gestión en cobro jurídico (interna o por casas de cobranza, por las diferentes edades de mora). Dirección de Cartera.*
> *f. Evolución de las reestructuraciones de cartera (desplazamiento de flujos, cambios en las condiciones inicialmente pactadas en los contratos de crédito debido a incapacidad del deudor de atender las obligaciones en tales condiciones). Dirección de Cartera.*
> *g. Resultados de la gestión de cobranza en cada una de las etapas de la misma. Dirección de Cartera.*
> *h. Resultados de los procesos de recalificación de cartera. Dirección de Cartera.*

i. Evolución de la cartera castigada y análisis de la cartera a consideración del Consejo para someter a Castigo. Decisiones de castigos de cartera. Dirección de Cartera.

j. Resultados del monitoreo de cumplimiento de límites, ej.

- Concentración de cartera por modalidad y por línea.

- Concentración de cartera por plazo.

- Concentración de cartera por pagaduría.

- Concentración de cartera por endeudamiento individual y de grupo económico.

-Concentración de cartera por tipo de garantía.

- Concentración de cartera por calificación de crédito.

- Concentración de cartera por zona y agencia.

- Concentración de cartera en mora por edades de mora, por modalidad, por línea de crédito, por pagaduría, por variables sociodemográficas del Asociado: Edad, género, tipo de contrato, ocupación, actividad económica, capacidad de pago. Dirección de Cartera.

k. Rodamientos de cartera por modalidad, línea, agencia, zona, estamento decisor, antigüedad asociado, etc. Gerencia de Riesgos.

l. Dentro de las alertas tempranas se destacan:

m. Consumo de los límites en un 80% o más

n. Deterioro en el comportamiento de créditos en un 8% o más de la cartera de créditos por modalidad, línea, segmento, pagaduría, actividad u ocupación (cartera vencida > 8% por segmento).

o. En Asociados individuales se definen como alertas deterioros en la calificación asignada por el score de crédito en una calificación así el Asociado no presente días de mora."

Resulta que contrario a lo señalado por esa Superintendencia en el Pliego de Cargos, las anteriores metodologías, límites y alertas se aplican mensualmente y se aplicaron mensualmente durante todo el año 2018.

Como resultado de la aplicación de las metodologías antes descritas, Progressa presentó en el 2018 un exceso permanente en provisiones sobre las provisiones individuales normativas de cartera, tal y como se desprende del siguiente cuadro:

Detalle	ene-18	feb-18	mar-18	abr-18	may-18	jun-18	jul-18	ago-18	sep-18	oct-18	nov-18	dic-18
Protección de la Cartera (adicionales voluntarias)	5.830	5.830	5.830	5.830	7.829	7.829	7.789	7.830	8.330	8.330	8.330	12.970
Vr. TotalProvisiones Normativas (MM)	13.145	13.440	12.711	13.469	13.635	12.855	11.548	11.821	12.362	12.672	11.178	9.805
Exceso de Provisiones Normativas (Ind+General)	144%	143%	146%	143%	157%	161%	167%	166%	167%	166%	175%	232%

Todo lo anterior demuestra que Progressa cuenta con metodologías analíticas y técnicas para la evaluación de la cartera de créditos.

3.11.2. Evaluación de la Cartera de Crédito de Progressa

Señaló esa Superintendencia en el Pliego de Cargos lo siguiente: *"(…) con el agravante que durante dicho año la entidad no realizó evaluación alguna de cartera de créditos, cuando inclusive tenía la obligación de realizarla trimestral, como lo menciona la norma: "…b. Cuando el indicador de cartera vencida de las organizaciones solidarias que ejercen actividad financiera exceda en dos desviaciones estándar el promedio del sector (…)"*

A diferencia de lo sostenido por esa Superintendencia y como se pasa a explicar, Progressa sí realizó durante el año 2018 la evaluación de la Cartera de Crédito.

Como ya se mencionó, Progressa con fundamento en el modelo de pérdida esperada, al cual se aludió anteriormente, evaluó y evalúa mensualmente, en el Comité de Riesgos, las provisiones que han de constituirse o mantenerse MENSUALMENTE, incluso con una periodicidad menor a la exigida en la regulación y con independencia, de que Progressa se encuentre incursa en alguno de los presupuestos definidos y establecidos en la Circular Básica Contable y Financiera para el efecto.

Adicionalmente, Progressa ha mantenido permanentemente provisiones por encima de las requridas por la Superintendencia de la Economia Solidaria en la Circular Básica Contable y Financiera. En efecto, durante el año 2018 las provisiones constituidas por Progressa, individuales, generales y por modelo interno, son de $22.775 millones, cifra que es superior en $12.970 millones a las exigidas por el esquema de provisiones de esa Superintendencia, las cuales son del orden de los $9.805 millones. Esto significa que Progressa tiene provisiones totales que exceden en el 132% las provisiones normativas.

Lo anterior implica que Progressa cubre de manera holgada el total de la cartera vencida en B, C, D y E. Es asi como el indicador de cobertura al cierre de diciembre de 2018 se situa en el 101%.

Como prueba documental de lo anterior, se anexan al presente escrito, las Actas del Comité de Riesgos de las reuniones realizadas durante el año 2018.

3.11.3. Políticas para el Proceso de Calificación y Recalificación de Créditos

Señaló esa Superintendencia en el Pliego de Cargos lo siguiente: *"Así mismo, la normatividad menciona que: "El consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces deberá establecer políticas para el proceso de clasificación y recalificación de créditos producto de las evaluaciones presentadas por el comité de evaluación de cartera de créditos. Así mismo, en el caso en el que las nuevas calificaciones dieran lugar a provisiones adicionales, éstas deberán hacerse de manera inmediata".*

Contrario a lo sostenido por esa Superintendencia, la principal metodología analítica con base en la cual Progressa realizó, durante el año 2018, la evaluación de cartera de crédito es el modelo de pérdida esperada mencionado anteriormente, el cual se ejecutó y ejecuta mensualmente tal y como se encuentra documentado en el Manual SARC, el cual es

aprobado por el Consejo de Administración, así como las modificaciones que de este se realicen, conforme consta en las Actas del Comité de Riesgos que se anexan al presente escrito como prueba documental.

Lo anterior, también encuentra sustento en el numeral 5 del Acta No. 150 del Consejo de Adminsitración y las Actas de las reuniones del Comité de Riesgos llevadas a cabo durante el año 2018.

3.11.4. Comité de evaluación de cartera de créditos

Señaló esa Superintendencia en el Pliego de Cargos lo siguiente: *"De otra parte, el numeral 2.4.1. Comité de evaluación de cartera de créditos, dice que: "…El consejo de administración, junta directiva o quien haga sus veces, deberá reglamentar lo inherente a este comité, estableciendo para ello: responsabilidades, funciones, frecuencia y criterios para la evaluación, y procedimiento para la recalificación, entre otros"*

Contrario a lo señalado por esa Superintendencia en el Pliego de Cargos, Progressa cuenta con el Comité de Cartera de Créditos, el cual de conformidad con el Acta No. 150 del Consejo de Administración, que se anexa al presente escrito, es el órgano que cuenta con las atribuciones para la evaluación, calificación y recalificación de cartera de crédito.

Lo anterior se evidencia en el literal denominado "Políticas varias" del TOMO II SEGUIMIENTO Y COBRANZA DE CARTERA" de dicha acta, la cual hace parte del Manual SARC.

Las funciones de dicho Comité, corresponden a las establecidas en la Circular Básica Contable y Financiera.

3.11.5. Informes sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por el Comité al Consejo de Administración

Señaló esa Superintendencia en el Pliego de Cargos lo siguiente: *"Será responsabilidad del gerente de la organización, verificar el cumplimiento del cronograma de evaluaciones aprobado previamente y presentar los informes sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por el comité al consejo de administración, junta directiva o quien hagas sus veces" (Subrayado fuera de texto). De la documentación entregada por la entidad no se evidenció en el reglamento, el procedimiento para la recalificación…"*

A diferencia de lo sostenido por esa Superintendencia, los funcionarios de Progressa mensualmente pone en conocimiento del Consejo de Administración los temas abordados en cada comité y presenta la información respectiva al Consejo de Administración, como se puede apreciar en los extractos de las Acta de las reuniones del Consejo de Administración llevadas a cabo durante el año 2018 que se anexan al presente escrito como prueba documental.

3.11.6. Evaluación de la Cartera de Créditos durante el año 2018

Señaló esa Superintendencia en el Pliego de Cargos lo siguiente: *"Será responsabilidad del gerente de la organización, verificar el cumplimiento del cronograma de evaluaciones aprobado previamente y presentar los informes sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por el comité al consejo de administración, junta directiva o quien hagas sus veces" (Subrayado fuera de texto). De la documentación entregada por la entidad no se evidenció en el reglamento, el procedimiento para la recalificación..."*

Ocurre, contrario a lo sostenido por esa Superintendencia que Progressa durante el año 2018 evaluó la cartera de crédito **mensualmente y en la misma** periodicidad se presentaron los informes al Comité de Riesgos, y conclusiones de este se presentan en las reuniones del Consejo de Administración, el cual durante el año 2018 se reunión, por rgla general, mesnualmente.

Como se desprende de las Actas de las reuniones del Comité de Riesgos del año 2018, en dichas reuniones se evalúan y modifican las políticas a que haya lugar, se presenta la evaluación del cumplimiento de políticas y límites y se muestra la cobertura de provisiones de los modelos internos Vs. la cuantificación de la misma por modelo normativo de provisión individual de cartera de créditos (ver cuadro de mando de indicadores y los textos que desarrollan las coberturas de provisiones que se encuentran detalladas en las Actas del Comité de Riesgos durante el año 2018)

3.11.7. Cambios en el Nivel de riesgos

Señaló esa Superintendencia en el Pliego de Cargos lo siguiente: *"(…) la Cooperativa no reconoce los cambios en el nivel de riesgo de sus deudores, ni ajusta los valores de deterioro individual correspondientes, por ende, se desprenden las siguientes observaciones: 1. La Cooperativa no cuenta con metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos. 2. La Cooperativa no tiene definidas, ni aplica políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera (…)"*

Contrario a lo sostenido por esa Superintendencia los cambios en el nivel de riesgos de los asociados de Progressa son analizados a un horizonte de doce (12) meses, bajo modelos estadísticos de pérdida esperada, con sus componentes, Pérdida Dado el Incumplimiento (PDI), cuya referencia es el modelo estándar en el componente PDI de la Superintendencia Financiera de Colombia, y probabilidad de incumplimiento (PI), construidos con información interna de Progressa para la constitución de provisiones adicionales de cartera, en los cuales se evidencia que Progressa si cuenta con metodologías técnicas y analíticas para evaluar la cartera de créditos y que en el Manual SARC vigente para el año 2018 se encuentran definidas las políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera.

3.12. EL PLIEGO DE CARGOS SE FORMULÓ SIN DARLE APLICACIÓN AL PRINCIPIO DE MATERIALIDAD

El artículo 67 de la Ley 1328 de 2009, aplicable al caso que nos ocupa por remisión del numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, dispone lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 67. PRINCIPIOS PARA UNA SUPERVISIÓN EFICIENTE.*** *En adición a los principios que orientan la actuación administrativa, la Superintendencia Financiera de Colombia se sujetará en el ejercicio de sus facultades y funciones de inspección y vigilancia, y control a los siguientes principios:*
>
> *1.* ***Principio de materialidad:*** *La Superintendencia Financiera de Colombia ejercerá sus funciones y facultades de inspección y vigilancia, así como de control, dando especial relevancia y atención a aquellos hechos que por su naturaleza, cuantía o circunstancias coyunturales, afecten de manera grave la confianza pública en el sistema financiero, asegurador y en el mercado de valores, pongan en peligro la continuidad del servicio, o comporten un riesgo sistémico.*
>
> *2.* ***Principio de acceso a la información para la protección de la estabilidad y confianza en el sistema financiero:*** *Cuando a juicio del Superintendente Financiero existan elementos que previsiblemente puedan llegar a vulnerar la estabilidad, seguridad y confianza en el sistema financiero, asegurador o en el mercado de valores, la Superintendencia Financiera de Colombia podrá requerir, en cualquier tiempo, cualquier información de entidades que ordinariamente no se encuentren bajo su inspección y vigilancia o control."* (Subrayas fuera del texto original).

De conformidad con la norma antes transcrita, la Superintendencia de la Economía Solidaria debe ejercer sus funciones y facultades de inspección y vigilancia dando especial relevancia y atención a aquellos hechos (i) que por su naturaleza, cuantía o circunstancias coyunturales, afecten de manera grave la confianza pública en el sistema financiero cooperativo, (ii) pongan en peligro la continuidad del servicio de Progressa, o (iii) comporten un riesgo sistémico.

Lo anterior significa que no cualquier eventual violación de una norma por parte de una entidad vigilada por la Superintendencia de la Economía Solidaria puede dar lugar a una actuación administrativa que suponga poner en funcionamiento el aparato estatal. Lo que se impone, conforme con el artículo 67 de la Ley 1328, aplicable a la Superintendencia de la Economía Solidaria por virtud de lo dispuesto en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, es que esa entidad haga un análisis de materialidad antes de iniciar una actuación administrativa de cualquier índole.

Al leer el Pliego de Cargos es evidente que la Superintendencia se abstuvo, al elevar el mismo, de analizar si en el presente caso se presentaba alguna de las tres (3) hipótesis antes dichas, de manera que la situación de hecho fuera "material" y procediera una actuación administrativa.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

El simple hecho de que el Pliego de Cargos omita señalar si existe alguna de las 3 hipótesis a que se refiere la norma últimamente transcrita supone una indebida motivación del pliego de cargos.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que la Superintendencia Financiera ha reconocido que es imperativa la aplicación del principio de materialidad, tal como lo expone en el Auto No. 82 del 1 de abril de 2011 de esa entidad, así:

> "*…el debido proceso administrativo en la actuación administrativa no puede estar sujeto al análisis, por ejemplo, de los elementos de la voluntad o de la intensión, sino a la* ***materialidad*** *misma del hecho infractor o al desconocimiento de la comisión de la infracción.*"

Si la Superintendencia hubiere hecho el juicio de materialidad que le impone la Ley 1328 de 2009 hubiere llegado rápidamente a la conclusión de que en el presente caso -aun si hipotéticamente se aceptara que se desconocieron normas de la Circular Básica Contable y Financiera- no procedía elevar un pliego de cargos ni poner en funcionamiento el aparato estatal.

Esto, por la sencilla razón de que los hechos de que da cuenta el Pliego de Cargos no tienen una naturaleza, cuantía o circunstancias coyunturales que afecten de manera grave la confianza pública en el sistema financiero cooperativo, no ponen en peligro la continuidad de los servicios que ofrece y presta Progressa ni comportan un riesgo sistémico.

Lo anterior significa que en el presente caso la actuación administrativa se ha iniciado en violación de norma superior y, en el mejor de los casos, sin que la Superintendencia de la Economía Solidaria realizara el juicio de materialidad que le impone la norma en cita para poner en funcionamiento el aparato estatal.

3.13. MATERIALIDAD CONTABLE

Asumiendo en gracia de discusión que fuera cierto lo sostenido por esa Superintendencia en el Pliego de Cargos, lo cierto es que el asunto que nos ocupa resulta ser inmaterial tal y como será demostrado en el proceso.

En Colombia por cuenta de la aplicación del Marco Técnico de las Normas de Información Financiera para los preparadores de información que conforman el Grupo 1 que se encuentra compilado en el anexo denominado "*ANEXO TÉCNICO COMPILATORIO No. 1, DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA NIIF, GRUPO 1*", el cual se encuentra incorporado a la Sección de Anexos del Decreto 2420 de 2015[7] según lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 2483 del 28 de diciembre de 2018, la "Materialidad" o la "Importancia Relativa" es un principio contable de aplicación obligatoria aplicable a

[7] Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información.

cualquier tratado o pronunciamiento profesional relacionado con la contabilidad y la auditoría.

En relación con lo anterior, el Marco Conceptual para la Información Financiera[8] define los conceptos de materialidad[9] o importancia relativa, en los siguientes términos:

> *"La información es material o tiene importancia relativa si su omisión o expresión inadecuada pudiera influir en las decisiones que los usuarios adoptan a partir de la información financiera de una entidad que informa específica. En otras palabras, materialidad o importancia relativa es un aspecto de la relevancia específico de la entidad, basado en la naturaleza o magnitud, o ambas, de las partidas a las que se refiere la información en el contexto del informe financiero de una entidad individual…"*

Por su parte, la Norma Internacional de Contabilidad 1, Presentación de Estados Financieros define la materialidad o importancia relativa en función de:[10] *"…si su omisión, expresión inadecuada o ensombrecimiento podría esperarse razonablemente que influya sobre las decisiones que los usuarios principales de los estados financieros con propósito general toman a partir de los estados financieros, que proporciona información financiera sobre una entidad que informa especifica.*

> *"La materialidad o con importancia relativa depende de la naturaleza o magnitud de la información o de ambas. Una entidad evalúa si la Información en cuestión, individualmente o en combinación con otra es material o tiene Importancia relativa en el contexto de sus estados financieros tomados en su conjunto".*

Por otra parte, la Norma Internacional de Contabilidad 8, Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores, hace una remisión a la definición de Materialidad o Importancia Relativa incluida en la Norma Internacional de Contabilidad 1, Presentación de Estados Financieros.

Ahora bien, Progressa aplica el principio de materialidad o importancia relativa para los siguientes propósitos:

a) Para evaluar si las incorrecciones (omisiones o inexactitudes) de la información son significativas para los estados financieros.

b) Al aplicar los requerimientos de reconocimiento y medición de los elementos de los estados financieros.

[8]El Marco Conceptual para la Información Financiera hace parte integrante del ANEXO TÉCNICO COMPILATORIO y ACTUALIZADO 1 -2019, DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN FINANC!ERA NIIF, GRUPO 1 contentivo del marco técnico normativo aplicable a los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1.
[9] Véase párrafo 2.11 del Marco Conceptual para la Información Financiera.
[10]Véase párrafo 7 de la Norma Internacional de Contabilidad 1, Presentación de Estados Financieros.

c) Para decidir sobre la información que debe ser incluida en los estados financieros, la que debe agregarse o excluirse de éstos o ser ajustada.

d) Para decidir sobre la forma de presentación y revelación de información en los estados financieros para asegurar que estos sean claros y comprensibles.

e) Para decidir sobre la corrección del reconocimiento, medición e información a revelar de los importes de los elementos de los estados financieros, por errores incurridos en ejercicios anteriores y su reexpresión retroactiva.

Por otra parte, es importante destacar que de acuerdo con la política sobre materialidad o importancia relativa, el umbral de materialidad se calcula tomando como referencia el total de activos de Progressa en la fecha de los estados financieros.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el párrafo 2.11 (Materialidad o importancia relativa) del Marco Conceptual para la Información Financiera en concordancia con lo previsto en la Norma Internacional de Contabilidad 1 (NIC-1) Presentación de Estados Financieros y en la Norma Internacional de Contabilidad 8 (NIC-8) Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores

En este orden de ideas, resulta relevante señalar que para Progressa, de conformidad con la politíca contable de la entidad, es material una cifra superior al 3% del total de los activos al cierre del ejercicio económico de que se trate. Y particularmente, para el 31 de diciembre de 2018 Progressa cerró el año con un valor de activos por $253.431,7 millones razón por la cual el umbral de materialidad a esta fecha de cierre es de $7.602,9 millones.

Así las cosas, asumiendo en gracia de discusión que lo señalado por esa Superintendencia en el Pliego de Cargos fuera cierto, esto es que Progressa no recalificó la cartera de crédito, las provisiones adicionales que eventualmente hubiese tenido que constituir Progressa no tienen importancia relativa, esto es, no tienen relevancia desde una perspectiva contable y financiera toda vez que, de un lado, Progressa tiene un monto importante y significativo de provisiones en exceso respecto del esquema de provisiones establecido por esa Superintendencia por lo cual bastaría con haber realizado una reclasificación desde las provisiones adicionales determinadas a partir del modelo interno hacia las provisiones individuales de carácter normativo y, de otro, por cuanto ese eventual monto de provisiones adicionales resultante del procedimiento de recalificación en todo caso se situaría, muy probablemente por debajo del umbral de materialidad anteriormente descrito. Es decir, que en esta eventualidad el valor de provisiones adicionales no configuraría una incorrección material, es decir, no tiene importancia relativa y por lo mismo su ajuste o corrección se podría realizar en el periodo contable actual[11].

[11] Ver, entre otros, el concepto número 705 del 15 de agosto de 2018 emitido por el Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

4. PRUEBAS

Como pruebas de los descargos contenidos en el presente documento solicito que se decreten, practiquen y tengan como tales las siguientes:

4.1. Documentales que se anexan

Solicito que se tengan como tales los siguientes documentos que se relacionan y acompañan al presente escrito:

4.1.1. Copia del Informe Preliminar al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo realizado en el mes de diciembre de 2019 por la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

4.1.2. Copia de la queja disciplinaria interpuesta por el suscrito en contra del señor Edgar Páez Bastidas el 18 de diciembre de 2020 ante la Procuraduría General de la Nación

4.1.3. Copia del contrato laboral del Dr. Páez junto con la certificación laboral expedida por Progressa a los cuatro (4) días del mes de diciembre de 2019.

4.1.4. Copia de la liquidación laboral del Dr. Páez.

4.1.5. Copia de la certificación crédito y estado de cuenta del crédito del Dr. Páez en Progressa.

4.1.6. Copia de la certificación aportes y detalle de los aportes del Dr. Páez en Progressa.

4.1.7. Certificación del organigrama de Progressa expedida por el Auditor Interno de Progressa.

4.1.8. Manual de Funciones del Gerente de Riesgos de Progressa.

4.1.9. Manual de Políticas del Sistema de Adminsitración de Riesgo de Crédito – SARC, Versión No. 12 vigente para febrero de 2018.

4.1.10. Modelo de Provisiones de Cartera y Pérdida Esperada.

4.1.11. Acta No. 150 del 28 de abril de 2015 del Consejo de Administación de Progressa.

4.1.12. Acta No. 11 del mes de enero de 2018 del Comité de Riesgos de Progressa.

4.1.13. Acta No. 12 del mes de abril de 2018 del Comité de Riesgos de Progressa.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

4.1.14. Acta No. 13 del mes de mayo de 2018 del Comité de Riesgos de Progressa.

4.1.15. Acta No. 14 del mes de junio de 2018 del Comité de Riesgos de Progressa.

4.1.16. Acta No. 15 del mes de julio de 2018 del Comité de Riesgos de Progressa.

4.1.17. Acta No. 16 del mes de agosto de 2018 del Comité de Riesgos de Progressa.

4.1.18. Acta No. 17 del mes de octubre de 2018 del Comité de Riesgos de Progressa.

4.1.19. Acta No. 18 del mes de noviembre de 2018 del Comité de Riesgos de Progressa.

4.1.20. Acta No. 19 del mes de diciembre de 2018 del Comité de Riesgos de Progressa.

4.2. <u>Documentales que se solicitan sean incorporadas al expediente por parte de esa Superintendencia</u>

4.2.1. Hoja de vida del señor Edgar Páez Bastidas, Coordinador Inspección de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019. Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el señor Edgar Páez se encontraba incurso en una causal de impedimento y que violó el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés de los servidores públicos al suscribir el Informe Externo de Inspección No. 003-2019.

4.2.2. Hoja de vida del señor Guillermo Rodríguez Estévez, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.3. Hoja de vida de la señora Mónica Salamanca, Inspectora de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.4. Hoja de vida del señor Nicolás Agustín Barros, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019

4.2.5. Hoja de vida de la señora Maribel Medina, Inspectora de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.6. Hoja de vida del señor Luis Javier Pisco, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.7. Hoja de vida del señor Bernardo Ortiz Posada, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

4.2.8. Hoja de vida del señor Nilson Alexander Murillo, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.9. Hoja de vida del señor Gustavo Rodríguez Cruz, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.10. Hoja de vida de la señora Jessica Arévalo, Inspectora de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.11. Hoja de vida de la señora Andrea Ropero, Inspectora de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.12. Hoja de vida del señor Cesar Augusto Macías, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.13. Hoja de vida del señor Gustavo Galindo Yanguma, Jefe de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.14. Hoja de vida de la señora Diana Carolina Jaimes, Inspectora de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019.

4.2.15. Copia del Procedimiento de Visita In – Situ R- INSF-001, versión 11, actualizado al 1 de junio de 2017 de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que esa Superintendencia siguió un procedimiento administrativo irregular en contra de mi representada desconociendo las formas propias del proceso.

4.2.16. Copia de todos los documentos producidos antes, durante y después del informe del mes de diciembre de 2019 realizado por la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria denominado “Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo” y que se relacionen con el mismo. Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar las inconsistencias particulares en que incurrió esa Superintendencia en la inspección realizada a Progresa entre los días 8 y 24 de mayo de 2019.

4.2.17. Copia de la Decisión del Comité que evaluó el seguimiento de respuesta al Informe Externo de Inspección No. 003-2019. Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la actuación administrativa se adelantó de manera irregular.

4.2.18. Copia de los oficios mediante los cuales se designó a la Comisión de Visita. Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que esa Superintendencia no cumplió con las normas relacionadas con la designación de los funcionarios para realizar visita a Progressa entre los días 8 y 24 de mayo de 2019.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

4.3. <u>Testimoniales</u>

Solicito que se decrete y practique el testimonio de las siguientes personas:

4.3.1. El señor Edgar Páez Bastidas, Coordinador Inspección de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles suscribió dicho informe y no lo rindió bajo la gravedad del juramento. Así mismo el señor Páez declarará sobre las funciones que realizó en Progressa en sus cargos de Coordinador de Auditoría y Auditor Interno.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el señor Edgar Páez se encontraba incurso en causales de impedimento para suscribir el Informe Externo de Inspección No. 003-2019, prueba que fundamenta el Pliego de Cargos que nos ocupa y con ello quedará demostrado que la presente actuación administrativa se adelantó en violación del principio constitucional de imparcialidad y que además se violó el debido proceso de mi representada.

El señor Páez puede ser notificado en el correo electrónico el correo electrónico edgar Páezb@gmail.com o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse un servidor público de esa entidad..

4.3.2. El señor Guillermo Rodríguez Estévez, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

La dirección de notificación del señor Rodríguez puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.3.3. La señora Mónica Salamanca, Inspectora de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

La señora Salamanca puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.3.4. El señor Nicolás Agustín Barros, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019 , quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

El señor Barros puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.3.5. La señora Maribel Medina, Inspectora de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019 , quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

La señora Medina puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.3.6. El señor Luis Javier Pisco, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019 , quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

El señor Pisco puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.3.7. El señor Bernardo Ortiz Posada, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

El señor Ortiz puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.3.8. El señor Nilson Alexander Murillo, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019 , quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

El señor Murillo puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.3.9. El señor Gustavo Rodríguez Cruz, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019 , quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

El señor Rodríguez puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad..

4.3.10. La señora Jessica Arévalo, Inspectora de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las

razones por las cuáles no suscribió dicho informe i lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

La señora Arévalo puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia.

4.3.11. La señora Andrea Ropero, Inspectora de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe.

La señora Ropero puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31-10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.3.12. El señor Cesar Augusto Macías, Inspector de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

El señor Macías puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.3.13. El señor Gustavo Galindo Yanguma, quien fue inicialmente designado como Jefe de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

El señor Galindo puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.3.14. La señora Diana Carolina Jaimes, Inspectora de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, quien declarará, entre otros, sobre las actuaciones que realizó con ocasión del Informe Externo de Inspección No. 003-2019 y las razones por las cuáles no suscribió dicho informe ni lo rindió bajo la gravedad del juramento.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa.

La señora Jaimes puede ser notificado en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad .

4.3.15. El señor Miguel Sáenz Herrera, Presidente del Consejo de Administración de Progressa, quien declarará, entre otros, sobre las irregularidades de la presente actuación administrativa. .

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la presente actuación administrativa se ha adelantado en violación del principio constitucional al debido proceso.

El señor Sáenz puede ser notificado en la Carrera 11 Vereda Bojaca, sector el Bosque . Condominio Santa Monica , casa 11. Chía.

4.3.16. La señora Nubia Maritza Guerrero Romero, miembro principal del Consejo de Administración de Progressa, quien declarará, entre otros, sobre las irregularidades de la presente actuación administrativa.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la presente actuación administrativa se ha adelantado en violación del principio constitucional al debido proceso.

La señora Guerrero puede ser notificado en el Km 1.5 vía Cajica tabio senderos de canelón casa 9.

4.3.17. El señor Reinaldo Moreno Bayona, miembro del Consejo de Administración de Progressa, quien declarará, entre otros, sobre las irregularidades de la presente actuación administrativa.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la presente actuación administrativa se ha adelantado en violación del principio constitucional al debido proceso.

El señor Moreno puede ser notificado en la Carrera 21 No 158 – 80 casa 46 Alamos Parque Cañaveral Floridablanca de la Ciudad de Santander.

4.3.18. El señor Álvaro Meléndez Grau, miembro del Consejo de Administración de Progressa, quien declarará, entre otros, sobre las irregularidades de la presente actuación administrativa.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la presente actuación administrativa se ha adelantado en violación del principio constitucional al debido proceso.

El señor Meléndez puede ser notificado en la Calle 86 D No 30 - 21 de la ciudad de Bogotá.

4.3.19. La señora Martha Elena Quintero Pérez, miembro principal del Consejo de Administración de Progressa, quien declarará, entre otros, sobre las irregularidades de la presente actuación administrativa.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la presente actuación administrativa se ha adelantado en violación del principio constitucional al debido proceso.

La señora Quintero puede ser notificado en el KM 3 via Armenia Entrada 1 Vereda Huerta Finca Sion.

4.3.20. La señora Ingryd Geovana Mora, representante legal principal de Progressa, quien declarará, entre otros, sobre las irregularidades de la presente actuación administrativa.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la presente actuación administrativa se ha adelantado en violación del principio constitucional al debido proceso.

La señora Mora puede ser notificado en la Carrera 50 # 102a-34 apto 309 edificio Alicante de la ciudad de Bogotá.

4.3.21. La señora Anna Nebeth Zamorano Calvo, miembro principal del Consejo de Administración de Progressa, quien declarará, entre otros, sobre las irregularidades de la presente actuación administrativa .

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la presente actuación administrativa se ha adelantado en violación del principio constitucional al debido proceso.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la presente actuación administrativa se ha adelantado en violación del principio constitucional al debido proceso.

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

La señora Zamorano puede ser notificado en la Calle 59 norte # 3 e 63 casa 17 conjunto Residencial las Acacias Barrio la flora en la ciudad de Calí.

4.3.22. La señora Sandra Liliana Mateus, quien fuere la Gerente de Riesgos en Progressa hasta el 30 de noviembre del año 2020, quien declarará entre otros, sobre las metodologías, políticas y técnicas analíticas que le permiten a Progressa medir el riesgo de crédito de la entidad de conformidad y con los fines que establece la Circular Básica Contable y Financiera.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Pliego de Cargos viola el principio de materialidad.

La señora Mateus puede ser notificada en la Transversal 82 a Bis #83-40.

4.3.23. La señora Mabel Astrid Neira Yepes, Jefe de Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria, quien declarará entre otros, sobre el Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo y el Procedimiento de Visita In – Situ R- INSF-001, versión 11 actualizado al 1 de junio de 2017.

Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la Superintendencia de Economía Solidaria violó el debido proceso en el presente caso.

La señora Mabel Astrid Neira Yepes puede ser notificada en la Cra. 7 No. 31 10 o en la dirección que se encuentre registrada en esa Superintendencia por tratarse de un servidor público de esa entidad.

4.4. Declaración de Parte

Respetuosamente solicito que, de conformidad con el artículo 191 del Código General del Proceso, se decrete la declaración de parte de la Dra. Diana Maritza Achury Rodríguez. Lo anterior, con la finalidad de que la Dra. Achury rinda su versión sobre los hechos que fundamentan el pliego de cargos del proceso que nos ocupa y sobre los cuales no he tenido oportunidad de presentar explicaciones.

4.5. Dictamen Pericial

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 1563 de 2012 y el artículo 227 del Código General del Proceso, me permito manifestarle a esa Superintendencia que mi representada aportará como prueba a este proceso un dictamen pericial de parte.

Teniendo en cuenta la complejidad que supone la elaboración de dicho dictamen y que el término para pedir pruebas es insuficiente para su elaboración, solicito respetuosamente a esa Superintendencia que se le conceda a mi representada un término de 60 días para aportarlo al proceso.

El dictamen tendrá por objeto realizar un análisis técnico sobre el nivel de provisiones de la entidad para el 2018, así como una opinión independiente sobre las metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos con las que contaba y cuenta Progressa.

5. OBJECIÓN DE PRUEBAS

De conformidad con lo dispuesto en el literal h) del numeral 4 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, dentro del término de traslado del acto de formulación de cargos se podrán objetar las pruebas obtenidas antes de la formulación de cargos.
En el presente caso el numeral 6 del Pliego de Cargos quiere hacer valer como prueba contra mi representada el "Informe externo de inspección No. 003-2019".

Por medio del presente escrito me permito formular objeción para que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 en mención obre como prueba en el presente proceso.

Como antes se dijo, de conformidad con lo señalado en el numeral 3 del artículo 337 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero los Informes de Visita deben ser rendidos bajo la gravedad del juramento por todos los funcionarios de la Superintendencia que realicen la respectiva visita.

En el presente caso, empero, el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 no fue suscrito por los inspectores ni rendido bajo la gravedad del juramento. En efecto, tan solo se encuentra suscrito por el señor Edgar Páez Bastidas, aun cuando en el informe se señala que fue también elaborado por las siguientes personas: (i) Guillermo Rodríguez, (ii) Mónica Salamanca, (iii) Nicolás A. Barros, (iv) Luis Javier Pisco, (v) Maribel Medina, (vi) Bernardo Ortiz, (vii) Gustavo Rodríguez, (viii) Nilson A. Murillo, (ix) Jessica Arévalo, (x) Andrea Ropero, (xi) Cesar Augusto Macías, (xii) Diana Carolina Jaimes. Y en ninguna parte del documento se señala que el señor Páez Bastidas lo haya suscrito bajo la gravedad del juramento.

El numeral 3 del artículo 337 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no permite, de ninguna forma, que un Informe de Visita sea rendido por algunos de los visitadores. Y es que la norma es perentoria: Todos los visitadores tienen que suscribir el Informe de Visita y lo tienen que hacer bajo la gravedad del juramento.

Dispone la norma mencionada lo siguiente:

> ***"ARTICULO 337. DISPOSICIONES VARIAS.***
> ***...***
> ***3. Deberes de los inspectores y reserva de informes.*** *Todo inspector debidamente nombrado y posesionado bajo juramento, cuando haya recibido para ello comisión del Superintendente, deberá sin demora revisar la entidad designada en dicha comisión, y rendir al Superintendente un informe jurado sobre el resultado de su*

Carrera 7 # 76 - 35 - Oficina 502A - Teléfono: (+57) (1) 6403188 - Bogotá - Colombia - www.florezlegal.com

examen. Todos los informes de los inspectores y agentes especiales serán comunicados confidencialmente y no podrán hacerse públicos."

Como la prueba que objeto es ilegal al no cumplir con los requisitos que impone el numeral 3 del artículo 337, la misma es violatoria del debido proceso y no puede hacerse valer contra mi representada.

Vale la pena señalar que lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 337 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero es aplicable al presente caso por virtud de lo establecido en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, norma que señala lo siguiente:

"Artículo 36. Funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Son facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para el logro de sus objetivos: (…9

23. ***Ejercer las funciones de inspección****, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito* *en los mismos términos, con las mismas facultades y* ***siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria*** *con respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar".* (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

Formulo, en esos términos, objeción para que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 se tenga como prueba en el presente proceso administrativo sancionatorio.

6. SOLICITUD DE ARCHIVO DEL EXPEDIENTE

De conformidad con lo señalado en el presente escrito y las pruebas que solicito y que habrán de practicarse respetuosamente solicito a ese Despacho que ordene el archivo de la investigación de la referencia.

7. NOTIFICACIONES

Recibiré las notificaciones a que hubiere lugar en mi oficina de abogado, la cual se encuentra ubicada en la Carrera 7 No. 76-35, Oficina 502A de la ciudad de Bogotá o en el siguiente correo electrónico: aflorez@florezlegal.com.

Cordialmente,

ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS
C.C 79.592.015 de Bogotá
T.P. 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura

PRUEBA NO. 11. COPIA DEL AUTO NO. 003 PROFERIDO POR LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.

Identificador: 2sOY37xE+YvfYbKXrMLxQFhpSys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

220- 20214400040432
Bogotá, D.C.

Al contestar por favor cite estos datos:
Fecha de Radicado: 2021-08-09 08:45:36
No. de Radicado: 20212200409591

AUTO No. 003

"POR EL CUAL SE INCORPORAN PRUEBAS Y SE CORRE TRASLADO PARA PRESENTAR ALEGATOS EN EL EXPEDIENTE 33987/2020/SG"

El Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, en ejercicio de las facultades legales, en especial las conferidas en el numeral 8ª del Decreto 186 de 2004, y en aplicación de lo dispuesto en el Capítulo III, del Título III, de la Ley 1437 de 2011, y

1. CONSIDERANDO

Que, en ejercicio de la función de control atribuida a esta Superintendencia, mediante Auto 001 radicado con el No. 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020, la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, formuló Pliego de Cargos a **ALVARO MELENDEZ GRAU** identificado con C.C. No. 79.590.713, **NUBIA MARITZA GUERRERO ROMERO** identificada con C.C. No. 51.936.666, **MIGUEL ALEXANDER SAENZ HERRERA** identificado con C.C. No. 80.226.856, **ANNA NEBETH ZAMORANO CALVO** identificado con C.C. No. 30.336.118, **MARTHA ELENA QUINTERO PÉREZ** identificada con C.C. No. 42.086.510, **REINALDO MORENO BAYONA** identificado con C.C. No. 91.222.935, **DIANA MARITZA ACHURY RODRIGUEZ** identificada con C.C. No. 52.455.125, en su condición de miembros principales del Consejo de Administración y a **INGRYD GEOVANA MORA JIMENEZ,** identificada con C.C. No. 37.278.016, en calidad de gerente de **FINANCIERA PROGRESSA** identificada con NIT 830.033.907-8 (en adelante **PROGRESSA**), por presuntamente infringir lo establecido en el numeral 2.4 y 2.4.1 del Capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera de la SES, modificada por la Circular Externa No. 003 de 2013.

Que, el señor **ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS** identificado con C.C No. 79.592.015 y Tarjeta Profesional No. 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura, apoderado de los investigados, presentó incidente de nulidad el día 21 de diciembre de 2020, el cual fue resuelto mediante Auto No. 002 con radicado 20212200407441 de fecha 06 de agosto de 2021.

Que, el Auto 001 radicado con el No. 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020 fue notificado de la siguiente manera:

Documento firmado digitalmente

Identificador: 2sOY 37vE XvY YbKX rMLx qFhn Sys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

NOMBRE	FORMA DE NOTIFICACIÓN	RADICADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN
Alvaro Melendez Grau	Aviso	20205100573511 del 01 de diciembre de 2020	05/12/2020
Nubia Maritza Guerrero Romero	Aviso	20205100573501 del 01 de diciembre de 2020	02/12/2020
Miguel Alexander Saenz Herrera	Aviso	20205100573661 del 01 de diciembre de 2020	02/12/2020
Anna Nebeth Zamorano Calvo	Aviso	20205100573491 del 01 de diciembre de 2020	02/12/2020
Martha Elena Quintero Pérez	Conducta Concluyente		21/12/2020
Reinaldo Moreno Bayona	Conducta Concluyente		21/12/2020
Diana Maritza Achury Rodriguez	Aviso	20205100572671 del 01 de diciembre de 2020	02/12/2020
Ingryd Geovana Mora Jimenez	Aviso	20205100572891 del 01 de diciembre de 2020	02/12/2020

En el caso de **MARTHA ELENA QUINTERO PÉREZ** y **REINALDO MORENO BAYONA**, no se tuvo constancia del ingreso al buzón del aviso enviado el día 01 de diciembre de 2020, no obstante, al verificar que los señores mencionados anteriormente allegaron a esta Superintendencia incidente de nulidad, mediante apoderado, se entenderá surtida la notificación por conducta concluyente el 21 de diciembre de 2020, tal como lo indica el artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, que prevé:

> ***"ARTÍCULO 72. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES Y NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE****. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión,* ***a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales*** (negrilla fuera de texto).

Que, el señor **ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS** identificado con cédula de ciudadanía 79.592.015 y Tarjeta Profesional No. 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura, presentó escrito de descargos con los siguientes radicados:

NOMBRE	RADICADO	FECHA MÁXIMA DE PRESENTACIÓN	DENTRO DE LOS TÉRMINOS
Alvaro Melendez Grau	20204400491582 del 22/12/2020	30/12/2020	SI
Nubia Maritza Guerrero Romero	20204400491612 del 22/12/2020	24/12/2020	SI
Miguel Alexander Saenz Herrera	20204400491632 del 22/12/2020 20204400491712 del 22/12/2020	24/12/2020	SI

Documento firmado digitalmente

Anna Nebeth Zamorano Calvo	20204400491572 del 22/12/2020	24/12/2020	SI
Martha Elena Quintero Pérez	20204400491722 del 22/12/2020	14/01/2021	SI
Reinaldo Moreno Bayona	20204400491622 del 22/12/2020	14/01/2021	SI
Diana Maritza Achury Rodriguez	20204400491642 del 22/12/2020 20204400491652 del 22/12/2020	24/12/2020	SI
Ingryd Geovana Mora Jimenez	20204400491682 del 22/12/2020	24/12/2020	SI

2021-08-09 08:45:36

Que la Superintendencia de la Economía Solidaria con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, adoptó como medida transitoria por motivos de salubridad pública y fuerza mayor, mediante las Resoluciones Nos. 2020SES003695 del 19 de marzo de 2020, 2020SES004475 del 17 de abril de 2020, 2020110005495 del 8 de mayo de 2020, 2020SES006485 del 29 de mayo de 2020 y 2020SES007495 del 13 de julio de 2020, la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y procesales del régimen administrativo sancionatorio, entre el 19 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020 y entre el 13 de julio al 31 de agosto del mismo año, por lo que, en dichos lapsos no corrieron los términos de caducidad del presente proceso sancionatorio.

2. CONSIDERACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA

Que de conformidad con lo establecido por el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011[1], los investigados podrán dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretenda hacer valer, las cuales podrán ser rechazadas de manera motivada por considerarse impertinentes, inconducentes o superfluas.

Que así mismo, el articulo 40 *Ibidem,* señala que durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrá aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales; así mismo, señala que serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil, hoy en día Código General del Proceso. De manera que siempre que exista la necesidad de decretar una prueba para esclarecer hechos objeto de investigación, se podrá decretar de oficio, con la condición de permitirse la contradicción de la misma.

Que, la etapa probatoria tiene como objeto producir elementos de juicio, encaminados a obtener determinadas piezas probatorias tendientes a crear convicción sobre la existencia o inexistencia de los hechos afirmados por las partes, con fundamento en sus pretensiones o defensas.

[1] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Identificador: 2sOY 37xE XvY YbKX rMLx oEhn Sys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica
Documento firmado digitalmente

2021-08-09 08:45:36

Que dichas piezas procesales deben ser pertinentes, conducentes y útiles, toda vez que los hechos articulados en el proceso son los que constituyen el tema a probar, y estos tendrán incidencia sobre lo que se va a concluir en el mismo.

Que, en concordancia con lo anterior, al respecto de los principios probatorios de pertinencia y conducencia, el Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Cuarta), en decisión del diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010), Rad. 18093, Consejero Ponente Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, se pronunció de la siguiente manera:

> *"El artículo 168 del C.C.A. señala que, en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, la forma de practicarlas y los criterios de valoración, son aplicables las normas del Código de Procedimiento Civil. El artículo 178 del C. de P.C. dispone: "Las pruebas deben ceñirse al asunto materia del proceso y el juez rechazará in limine las legalmente prohibidas o ineficaces, las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifiestamente superfluas". De la última norma se infiere que para determinar si procede el decreto de las pruebas propuestas por las partes, el juez debe analizar si éstas cumplen con los requisitos de pertinencia, conducencia, utilidad y legalidad. Por esencia, la prueba judicial es un acto procesal que permite llevar al juez al convencimiento de los hechos que son materia u objeto del proceso. Desde el punto de vista objetivo, las pruebas deben cumplir con los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad. La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia, por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con los demás hechos que interesan al proceso. La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no debe estar ya demostrado con otro medio probatorio. (…)"*

Que, con base a la anterior definición, es necesario señalar lo que el Código General del Proceso determina en cuanto a las pruebas:

1. Que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, esto es la necesidad de la prueba (Art. 164 del C.G.P.).

2. Que sirven como pruebas, la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez (Art. 165 del C.G.P).

3. Que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba (Art. 167 del C. G P.).

Identificador: 2sOY 37xE XvY YbKX rMLx oFhn Sys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

Documento firmado digitalmente

Identificador: 2sOY37xE+XvfYbKXrMLxQFhpSys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica
2021-08-09 08:45:36

4. Que las pruebas deben ceñirse al asunto materia del proceso y que el juez rechazará in limine las legalmente prohibidas o ineficaces, las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifestaciones superfluas (Art. 168 del C. G P.).

Que, el tratadista Nattan Nisimblat en su libro "Derecho Probatorio - Principios y Medios de Prueba en Particular Actualizado con la Ley 1395 de 2010", en las páginas 131 y 132, al respecto de los requisitos intrínsecos de la prueba, definió lo siguiente:

> *"(…)* ***2.3.1.1. Conducencia.***
>
> *La conducencia es la idoneidad del medio de prueba para demostrar lo que se quiere probar y se encuentra determinada por la legislación sustantiva o adjetiva que impone restricciones a la forma como debe celebrarse o probarse un determinado acto jurídico (elementos ad substatiam actus y ad probationem) (…)"*
>
> ***2.3.1.2. Pertinencia.***
>
> *Inutile est probare quod probatum non relevant y frustra probatum non relevant. La pertinencia demuestra la relación directa entre el hecho alegado y la prueba solicitada. Bien puede ocurrir que una prueba sea conducente para demostrar un hecho determinado, pero que, sin embargo, no guarde ninguna relación con el "tema probatorio". Son ejemplos de pruebas impertinentes las que tienden a demostrar lo que no está en debate (…)*
>
> ***2.3.1.3. Utilidad.***
>
> *En desarrollo del principio de economía, una prueba será inútil cuando el hecho que se quiere probar con ella se encuentra plenamente demostrado en el proceso, de modo que se torna en innecesaria y aún costosa para el debate procesal. Para que una prueba pueda ser considerada inútil, primero se debe haber establecido su conducencia y pertinencia. En virtud de este principio, serán inútiles las pruebas que tiendan a demostrar notorios, hechos debatidos en otro proceso o hechos legalmente presumidos."*

2.1. DE LAS PRUEBAS

En materia probatoria es preciso tener en cuenta que las pruebas deben ser producidas con el objeto de que cumplan con la función de llevar al fallador de conocimiento, a la convicción suficiente para que pueda decidir sobre el asunto materia de controversia, además del estudio de la conducencia, pertinencia y utilidad de las mismas. En este orden de ideas y a sabiendas que la finalidad de las reglas procesales, no es otra que el otorgar garantías de certeza a la demostración de los hechos, esta Entidad efectuará el estudio de la solicitud de las mismas.

Documento firmado digitalmente

Identificador: 2sOY37xE+XvfYbKXrMLxoEhnSys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

2.1.1. INCORPORACIÓN DE PRUEBAS

2021-08-09 08:45:36

2.1.1.1. Documentales:

El apoderado de los investigados, de manera conjunta, allegó las siguientes pruebas, a saber:

1. Certificación del organigrama de PROGRESSA expedida por el Auditor Interno de la Cooperativa.
2. Manual de Funciones del Gerente de Riesgos de PROGRESSA.
3. Manual de Políticas del Sistema de Administración de Riesgo de Crédito – SARC, Versión No. 12 vigente para febrero de 2018.
4. Modelo de Provisiones de Cartera y Pérdida Esperada.
5. Acta No. 150 del 28 de abril de 2015 del Consejo de Administración de PROGRESSA.
6. Acta No. 11 del mes de enero de 2018 del Comité de Riesgos de PROGRESSA.
7. Acta No. 12 del mes de abril de 2018 del Comité de Riesgos de PROGRESSA.
8. Acta No. 13 del mes de mayo de 2018 del Comité de Riesgos de PROGRESSA.
9. Acta No. 14 del mes de junio de 2018 del Comité de Riesgos de PROGRESSA.
10. Acta No. 15 del mes de julio de 2018 del Comité de Riesgos de PROGRESSA.
11. Acta No. 16 del mes de agosto de 2018 del Comité de Riesgos de PROGRESSA.
12. Acta No. 17 del mes de octubre de 2018 del Comité de Riesgos de PROGRESSA.
13. Acta No. 18 del mes de noviembre de 2018 del Comité de Riesgos de PROGRESSA.
14. Acta No. 19 del mes de diciembre de 2018 del Comité de Riesgos de PROGRESSA.

Esta Superintendencia las encuentra conducentes, pertinentes y útiles, ya que son el medio idóneo para desvirtuar o corroborar los cargos formulados a los miembros principales del Consejo de Administración y al Gerente de la cooperativa **PROGRESSA**, por lo tanto se considera procedente el decreto como prueba de los documentos aportados por su el Apoderado, por lo que se procederá a incorporarlas mediante el presente auto en su valor legal, y serán objeto de análisis al momento de resolverse de fondo la presente actuación administrativa.

2.1.2. RECHAZO DE PRUEBAS

2.1.2.1. Documentales

El apoderado de los investigados de manera conjunta, allegó y solicitó que se decretaran e incorporaran las siguientes pruebas documentales:

Documento firmado digitalmente

Identificador: 2sQY37xE+XvfYbKXrMLxgEhnSys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

2021-08-09 08:45:36

- Copia del Informe Preliminar al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, realizado en el mes de diciembre de 2019 por la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

- Copia de los documentos producidos antes, durante y después del informe del mes de diciembre de 2019, realizado por la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria denominado "Informe Preliminar Seguimiento al Proceso de Inspección de la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo" y que se relacionen con el mismo. Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar las inconsistencias particulares en que incurrió esa Superintendencia en la inspección realizada a Progresa entre los días 8 y 24 de mayo de 2019.

Al respecto, se considera que no son pertinentes, conducentes, ni útiles, ya que, la Oficina de Control Interno en el informe que refiere el apoderado, realizó observaciones encaminadas a mejorar los procedimientos de cargue de información en el Sistema de Gestión Documental – Esigna; lo cual, no tiene repercusión alguna en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio y no desvirtúan los cargos formulados en el Auto No. 001 con radicado 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020.

- Copia de la queja disciplinaria interpuesta en contra del señor Edgar Páez Bastidas, el 18 de diciembre de 2020 ante la Procuraduría General de la Nación.
- Copia del contrato laboral del Dr. Páez junto con la certificación laboral expedida por PROGRESSA, a los cuatro (4) días del mes de diciembre de 2019.
- Copia de la liquidación laboral del Dr. Páez.
- Copia de la certificación crédito y estado de cuenta del crédito del Dr. Páez en PROGRESSA.
- Copia de la certificación aportes y detalle de los aportes del Dr. Páez en PROGRESSA.
- *"Hoja de vida del señor Edgar Páez Bastidas, Coordinador Inspección de la visita realizada a PROGRESSA entre los días 8 al 24 de mayo de 2019. Esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el señor Edgar Páez se encontraba incurso en una causal de impedimento y que violó el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés de los servidores públicos al suscribir el Informe Externo de Inspección No. 003-2019".*

Frente a las pruebas aportadas por el apoderado de los investigados señaladas en precedencia, debe precisar esta Superintendencia que no reúnen los requisitos de pertinencia, conducencia y

Documento firmado digitalmente

2021-08-09 08:45:36

utilidad, ya que no desvirtúan los cargos formulados a los Consejeros y Representante Legal de PROGRESSA, por al parecer no dar cumplimiento a la obligación prevista los numerales 2.4 y 2.4.1 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera SES, en el año 2018.

Ahora bien, frente a la recusación del funcionario Edgar Páez Bastidas, esta Superintendencia se pronunció en su oportunidad mediante la Resolución No. 2019220008165 de 30 de diciembre de 2019, acto administrativo conocido por los directivos de la Cooperativa y el apoderado de la misma.

- Hojas de vida de Guillermo Rodríguez Estévez, Mónica Salamanca, Nicolás Agustín Barros, Maribel Medina, Luis Javier Pisco, Nilson Alexander Murillo, Jessica Arévalo, Andrea Ropero, Cesar Augusto Macías y Diana Carolina Jaimes, en calidad de Inspectores y de Gustavo Galindo Yanguma, Jefe de la visita realizada a PROGRESSA del 8 al 24 de mayo de 2019.

Decretar e incorporar las hojas de vida de los funcionarios que actuaron en calidad de inspectores y jefe de visita, no reúnen los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad en el proceso administrativo en curso, como quiera que no desvirtúan los cargos formulados a los Consejeros, ni al Gerente de PROGRESSA en el Auto No. 001 con radicado 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020. Adicionalmente, el apoderado no indicó la finalidad de la incorporación de las mismas.

- Copia del Procedimiento de Visita In – Situ R- INSF-001, versión 11, actualizado al 1 de junio de 2017 de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Esta prueba no es pertinente, conducente, ni útil, puesto que el modelo de informe externo de inspección utilizado por esta Superintendencia, corresponde al documento D-INSP-04 de octubre de 2008, que se encuentra aprobado en la plataforma documental ISOLUCION, y no el R- INSF-001, como lo indica el apoderado de los investigados.

- Copia de la Decisión del Comité que evaluó el seguimiento de respuesta al Informe Externo de Inspección No. 003-2019.
- Copia de los oficios mediante los cuales se designó a la Comisión de Visita.

Las pruebas solicitadas por el apoderado de los investigados, no reúnen los requisitos de pertinencia, conducencia, ni utilidad, por lo tanto, no desvirtúan los cargos formulados.

Es importante precisar que, en ejercicio de la facultad legal de inspección, el Superintendente de la Economía Solidaría, cuenta con la autonomía para conformar la Comisión inspectora que

Identificador: 2sOY37xE+XvfYbKXrMLxQFhnSys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

Documento firmado digitalmente

2021-08-09 08:45:36

Identificador: 2sOY37xE XvfYbKX rMLxoFhnSys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

desarrolla la visita y cuyos resultados se ven reflejados en el informe externo de inspección, los cuales se fundan en la verificación de la información y la documentación que fue puesta a disposición por parte de la Cooperativa al momento de la visita.

2.1.2.2. Testimoniales

El apoderado de los investigados solicita que se decrete y practique el testimonio de las siguientes personas:

- Edgar Páez Bastidas, *"Coordinador de Inspección de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el señor Edgar Páez se encontraba incurso en causales de impedimento para suscribir el Informe Externo de Inspección No. 003-2019, prueba que fundamenta el Pliego de Cargos que nos ocupa y con ello quedará demostrado que la presente actuación administrativa se adelantó en violación del principio constitucional de imparcialidad y que además se violó el debido proceso de mi representado".*

Esta Superintendencia, considera que el testimonio del funcionario en mención no reúne los requisitos de pertinencia, conducencia, ni utilidad en el presente procedimiento administrativo sancionatorio. Como se indicó, mediante la Resolución No. 2019220008165 de 30 de diciembre de 2019, se negó la recusación presentada por parte del apoderado de PROGRESSA en contra del funcionario Edgar Páez, dicho acto administrativo fue comunicado a los interesados en su oportunidad.

- *"Los señores Guillermo Rodríguez Estévez, Mónica Salamanca, Nicolás Agustín Barros, Maribel Medina, Luis Javier Pisco, Bernardo Ortiz Posada, NilsonAlexander Murillo, Gustavo Rodríguez Cruz, Jessica Arévalo, Andrea Ropero, Cesar Augusto Macías y a Diana Carolina Jaimes, en calidad de Inspectores y el señor Gustavo Galindo Yanguma en calidad de jefe de la visita realizada a Progressa entre los días 8 al 24 de mayo de 2019, esta prueba es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Informe Externo de Inspección No. 003-2019 es una prueba nula de pleno derecho que no puede ser utilizada en la presente actuación administrativa".*

Los testimonios solicitados, no son pertinentes, conducentes, ni útiles, como se ha indicado anteriormente, el informe de visita de inspección se funda en resultado de la verificación de la información y la documentación que fue puesta a disposición por parte de la Cooperativa al momento de la visita.

Documento firmado digitalmente

2021-08-09 08:45:36

- *"Los señores Miguel Sáenz Herrera en calidad de presidente del Consejo de Administración, Anna Nebeth Zamorano Calvo, Reinaldo Moreno Bayona, Nubia Maritza Guerrero Romero, Martha Elena Quintero Pérez, Diana Achury Rodríguez, en calidad de Consejeros de Administración e Ingryd Geovana Mora en calidad de Representante Legal de la Financiera Progressa; es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la presente actuación administrativa se ha adelantado en violación del principio constitucional al debido proceso".*

Dentro de los medios de prueba establecidos en el artículo 165 del Código General del Proceso, se establece el *"testimonios de terceros"*, es decir, a personas que no hagan parte de la investigación, por lo cual, no es procedente practicar testimonio a los investigados.

- *"La señora Sandra Liliana Mateus en calidad de Gerente de Riesgos, de la Financiera Progressa; es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que el Pliego de Cargos viola el principio de materialidad".*

El referido testimonio, no es pertinente, conducente, ni útil, ya que la formulación de cargos realizada por parte de esta Superintendencia se realizó por el presunto incumplimiento de lo establecido en la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, la cual, es de estricto cumplimiento para cualquiera de las Entidades sometidas a la inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia, en virtud de lo establecido en artículo 35 de la Ley 454 de 1998, dentro de las cuales se encuentra la Cooperativa PROGRESSA.

- *"La señora Mabel Astrid Neira Yepes, Jefe de Oficina de Control Interno de la Superintendencia de la Economía Solidaria; es conducente, pertinente y necesaria para demostrar que la Superintendencia de Economía Solidaria violó el debido proceso en el presente caso".*

No es pertinente, conducente, ni útil, teniendo en cuenta que la Oficina de Control Interno en el informe que refiere el apoderado, realizó observaciones encaminadas a mejorar los procedimientos de cargue de información en el Sistema de Gestión Documental – Esigna; lo cual, no tiene repercusión alguna en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio y no desvirtúan los cargos formulados en el Auto No. 001 con radicado 20202200525761 del 13 de noviembre de 2020.

2.1.2.3. Declaración de Parte

El apoderado solicita que los investigados sean escuchados en declaración de parte de conformidad a lo establecido en el artículo 191 del C.G.P., con el fin de rendir versión libre sobre los hechos que fundamentan el pliego de cargos, respecto de lo cual, cabe aclarar que el

Identificador: 2sOY37xE XvfYbKX rMLxoEhnSys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica
Documento firmado digitalmente

Identificador: 2sOY37wE+XvfYbKXrMLxQEhpSys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

artículo 191 del C.G.P citado por el togado, corresponde a los "*Requisitos de la confesión";* siendo que el artículo 202 de la misma norma, es la que establece los "*Requisitos del interrogatorio de parte".*

2021-08-09 08:45:36

Frente a la solicitud, considera esta Superintendencia que no es pertinente, conducente, ni útil, como quiera que los cargos formulados se deben desvirtuar de manera objetiva, es decir, con soportes físicos que verifiquen que contaban con las metodologías y técnicas analíticas para evaluar la cartera de créditos, y tenían definidas y aplican políticas de recalificación de créditos producto de la evaluación de cartera para el año 2018.

Sea pertinente mencionar, que las pruebas deben ir en correlación con el objeto de la investigación, y todo aquello que se allegue o solicite debe tener relación directa con el objeto de la misma, pues debe ser el medio de consecución de la verdad procesal.

2.1.2.4. Dictamen Pericial

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 40 del C.P.A.C.A, que indica que *"Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales",* podrá allegar el dictamen pericial de parte, hasta antes de que esta Superintendencia profiera decisión se fondo; para lo cual, contará con un término de 10 días hábiles.

En mérito de lo expuesto, el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: RECONOCER personería jurídica al abogado **ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS** identificado con cédula de ciudadanía 79.592.015 y Tarjeta Profesional No. 91.951 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de los investigados, dentro del procedimiento administrativo sancionatorio con Expediente 33987/2020/SG.

ARTÍCULO SEGUNDO: INCORPÓRESE y téngase como pruebas con el valor legal que corresponda, las pruebas documentales allegadas en los descargos por el abogado **ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS**, descritas en el numeral 2.1.1.1, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: RECHAZAR las pruebas documentales y testimoniales solicitadas por el abogado **ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS,** descritas en el numeral 2.1.2., de conformidad con

Documento firmado digitalmente

Identificador: 2sOY37xE+XvfYbKXrMLxoEhnSys=
Copia en papel auténtica de documento electrónico.
La validez de este documento puede verificarse en: https://sedeelectronica.supersolidaria.gov.co/SedeElectronica

expuesto en la parte motiva del presente Acto Administrativo.

2021-08-09 08:45:36

ARTÍCULO CUARTO: COMUNICAR el presente Acto Administrativo al abogado **ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS,** en la carrera 7° # 76-35, oficina 502ª de la ciudad de Bogotá o al correo aflorez@florezlegal.com.

ARTÍCULO QUINTO: CORRER TRASLADO a los investigados, para que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la comunicación del presente Auto, alleguen los correspondientes alegatos, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO SEXTO: Contra esta decisión no procede recurso alguno en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 1437 del 2011.

COMUNÍQUESE Y CUMPLASE

GUSTAVO SERRANO AMAYA
Superintendente Delegado para la Supervisión de la
Actividad Financiera del Cooperativismo

Proyectó: Andrea Álvarez
Revisó: Consuelo Daza Pico
Álvaro Hernández Barbosa

Documento firmado digitalmente