



SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

RESOLUCIÓN 2025140003155 DE

13 de junio de 2025

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

LA SUPERINTENDENTA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

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

I. ANTECEDENTES

Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, (en adelante denominada por su sigla, **PROGRESSA**, o como la **Cooperativa**, identificada con el NIT. 830.033.907-8, es una entidad asociativa autónoma de la economía solidaria, de derecho privado, responsabilidad limitada y de número de asociados y patrimonio social variable e ilimitado, constituida el 6 de agosto de 1996, bajo la figura de fondo de empleados de SaludCoop EPS, que se transformó posteriormente en entidad cooperativa especializada de ahorro y crédito, según Resolución No. 584 de 2001, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, en la Transversal 21 No. 98-71, Piso 5.

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

Mediante la Resolución No. 584 del 7 de junio de 2001, esta Superintendencia autorizó a **PROGRESSA** para ejercer la actividad financiera en forma especializada con sus asociados. La Cooperativa se encuentra inscrita en el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOOOP desde el 12 de noviembre de 2002, y cuenta con el seguro de depósitos que administra dicha Entidad.

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

En virtud de los hallazgos presentados y la configuración de las causales contenidas en los literales d) y j), del numeral 1, del artículo 114 del Decreto Ley 663 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y con fundamento en lo previsto en el artículo 291 ibidem, mediante la Resolución No. 2023212006585 de 15 de agosto de 2023 esta Superintendencia ordenó la medida de toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de **PROGRESSA**, para adelantar el diagnóstico de la situación real de la Cooperativa, por el término de dos (2) meses contados a partir de la fecha en que se hizo efectiva la medida, acto administrativo que fue notificado al entonces Representante Legal de la Cooperativa, el 18 de agosto de 2023.

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

A su vez, por medio de la Resolución No. 014 del 18 de agosto de 2023, el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas - FOGACOOB designó a la sociedad BDO AUDIT S.A.S. BIC, sigla BDO, identificada con NIT. 860.600.063-9, representada por Luis Fernando Reyes Ramírez, como Revisor Fiscal de la Cooperativa.

Por medio de la Resolución No. 2023212006585 del 15 de agosto de 2023, notificada al Representante Legal el 18 de agosto de 2023, esta Superintendencia ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de **PROGRESSA**, por el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de dicho acto administrativo, para adelantar el diagnóstico de la situación real de la Cooperativa, prevenir un deterioro patrimonial de la organización, evitar la afectación de los recursos de los asociados, o determinar si era posible tomar medidas para que la misma pudiera desarrollar su objeto conforme a las reglas que la rigen, o si se podían adoptar otras medidas que permitieran a los depositantes, ahorradores e inversionistas, obtener el pago total o parcial de sus créditos.

En el artículo 6 y el literal k) del artículo 7 del señalado acto administrativo, esta Superintendencia dispuso, entre otras, las medidas preventivas consistentes en *"Ordenar a PROGRESSA, la suspensión de la compensación de los saldos de los créditos otorgados a asociados contra aportes sociales, de conformidad con lo señalado en el artículo 102 de la Ley 510 de 1999, así como la suspensión de la devolución de los aportes sociales", y "La orden de suspensión de pagos de las obligaciones de PROGRESSA, causadas hasta el momento de la toma de posesión, cuando sea del caso. En cumplimiento de esta previsión, el Agente Especial no podrá devolver los depósitos de ahorro, ahorros permanentes, ni contractuales, ni pagar a su redención los certificados de depósito de ahorro a término emitidos por la Entidad intervenida"*

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

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

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

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

En consonancia con el inciso final del artículo 116 del Estatuto Orgánico Financiero y el numeral 1 del artículo 2.4.2.2.1 del Decreto 2555 de 2010 y, en cumplimiento de lo ordenado en la Resolución No. 2023212009765 de 15 de diciembre de 2023, el Agente Especial, Juan Manuel Russy Escobar, mediante el radicado No. 20244400012552 del 16 de enero de 2024, presentó el Plan de Recuperación para **PROGRESSA**.

Así, en dicho plan detalló los mecanismos para abordar los eventos que causaron la toma de posesión y también definió las alternativas para restablecer la Organización Solidaria a fin de que pueda cumplir con su objeto social, así como otras medidas destinadas a garantizar condiciones más favorables para que los depositantes, ahorradores e inversionistas puedan recuperar total o parcialmente sus acreencias, u otros recursos de salvaguardia.

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

Mediante Resolución No. 2024211002435 del 15 de abril de 2024, la Superintendencia levantó parcialmente la orden de suspensión de pagos de las obligaciones de la Cooperativa y, en su lugar, autorizó la devolución parcial a los acreedores, esto es ahorradores y depositantes, proyectadas para el primer semestre de 2024, correspondiente a intereses y saldos de capital menores a **VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$25.000.000) M/CTE.**; y para el segundo semestre de 2024, saldos de capital mayores a **VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$25.000.000) M/CTE.**

A través de los radicados No. 20244400313892 del 15 de septiembre de 2024 y No. 20244400381462 del 8 de noviembre de 2024, **PROGRESSA** solicitó prorrogar por un año adicional -esto es: del 15 de diciembre de 2024 al 15 de diciembre de 2025-, el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de la Cooperativa, contemplado en la Resolución No. 2023212009765 de 15 de diciembre de

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

2023, argumentando los avances positivos logrados en la ejecución del Plan de Recuperación durante el primer semestre de 2024, incluyendo la mejora en indicadores financieros, la devolución de depósitos, y la gestión eficaz de solvencia, liquidez y costos.

Con el radicado No. 20244400381462 del 8 de noviembre de 2024 se presentó a esta Superintendencia el concepto de la sociedad BDO AUDIT S.A.S. BIC, sigla BDO, en calidad de Revisora Fiscal de la Cooperativa, respecto de la solicitud de prórroga presentada por el Agente Especial. La sociedad BDO, representada por el Revisor Fiscal Ángel Rodrigo Roncancio Beltrán, manifestó no tener objeciones sobre la solicitud de prórroga presentada por la administración de la Cooperativa, debido a que en su concepto, esta se alineaba con el plan de recuperación y la realidad económica de **PROGRESSA**.

A su vez, la sociedad BDO enfatizó la necesidad de realizar un seguimiento periódico y adecuado para garantizar el cumplimiento del Plan de Recuperación.

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

La solicitud de prórroga del Agente Especial de **PROGRESSA**, fue presentada por la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo en sesión del Comité de Supervisión de la entidad, llevada a cabo el 31 de noviembre de 2024, para su aprobación.

Con ello, el Comité de Supervisión determinó pertinente prorrogar el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **PROGRESSA** por el termino de seis (6) meses, hasta el 15 de junio de 2025. Dicha decisión fue adoptada por medio de la Resolución No. 2024220008215 de 13 de diciembre de 2024.

El 15 de mayo de 2025, el Agente Especial de **PROGRESSA**, por medio de radicado interno temporal No. 202505160802054C, solicitó prorrogar por el término de seis (6) meses, hasta el 15 de diciembre de 2025, el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de la Cooperativa.

Por su parte, la sociedad BDO AUDIT S.A.S. BIC, sigla BDO, en calidad de Revisora Fiscal de la Cooperativa, representada por el Revisor Fiscal Ángel Rodrigo Roncancio Beltrán, en concepto remitido a esta Superintendencia el 12 de junio de 2025 mediante correo electrónico, manifestó no tener objeciones sobre la solicitud de prórroga presentada por la administración de la Cooperativa, debido a que, en su concepto, se alinea con el plan de recuperación y la realidad económica de **PROGRESSA**, reiterando la necesidad de adelantar un plan de seguimiento periódico y adecuado para garantizar el cumplimiento del Plan de Recuperación.

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

A su vez, mediante el radicado No. 20251400127521 del 29 de mayo de 2025, el Grupo Interno de Trabajo de Asuntos Especiales del Despacho de la Superintendente, solicitó al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOOOP, emitir su concepto respecto de la solicitud de prórroga presentada por el Agente Especial de **PROGRESSA**.

La mencionada solicitud fue atendida por dicho Fondo, a través del radicado No. 20254400167222 del 9 de junio de 2025, en el cual conceptuó favorablemente sobre la prórroga de la medida de intervención:

"Como se estipuló en la Resolución 2024220008215 del 13 de diciembre de 2024 mediante la cual la Superintendencia prorrogó el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de Progressa "..., se estima que la prórroga de la medida de intervención es procedente para culminar el proceso de incorporación mediante la fusión por incorporación, una solución estructural para superar los problemas financieros y operativos de la Cooperativa,..." y teniendo en cuenta la decisión unánime de la Asamblea General de delegados de Progressa el pasado 27 de marzo de 2025 de incorporarse con la Cooperativa Juriscoop, consideramos que este mecanismo se constituye en la mejor alternativa de protección de los ahorradores.

Frente al plazo solicitado por el Agente Especial a esta Superintendencia, durante el cual se espera se efectúen las actividades necesarias para la fusión por incorporación, este resulta coherente frente lo observado en procesos de incorporación previos en el mercado. Ahora bien, dependerá principalmente de las acciones del supervisor para la expedición de los actos administrativos que le permitan a la Cooperativa Juriscoop realizar su incorporación con Progressa" (Se destaca)

Así mismo, la solicitud de prórroga del Agente Especial de PROGRESSA, fue presentada por el Grupo Interno de Asuntos Especiales adscrito al Despacho -creado por medio de la Resolución 2025100001615 del 17 de marzo de 2025-, en sesión ordinaria del Comité de Supervisión, llevado a cabo el 26 de mayo de 2025, para su aprobación.

El Comité de Supervisión determinó pertinente prorrogar el término de la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **PROGRESSA** por el término de seis (6) meses, hasta el 15 de diciembre de 2025.

Analizada la solicitud de prórroga respecto de la medida de intervención adoptada respecto de **PROGRESSA**, y teniendo en cuenta el concepto rendido al respecto por el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOOOP, esta Superintendencia considera pertinente prorrogar el término de vigencia de la toma de posesión para administrar de la **Cooperativa**, por el plazo solicitado por su Agente Especial, con base en los fundamentos y consideraciones que se expondrán en los capítulos que obran a continuación.

II. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

El artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, faculta a la Superintendencia de la Economía Solidaria para ejercer la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la economía solidaria, que no se

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

encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. Para ello podrá ejercer sus funciones en los mismos términos, con las mismas facultades y aplicando los mismos procedimientos que la Superintendencia Financiera desarrolla con respecto a los establecimientos de crédito¹.

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

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

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

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

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

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

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

"(...)

3. Cuando se disponga la administración de la entidad, la toma de posesión no podrá exceder del plazo de un (1) año, prorrogable por la

¹ Ley 454 de 1998, artículo 36, numeral 23.

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

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

A su vez, el artículo 9.1.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010, señala en el inciso 3 del numeral 2 lo siguiente:

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

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

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

A su vez, el numeral 2.7. del Capítulo I, Parte II, del Título VI de citada Circular, señala:

“2.7. Solicitudes de prórroga del término de toma de posesión por parte de agente especial.

El término de intervención de la toma de posesión para administrar es de un (1) año, prorrogable por otro año adicional; para esta clase de prórroga el agente especial deberá presentar a esta Superintendencia, con mínimo treinta (30) días de antelación al vencimiento del término del proceso de la toma de posesión, solicitud debidamente sustentada, anexando los siguientes documentos:

- Informe de la situación financiera, jurídica, administrativa y de gestión de la organización intervenida.
- Resumen consolidado que indique las actividades realizadas y el cumplimiento total o parcial del plan de recuperación.
- Indicación de las causales de toma de posesión que se encuentran subsanadas y de aquellas que están pendientes.

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

- *Cronograma que contenga las actividades que se pretenden desarrollar durante el periodo de la prórroga.*
- *Concepto emitido por el revisor fiscal sobre la prórroga solicitada.*

Ahora bien, el Gobierno Nacional por resolución ejecutiva puede autorizar una prórroga mayor cuando así se requiera en razón de las características de la organización de conformidad al inciso final del artículo 116 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Para esta clase de solicitudes, el agente especial deberá presentar a esta Superintendencia, con mínimo tres (3) meses de antelación al vencimiento del término del proceso de la toma de posesión, solicitud debidamente sustentada, anexando los documentos mencionados anteriormente” (Se destaca)

Así las cosas, la Superintendencia de la Economía Solidaria tiene la facultad de prorrogar la medida de toma de posesión para administrar, en tanto su finalidad es permitir que el Agente Especial administre la entidad intervenida con el propósito de superar las causales que generaron la adopción de la medida, colocando a la empresa solidaria en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social, para la posterior entrega a sus asociados².

III. CONSIDERACIONES

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

1. Fundamento de la solicitud

En efecto, el Agente Especial designado para PROGRESSA solicitó a la Superintendencia de la Economía Solidaria la prórroga de la medida de toma de posesión para administrar, actualmente vigente hasta el 15 de junio de 2025, por un término adicional de seis (6) meses, esto es, hasta el 15 de diciembre de 2025, en virtud de:

- La ejecución progresiva y consistente del Plan de Recuperación, con mejoras verificables en indicadores clave.
- La materialización parcial de estrategias financieras, comerciales y operativas previstas en dicho Plan.
- El avance en el proceso de incorporación por fusión con otra entidad solidaria (JURISCOOP), el cual se encuentra en etapa de trámite formal ante esta Superintendencia.

² Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria, Título VI.

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

Sobre las actividades pendientes debe decirse que estas consisten, entre otras, en:

- Presentación del informe de ejecución del Plan de Recuperación de 2025 (20 de julio).
- Gestión de la incorporación por fusión con JURISCOOP (documentación radicada en mayo de 2025).
- Ejecución del cronograma del segundo semestre de 2025, en aspectos de vinculación, control del gasto, recuperación de cartera, fidelización y seguimiento de indicadores.
- Gestión jurídica y técnica del proceso con DIAN, en paralelo con el seguimiento del Plan de Contingencia de Liquidez.
- Preparación de la salida ordenada del régimen de intervención, sujeta al resultado del proceso de fusión y consolidación del modelo operativo.

Ahora bien, la solicitud se enmarca en lo previsto por la Circular Básica Jurídica – Título VI, Parte I, Capítulo III, que permite prorrogar la medida de toma de posesión por administración cuando subsistan los motivos que justificaron su adopción o cuando resulte necesaria para la consolidación de una estrategia de recuperación institucional, previo análisis técnico de esta Superintendencia.

2. Análisis técnico-jurídico de la solicitud de prórroga

2.1. Competencia y marco normativo aplicable

Tal como quedó establecido en el acápite anterior, esta Superintendencia es competente para conocer, prorrogar, modificar o levantar las medidas de toma de posesión sobre entidades solidarias que desarrollen actividad financiera, en virtud del artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, y con base en el régimen especial de intervención previsto en los artículos 113 y 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en lo que resulte aplicable, y en el Título VI de la Circular Básica Jurídica de 2020.

En particular, la toma de posesión para administrar encuentra fundamento en el numeral 4.2. del Capítulo III, Parte I y el numeral 2.7. del Capítulo I, Parte II, del Título VI de la Circular Básica Jurídica, según los cuales esta podrá ser prorrogada por esta Superintendencia, previa solicitud del Agente Especial.

2.2. Naturaleza, evolución y propósitos del proceso de intervención

PROGRESSA se encuentra bajo régimen de intervención desde el 15 de agosto de 2023, a través de una medida de toma de posesión con fines de administración, que no implica liquidación ni cesación de operaciones; sino el sometimiento temporal de la empresa a un esquema de control intensificado, con el fin de estabilizar su operación, restablecer la confianza del público y garantizar la continuidad de su objeto social.

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

Durante este período, la Agencia Especial ha implementado un Plan de Recuperación de mediano plazo, estructurado en torno a cinco pilares estratégicos: (i) recuperación del equilibrio financiero; (ii) fortalecimiento del gobierno corporativo; (iii) restitución de la confianza institucional; (iv) reconfiguración de los pasivos y activos improductivos; y (v) búsqueda de una solución estructural mediante incorporación.

En dicho contexto, la solicitud de prórroga por seis (6) meses adicionales, hasta el 15 de diciembre de 2025, tiene como propósito no sólo garantizar la culminación efectiva del proceso de incorporación a la Cooperativa JURISCOOP, sino también consolidar los logros alcanzados y asegurar la ejecución final de actividades clave, aún pendientes, bajo la orientación técnica y la supervisión directa de esta Entidad.

2.3. Justificación estratégica: incorporación como medida de salvamento estructural

Conforme a los principios de eficiencia y continuidad institucional, y en ejercicio del principio de autogestión cooperativa consagrado en la Ley 79 de 1988 y en la Ley 454 de 1998, la Asamblea General Extraordinaria de Delegados de **PROGRESSA** aprobó por unanimidad, en marzo de 2025, la incorporación a JURISCOOP, como salida estructural al régimen de intervención.

Este proceso —concertado, deliberado y voluntario— ha sido objeto de análisis técnico por ambas entidades solidarias, con la conformación de comités de integración, elaboración de diagnósticos operativos y financieros, y la estructuración del expediente regulatorio. Dicho trámite fue formalmente radicado ante esta Superintendencia el 13 de mayo de 2025, por medio de los radicados Nos. 202505121117098C, 202504300900C y 202505121145152C, y se encuentra en curso de revisión.

En consecuencia, se advierte que el desarrollo del proceso de incorporación se encuentra en etapa decisiva, y la permanencia temporal del régimen de toma de posesión resulta necesaria para evitar vacíos de dirección, preservar la institucionalidad, proteger los intereses de los asociados y facilitar una transición ordenada.

2.4. Seguimiento de resultados e indicadores de estabilización

El análisis integral de los reportes entregados por el Agente Especial, junto con la solicitud de prórroga, así como del concepto emitido por la Revisoría Fiscal, permite constatar una tendencia sostenida de mejoramiento en los indicadores financieros, operativos y de confianza, entre el segundo semestre de 2024 y el primer trimestre de 2025:

- Solvencia patrimonial: la entidad ha mantenido un nivel superior al mínimo exigido (9%), con un promedio de 29,88%, lo que revela una sólida capacidad de absorción de pérdidas.
- Captaciones: sin estar previstas en el plan inicial, se consolidaron captaciones por \$11.035 millones, reflejo de recuperación reputacional y disciplina en la gestión de liquidez.

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

- Reestructuración de pasivos: se suscribieron acuerdos financieros en condiciones favorables, disminuyendo la carga financiera e incrementando la sostenibilidad del flujo operativo.
- Movilización de activos no productivos: se avanzó significativamente en la comercialización de inmuebles y en la venta de cartera provisionada, generando liquidez efectiva.
- Gestión de cartera vencida: la aplicación de estrategias diferenciadas permitió reducir el índice de cartera deteriorada, optimizar el recaudo y disminuir el gasto por deterioro, con apoyo en un modelo de calificación ajustado.
- Crecimiento de aportes sociales: se registró un incremento neto de \$6.239 millones y la afiliación de 1.725 nuevos asociados, lo que evidencia confianza y legitimidad institucional.
- Gestión SARLAFT y cumplimiento normativo: se fortaleció el componente de control del riesgo de LA/FT, con nombramiento de oficiales de cumplimiento, cumplimiento de reportes y atención a requerimientos de la DIAN y Contraloría, con provisiones contables adecuadas.
- Tablero de límites e indicadores clave: se destaca la mejora en el margen de intermediación (8,45%), la suficiencia del margen financiero (40,24%) y la cobertura de provisiones (52,84%).

2.5. Evaluación del principio de proporcionalidad en la continuidad de la medida

Conforme al principio de proporcionalidad, en su triple dimensión de idoneidad, necesidad y estricta proporcionalidad³, debe evaluarse si la prórroga es adecuada, indispensable y razonable frente a la finalidad constitucional de proteger los recursos del público y preservar la estabilidad de las empresas solidarias.

- Idoneidad: la medida es adecuada para asegurar la ejecución plena del plan de recuperación y la culminación del proceso de incorporación, conforme al marco legal y técnico aplicable.
- Necesidad: o existe alternativa menos intensa que permita garantizar, con igual grado de eficacia, los fines de protección de los asociados, continuidad operativa y concreción de la solución estructural.
- Proporcionalidad estricta: el sacrificio temporal de la autonomía administrativa de la entidad solidaria se justifica por el grado de avance del plan de recuperación, el

³ Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 2007 y Sentencia C-838 de 2013. En relación con el test de proporcionalidad en sentido estricto, en la Sentencia C-838 de 2013 la Corte Constitucional indicó que: "la estructura argumentativa de la proporcionalidad en sentido estricto se compone de tres etapas, a saber: (i) determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, quiere ello decir, establecer la importancia de la medida de intervención legislativa en el derecho fundamental afectado, e indicar la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa; (ii) comparar dichas magnitudes, con el propósito de determinar si la importancia de la realización del fin perseguido por la restricción legislativa es mayor que la importancia de la intervención en el derecho fundamental; y, (iii) elaborar una relación de precedencia condicionada entre el derecho fundamental y el fin legislativo, tomando como cimiento el resultado de la comparación antedicha con el fin de asignar prioridad a alguno de los extremos en el caso concreto"

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

impacto sobre el sistema cooperativo y la necesidad de preservar la confianza pública.

2.6. Consideración final y criterio técnico-jurídico

Con fundamento en lo expuesto, esta Superintendencia concluye que la solicitud de prórroga se encuentra debidamente sustentada en hechos verificables, indicadores consistentes, gestión eficaz del riesgo y avances en el cumplimiento del plan de recuperación, sin que se advierta desviación de propósito ni desmejora de la situación institucional.

La medida resulta ajustada a derecho, proporcional a los fines que persigue, compatible con el marco especial del régimen de supervisión solidaria, y conforme al principio de protección de los asociados e interés público (artículo 3 Ley 454 de 1998)

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

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

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

RESUELVE:

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

ARTÍCULO 2. - PRORROGAR, hasta el 15 de diciembre de 2025, el plazo de la medida de toma de posesión para administrar de Financiera Progressa Entidad Cooperativa de Ahorro y Crédito, señalado en el artículo 2 de la Resolución No. 2023212009765 de 15 de diciembre de 2023, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.4.2.1.11 del Decreto

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

2555 de 2010 y demás normas aplicables, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO 3. - Comunicar la medida al señor **Juan Manuel Russey Escobar**, identificado con la cedula de ciudadanía No. 6.773.144 expedida en Tunja, quien actúa en calidad de Representante Legal de la Intervenida (agente especial) y al señor **Luis Fernando Reyes Ramírez**, identificado con cédula de ciudadanía cédula de ciudadanía No. 79.948.566, en su calidad de representante legal de BDO AUDIT S.A.S. BIC - BDO, identificada con NIT. 860.600.063-9, designados por el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOOOP como Revisores Fiscales.

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

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

ARTÍCULO 5. - Comunicar la medida al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas – FOGACOOOP.

ARTÍCULO 6.- La medida preventiva consignada en el artículo 2 de la Resolución No. 2023212006585 de 15 de agosto de 2023, se ratifica en el sentido que durante la vigencia de la medida de intervención cuya prórroga se ordena en la presente Resolución, se mantienen separados del cargo los miembros de los órganos de administración y control elegidos con antelación a la medida de toma de posesión.

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

ARTÍCULO 8.- Ordenar a la Cámara de Comercio del domicilio principal de Financiera Progressa Cooperativa de Ahorro y Crédito, que inscriba en el registro la presente Resolución, con fundamento en lo previsto en el Decreto 2555 de 2010. Es de anotar que el registro procede de manera inmediata, aunque este acto administrativo no esté en firme, de conformidad con lo señalado en el numeral 2 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

ARTÍCULO 9.- Ordenar al Agente Especial y al Revisor Fiscal, designados por FOGACOOOP, que cumplan y procedan conforme lo señalado en el Decreto Ley 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), Ley 510 de 1999, Decreto 2555 de 2010, así como las Circulares expedidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y demás normas vigentes, complementarias, concordantes y aplicables, que se relacionen con dicho proceso de intervención.

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

ARTÍCULO 10.- La Superintendencia de la Economía Solidaria **divulgará** la citada medida a través de los mecanismos de información electrónica de que disponga, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2555 de 2010.

ARTÍCULO 11.- Contra la presente Resolución no procede ningún recurso, por tratarse de un acto administrativo de trámite, acorde con lo preceptuado en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Dada en Bogotá, D.C., a los
F_RAD_S

MARIA JOSE NAVARRO MUÑOZ
Superintendente de la Economía Solidaria

Proyectó: DIANA MILENA CONTRERAS LEON
 MARÍA DE LOS ÁNGELES LEDESMA
Revisó: ERICKA MARCELA CACERES QUEVEDO
LAURA SOFIA PRADA CARDOSO