



**SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA**

**RESOLUCION NUMERO 20121120019495 DE**

**( 06-12-2012 )**

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012, por la cual se ordena la toma de posesión de los bienes haberes y negocios de la organización COOTRADIAN.

**EL SUPERINTENDENTE DE LA ECONOMIA SOLIDARIA**

En uso de sus facultades legales, en especial las que le confiere el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, el numeral 6 del artículo 2 del Decreto 186 de 2004, Decreto 455 de 2004, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y Decreto 2555 de 2010, y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** En ejercicio de las facultades legales conferidas en el numeral 6o del artículo 2o del Decreto 186 de 2004, en concordancia con el Decreto 455 de 2004 y el título 1 parte 9 del Decreto 2555 de 2010, la Superintendencia de Economía Solidaria mediante la Resolución No 20123500017475 de 24 de septiembre de 2012, ordenó la toma de posesión de los bienes haberes y negocios de la organización COOPERATIVA DE LOS TRABAJADORES DE LA HACIENDA PUBLICA Y DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - COOTRADIAN, con NIT 860-015-708-1 y domicilio principal en Bogotá, D.C., por configurarse las causales previstas en los literales e), f) y h) del numeral 1, del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993).

**SEGUNDO:** Que la citada Resolución fue notificada personalmente a la señora MARIA DEL ROSARIO DE LA TORRE SENDOYA en su calidad de Representante Legal de COOTRADIAN, el día 25 de septiembre de 2012 en las instalaciones de la Cooperativa.

**TERCERO:** Que contra dicho acto administrativo y encontrándose dentro de los términos legales y con el lleno de los requisitos previstos en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los señores JAIME ENRIQUE SILVA BALLESTEROS, LEIDEN HERNANDO ARROYAVE DORADO, CARLOS ARTURO VARGAS RIOS, JOSE IGNACIO LEON FLOREZ Y LUIS ANIBAL DIAZ HOYOS, mayores de edad, domiciliados en la ciudad de Bogotá, identificados con las cédula de ciudadanía número: 79.287.468, 19.435.950, 79.352.408, 79.271.841, 79.441.806 respectivamente, en calidad asociados a COOTRADIAN, mediante escrito radicado con el número 2012-440-029641-2 del 9 de octubre de 2010, interpusieron recurso de reposición contra la Resolución No. 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria, en el cual solicitan, se revoque integralmente la Resolución No 20123500017475 del 24/09/2012 o en su defecto, se adopte la medida de la Vigilancia Especial y si es del caso.

cy

*Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012*

**CUARTO.-** Que este Despacho es el competente para conocer del recurso de reposición interpuesto, por lo que procede a resolverlo, de conformidad con lo señalado en los artículos 79 y 80 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**QUINTO.** Que para resolver el recurso, resulta necesario analizar los aspectos jurídicos en que se fundamenta el recurrente y las consideraciones de esta Superintendencia.

#### **ARGUMENTOS DEL RECURRENTE.**

Los recurrentes sustentan los motivos de inconformidad en los siguientes argumentos:

#### **CONSIDERACIONES GENERALES:**

1. Consideran los recurrentes que la actual situación de la Cooperativa COOTRADIAN, no ameritaba la intervención, pues si el propósito de la Superintendencia es el de coadyuvar a la cooperativa a superar unos problemas internos generados por un grupo muy minoritario de asociados, esta era necesaria solamente para garantizar que se hiciera una asamblea general que debió permitirse hacer el día 29 de septiembre de 2012, tal como se había previsto y se había informado a la Superintendencia, para aprobar los estados financieros, distribución de excedentes del 2011, elección de integrantes de comité de apelaciones y decidir sobre proposiciones y varios, para subsanar la ineficacia por control de legalidad de las decisiones adoptadas en la Asamblea General de marzo de 2012.

Agregan que la Resolución que ordena la medida, denota de entrada una improvisación, falta de diligencia por parte del Agente Especial para no generar caos y desinformación, ya que no hubo una inmediata comunicación informando oficialmente de la medida de control ordenada por la Superintendencia, llamado a la calma y tranquilidad de la base social, proveedores y clientes.

Además, que se improvisó, cancelando la asamblea programada y citando a una reunión informativa para el sábado 29/09/2012, por parte del Agente Especial, lo cual generó malestar al interior de la organización, se paralizaron los servicios a los asociados y se ahondó el caos y la desinformación, por falta de una comunicación clara a los asociados, generando pánico, debido al desconocimiento de los motivos de la toma de posesión y sus consecuencias.

2. Que todos los hechos, por lo menos los que tienen la entidad de manera objetiva que configuran para la Superintendencia los motivos suficientes y razonables de causales de toma de posesión contenidas en la resolución recurrida, son hechos conocidos suficientemente por la Superintendencia de la Economía Solidaria, no dan lugar en nexa causa efecto que justifiquen en extremo para llegar a esa medida por cuanto no se ve la gestión y acciones preventivas de la Superintendencia antes de intervención que debió agotar previamente para normalizar la situación, ya que por motivos ajenos no pudo finalizar la asamblea general ordinaria de asociados.

Además, afirman que cercano al principio de la buena fe, directamente vinculado al principio del debido proceso, por demás obligatorio en toda actuación administrativa y expresión de un elemental decoro en el ejercicio de la función administrativa es la necesidad de que los hechos que motivan una decisión toma de posesión, con precisión: circunstancial de modo, tiempo y lugar y se basen en pruebas específicamente aducidas y regularmente recabadas, los cuales brillan por su ausencia en el caso, lo cual configura presunta ó evidente violación al principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución.

al

*Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012*

3. Se refieren a la noticia publicada en el Diario Portafolio del día 26 de septiembre, antes que los asociados y directivos de la cooperativa conocieran el texto de la resolución de intervención, lo cual generó pánico y sigue generando incertidumbre por desinformación al hablarse de dos situaciones malos manejos y crisis de gobernabilidad.

La noticia causó pánico entre asociados y desinformación hacia clientes, proveedores y comunidad en general, sobre la verdadera situación de la cooperativa, se asumió es que la toma era para liquidar la empresa, y al mismo tiempo aparecieron por diferentes medios comentarios desobligantes y mal intencionados contra la empresa, directivos y empleados de COOTRADIAN, que no fue aclarada ni desmentida ni por la S.E.S., ni por el Agente Especial nombrado para administrar la Cooperativa, pese al daño ocasionado a la imagen y buen nombre de la Cooperativa.

Aduce, que adicionalmente se generó una incertidumbre al indicar que la intervención es para que en 60 días se determine si las empresas intervenidas pueden recuperarse o liquidarse.

#### **CARGOS CONTRA LAS CAUSALES DE TOMA DE POSESIÓN**

**1 Falsa o indebida motivación, por error de hecho, en la apreciación de las pruebas, y por error de derecho, por indebida interpretación de las normas sobre apropiación o traslado a fondo sociales con cargo al gasto del ejercicio de excedentes o rendimiento recibidos por operaciones con terceros (art 10 Ley 79/1988).**

Arguyen los recurrentes que el cargo señalado en el literal e) del numeral 1 del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que las actividades sociales que se ejecutan con recursos de los fondos sociales a través de comités, según lo informado por la administración, se ciñen a los lineamientos de la Superintendencia.

Fundamenta su inconformidad en los preceptos señalados en el artículo 10 y 56 de la Ley 79 de 1988, por lo que consideran que mal podría entenderse que por cumplir la ley se cuestione a la administración y para probar el actuar de la administración transcribe apartes del acta No 044 de la Asamblea general Ordinaria del 29/03/2011 y del Acta número 043 asamblea general ordinaria de asociados de la Cooperativa "COOTRADIAN" del día veintitrés (23) días del mes de Febrero de dos mil diez (2010).

**2. Violación de la ley, por indebida interpretación del literal e) del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así como indebida motivación por inexistencia de los hechos aducidos y errónea percepción de las pruebas.**

Consideran que contrario a la percepción de la Superintendencia sobre el alcance del literal e) del artículo 114 del E.O.S.F., que no solo se alude una conducta única prolongada en el tiempo, sino contra el parecer de la autoridad expresado en sentido contrario, que como asociados conocen que la cooperativa no ha tenido requerimientos previos ni observaciones que indiquen el cómo, quien(es), cuando se ha incluido la ley y estatutos de la cooperativa y cuál ha sido el actuar de la Superintendencia como ente de control con anterioridad a la intervención, por cuanto entienden que una de las principales funciones de la Superintendencia de Economía Solidaria no es la Toma de Posesión de Empresas, sino que su función preventiva podría adoptar las medidas cautelares que la ley le otorga.

Para tal efecto presentan un resumen de las cifras más importantes de la información reportada a la Superintendencia del balance General de COOTRADIAN del año 2011 comparado con el año 2010 que demuestra que, en esencia, la situación ha sido la misma.

af

*Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012*

**3. Agregan los recurrentes que a más de lo señalado en las consideraciones generales que implican violación a los artículos 83 y 29 de la Constitución Política ha habido desviación de poder por haber utilizado, por demás de manera indebida, la toma de posesión, para fines ajenos a las finalidades de la misma de prevención para evitar daños irremediables inexistentes.**

Argumentan su inconformidad en el hecho de que no se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública, ya que en Colombia, aun cuando no cuente con consagración expresa, es enteramente aplicable el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Además, que frente a la causal invocada por la Superintendencia señalada en el f) del numeral 1 del artículo 114 del E.O.S.F. que dispone "*cuando persista en manejar los negocios en forma no autorizada o insegura*", por considerar que ante la ausencia de otras medidas previas que debía haber agotado la Superintendencia antes de adoptar la medida de toma de posesión, debió adelantar una serie de visitas, valoración de las pruebas de descargos al informe de visita de agosto 8 y 9 adoptar otros correctivos, se incurrió en vías de hecho, pues bien podría la Superintendencia adoptar otras medidas preventivas antes de lo extremo de la medida de toma de posesión, teniendo en cuenta su estructura financiera de los últimos 20 años, donde no se ha tenido conocimiento de antecedentes del organismo de control, por lo que bien podría haberse optado por una vigilancia especial.

De otro lado, arguyen que el punto sexto de los considerandos del acto reclamado, merece un acápite especial en el análisis y revisión, respecto de la aprobación de la Fundación Institución Técnica Profesional Cootradian, que está siendo cuestionado, y que el mismo fue estudiado y aprobado en Asamblea General Extraordinaria del 27 de septiembre de 2007, tal como consta en el Acta No.038.

Agregan que el cuestionamiento de la Superintendencia se concreta en que la Cooperativa se encuentra incurso en la causal consagradas en el literal f), numeral 1 del artículo 114, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, por cuanto en el desarrollo de la visita se evidenciaron situaciones que indican un manejo inseguro de los negocios que podrían repercutir en el capital social, por la afectación de los aportes de los asociados al ser escindidos al patrimonio de una fundación.

Así mismo, que la cooperativa afronta un problema de gobernabilidad generado básicamente por la inconformidad de algunos asociados en el tratamiento que se ha dado a la constitución de una fundación de educación superior que aprobó la asamblea general de asociados el 14 de septiembre de 2007, donde se estableció que en el proyecto de estatuto de la fundación, los aportes provienen de aportes en dinero de COOTRADIAN, aportes en especie y entrega en comodato del bien inmueble de propiedad de la cooperativa, sumado a que existen deficiencias de carácter administrativo y contable que han sido dadas a conocer por la revisoría fiscal a la administración, y que lo que se sustenta como crisis de gobernabilidad, originada por la inconformidad de algunos asociados, es conveniente precisar la cantidad de esos asociados.

Para desvirtuar este cargo, los reclamantes exponen todo lo relacionado con el informe de la Revisoría Fiscal y el acta de la asamblea donde se aprobó dicho proyecto, concluyendo que es conveniente se revisen una a una las actas de asambleas generales y las actas y acuerdos del Consejo de Administración.

**4. Frente a la causal invocada en el acto suplicado, consagrada en el literal h), del numeral 1, del artículo 114, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que establece: "*Cuando existan graves inconsistencias en la información que suministra a la Superintendencia de la Economía***

*af*

*Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012*

**Solidaria que a juicio de ésta no permita conocer adecuadamente la situación real de la entidad”.**

Consideran los suplicantes que como asociados afectados por la Intervención, al no disponer de elementos, para motivar una respuesta frente a los argumentos expuestos, por ser un tema técnico y de verificación de registros contables, debe ser revisado y corroborado con los documentos de la contabilidad de la cooperativa, además porque tienen información que la Gerente y representante legal, que después de la visita de Inspección, allegó repuesta debidamente motivada y sustentada con pruebas para desvirtuar este cargo.

### **CONSIDERACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Y FUNDAMENTOS LEGALES**

La Superintendencia de la Economía Solidaria en ejercicio de las facultades legales, en especial las otorgadas en el numeral 4 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, ordenó practicar visita de carácter especial a la COOPERATIVA DE LOS TRABAJADORES DE LA HACIENDA PÚBLICA Y DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (COOTRADIÁN); la cual se llevó a cabo los días 9 y 10 de agosto de 2012, en el domicilio principal de la Entidad, con el fin de recolectar mayor información para evaluar el cumplimiento de las normas legales y estatutarias vigentes, en especial las referidas a la Ley 79 de 1988, Ley 454 de 1998, Circular Básica Contable y Financiera, Circular Básica Jurídica y demás normas concordantes.

Realizado el cierre de la visita se estableció que la entidad COOTRADIÁN se encuentra incurso en las causales de intervención señaladas en los literales e), f) y h), del numeral 1, del artículo 114, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993).

**Líteral e), del numeral 1, del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que dispone:** “*Cuando persista en violar sus Estatutos o alguna ley*”.

Se encontró la aprobación por parte del Consejo de Administración, y así se evidencia en las actas del 6 de septiembre de 2010 y 13 de febrero de 2012 del traslado de excedentes a fondos sociales sin previa autorización de la asamblea, lo cual demuestra una abierta transgresión a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 79 de 1988 el cual señala:

*“Las cooperativas podrán crear por decisión de la asamblea general otras reservas y fondos con fines determinados.*

*“Igualmente podrán prever en sus presupuestos y registrar en su contabilidad, incrementos progresivos de las reservas y fondos con cargo el ejercicio anual”.*

Además, se evidenció que la Cooperativa no posee los reglamentos de los fondos de educación, cultural y deportivo y amortización de aportes, toda vez que los mismos no fueron presentados al funcionario que practicó la visita, lo que deja entrever que no existen tales reglamentos.

De ahí, que resultan inconsistentes los argumentos que exponen los recurrentes, al considerar que contrario a la percepción de la Superintendencia, como asociados conocen que la cooperativa no ha tenido requerimientos previos ni observaciones que indiquen el cómo, quien(es), cuando se ha incluido la ley y estatutos de la cooperativa y cuál ha sido el actuar de la Superintendencia como ente de control con anterioridad a la intervención, por cuanto entienden que una de las principales funciones de la Superintendencia de Economía Solidaria no es la Toma de Posesión de Empresas, sino que más bien su función preventiva se debe basar en adoptar medidas cautelares que la ley le otorga.

ca

*Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012*

Cabe anotar, que la Superintendencia como órgano de supervisión de las organizaciones de la economía solidaria está revestida de amplias facultades que le otorga la Ley 454 de 1998 y el Estatuto Orgánico del sistema Financiero y en el caso concreto de COOTRADIAN, es puntual el artículo 114 numeral 1 del E.O.S.F., modificado por el artículo 32 de la Ley 795 de 2003:

*“Corresponde a la Superintendencia Bancaria tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada cuando se presente alguno de los siguientes hechos que, a su juicio, hagan necesaria la medida y previo concepto del consejo asesor (Subrayado ajeno al texto).*

*“a) (...)*

*“e). Cuando persista en violar sus Estatutos o alguna ley;*

*“f). Cuando persista en manejar los negocios en forma no autorizada o insegura, y*

*“(...)*

*“h). Ordinal adicionado por el artículo 20 de la Ley 510 de 1999. Cuando existan graves inconsistencias en la información que suministra a la Superintendencia Bancaria que a juicio de ésta no permita conocer adecuadamente la situación real de la entidad.*

*“(...)*

Como bien se evidencia de la norma transcrita y argumento que tuvo en cuenta el ente de supervisión al ordenar la medida, la ley la faculta para tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada, tal como actuó en el caso de COOTRADIAN por encontrar que se encontraba incurso en las causales señaladas en el acto recurrido, de ahí, que no de otra manera podría actuar, por cuanto estamos frente a un mandato legal de carácter imperativo, tomar posesión inmediata.

De ahí, que, que si bien es cierto, la supervisión debe ser preventiva, no es menos cierto que frente a hechos o situaciones consagradas en la ley como causales de toma de posesión, no podía actuar de otra manera, pues estaría al margen de las normas que le atribuyen sus funciones y facultades.

Además, no pueden desconocer los recurrentes que los argumentos esbozados no logran desvirtuar las razones que tuvo en cuenta la Superintendencia para ordenar la medida, toda vez que en la visita se pudo corroborar los registros contables, las actas del consejo de administración y de la asamblea general entre otros, los cuales muestran los hallazgos encontrados.

**Literal f), del numeral 1, del artículo 114, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que establece: “Cuando persista en manejarlos negocios en forma no autorizada o insegura”**

En desarrollo de la visita se evidenciaron situaciones que indican un manejo inseguro de los negocios que podría repercutir en el capital social, por la afectación de los aportes de los asociados debido a la escisión del patrimonio para una fundación.

Se encontró que la cooperativa afronta un grave problema de gobernabilidad generado básicamente por la inconformidad de algunos asociados, respecto a la constitución de una fundación de educación superior, aprobada por la asamblea general de asociados del 14 de septiembre de 2007, toda vez que en el proyecto de estatutos se estableció que los aportes provienen de aportes en dinero de COOTRADIAN, aportes en especie y entrega en comodato del bien inmueble de propiedad de la cooperativa, sumado a que existen deficiencias de carácter administrativo y contable que fueron dadas a conocer por la revisoría fiscal a la administración.

Además se comprobó que los ingresos generados por la actividad de enseñanza a diciembre 31 de 2011 representan el 53.33% del total de ingresos operacionales; la actividad de crédito el 34,69% y la venta de productos de la DIAN (formularios) el 8%, lo que conduce a que al escindir la actividad de educación, la cooperativa no contaría con los recursos provenientes de la actividad y los

*a*

*Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012*

asociados estarán cediendo a una fundación parte de sus aportes, lo que conllevaría a un alto riesgo en el patrimonio social.

De otro lado, siendo la actividad crediticia uno de los principales activos que tiene la organización, se detectó que si bien existe el comité evaluador de cartera, no es menos cierto que se evidenció que el mismo no cumple con las funciones previstas en el Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera, lo cual demuestra el desconocimiento de la importancia que representa este comité, conducta esta que fue ratificada posteriormente al afirmar que el comité evaluador de cartera no realizó reuniones en los últimos meses por la desvinculación de algunos de sus miembros nombrados y el traslado de un tercer miembro a otra sede.

En consecuencia, es evidente que COOTRADIAN incumple las instrucciones impartidas por el ente supervisor en la Circular Básica Contable y Financiera, desacato que genera obligatoriamente una situación de alto riesgo para el ente cooperativo, lo cual bien puede revertir en los aportes sociales por la inseguridad en la evaluación de la colocación de cartera.

De otro lado, no puede desconocerse que si bien es cierto el proyecto de la Fundación fue aprobado por una asamblea general en el 2007, no es menos cierto que existe inconformidad de un alto número de asociados que lo consideran inconveniente, pues si bien los suplicantes consideran que está sustentado jurídica y financieramente, no es menos cierto que se trata de un proyecto que necesariamente requiere el traslado de una gran parte de los aportes sociales, el cual como es ampliamente conocido, ha encontrado rechazo de una gran mayoría de asociados por considerarlo improcedente y peligroso.

Lo anterior se evidencia del hecho de que hace más de cinco (5) años fue aprobada por la asamblea de esa época, no es claro para el ente supervisor las razones que inducen a la administración para finiquitar dicho proyecto, sobre lo cual no se encontró precisión al respecto.

Cabe recordar en este punto, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 35 de la Ley 454 de 1998, la Superintendencia de la Economía Solidaria, en su carácter de autoridad técnica de supervisión desarrolla su gestión con los siguientes objetivos y finalidades generales:

*"1. Ejercer el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos.*

*"2. Proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de Economía Solidaria, de los terceros y de la comunidad en general.*

*"3. Velar por la preservación de la naturaleza jurídica de las entidades sometidas a su supervisión, en orden a hacer prevalecer sus valores, principios y características esenciales.*

*"4. Vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas entidades, así como la debida utilización de las ventajas normativas a ellas otorgadas.*

*"5. Supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de las entidades vigiladas" (Se subraya).*

Y, no de otra manera podía actuar la Superintendencia en el caso de COOTRADIAN, los hechos que sustentan el acto recurrido, son los hallazgos encontrados en la visita.

**Literal h), del numeral 1, del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que señala: "Cuando existan graves inconsistencias en la información que suministra a la Superintendencia de la Economía Solidada que a juicio de ésta no permita conocer adecuadamente la situación real de la entidad"**

Se encontraron graves inconsistencias en la contabilidad, prueba de ello es COOTRADIAN no ha reportado la información financiera de marzo y junio de 2012. De igual manera al revisar los saldos

*Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012*

del libro mayor de la entidad, contra la información reportada a través de SIGCOOP se evidenciaron algunas diferencias.

De otro lado, se encontró que en el informe de la Revisoría Fiscal de marzo, abril y mayo de 2012 se advirtieron debilidades en el sistema contable y administrativo, como son entre otras:

COOTRADIAN no posee los respaldos electrónicos, que garanticen la confiabilidad en la información contable y en los estados financieros, la falta de seguridad del software y el inadecuado proceso técnico de la información que se maneja de manera manual y no automática, genera altos riesgos y poca razonabilidad en la información.

En las conciliaciones bancarias con corte abril de 2012 se presentan partidas conciliatorias mayores a 30 días, situación que impide ver la realidad contable de la organización, a título de ejemplo BANCO DE BOGOTA 122-06825-7, presenta cheques cobrados y no contabilizados por la suma de \$8.517.000 con fechas de 15 de diciembre a enero 16 del presente año. DAVIVIENDA 002400062356, esta cuenta afecta significativamente los rubros de DISPONIBLE Y CARTERA; ya que se evidencian partidas conciliatorias (consignaciones sin identificar) por un valor de \$366.841.434 por periodos comprendidos entre marzo de 2011 y abril de 2012. Se evidencia igualmente consignaciones no registradas en los Extractos por la suma de \$206.165.879 y notas débito no contabilizadas por la suma de \$82.622.529.

Así mismo, se encontró que en la asamblea general ordinaria de asociados celebrada el 23 de febrero de 2010 se presentan inconsistencias entre el valor registrado en la nota contable sobre distribución de excedentes realizado en marzo de 2010 y el valor aprobado por la asamblea de asociados. Fue llevada la suma de \$19.357.546.33 a la cuenta 360510 - Pérdida del Ejercicio, sin que en el periodo causado hubiese habido tal pérdida. La suma del débito y el crédito en la nota contable es de \$773.448.056.77 y el valor del excedente que distribuyó la asamblea fue de \$154.090.512.

No pueden desconocer los reclamantes que la contabilidad de una empresa comprende un cuerpo de principios legales, que se deben tener en cuenta para determinar cómo y en qué medida las operaciones de un negocio afectan sus activos, pasivos, patrimonio etc., de ahí, que debe ser útil, esto es, adecuarse al propósito de los usuarios, debe ser confiable, pues es la base fundamental para tomar de decisiones basadas en ella por cuanto refleja la relación entre el usuario y la información contable, debe ser oportuna, siendo este el aspecto esencial para los asociados para la toma de decisiones en tiempo para el logro de objetivos y fines sociales, debe ser objetiva, esto es que represente la realidad y no en forma distorsionada y debe ser verificable, esto es, que toda operación permita ser revisada posteriormente y que se puedan aplicar pruebas para comprobar dicha información, entre otras características.

En la distribución de excedentes aprobada por la asamblea el 29 de marzo de 2011, se evidenciaron errores de digitación en el valor asignado a la reserva para protección de aportes que corresponde a \$36.089200, al revisar la nota contable sobre la distribución de excedentes se estableció que los rubros contabilizados no coinciden con los valores que aprobó a asamblea.

Además, la cooperativa calculó la provisión general de cartera por encima de los topes establecidos en el numeral 6.1. del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera No. 004 de 2008 sin autorización previa de la Asamblea de Asociados. Así mismo, la provisión individual de cartera presenta diferencias en su cálculo, de acuerdo a lo reportado a esta Superintendencia.

Se suma a lo anterior, la imposibilidad de realizar la asamblea general de asociados de COOTRADIAN correspondiente al año 2012, pues pese a los varios intentos de realizarla, las mismas han sido ineficaces por inobservancia a las disposiciones legales que regulan el tema de convocatoria y quorum, de ahí que las decisiones adoptadas en las mismas no producen efectos jurídicos, situación ésta que incrementa aún más la incertidumbre que tiene esta entidad respecto de

ca

*Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012*

la real situación de la Cooperativa, situación que no logró subsanar, por cuanto COOTRADIAN no logró realizar su asamblea ordinaria del año 2012, por ausencia de quorum para deliberar y adoptar decisiones válidas, lo que generó graves problemas de gobernabilidad al interior del ente social.

Así las cosas, considera esta Entidad, que si los hallazgos encontrados no son hechos suficientes para concluir que la Cooperativa se encuentra incurso en las causales previstas en el acto recurrido, por los hallazgos encontrados en la visita que impidió conocer adecuadamente la situación real de la entidad, son inaceptables los débiles argumentos que exponen los suplicantes, toda vez que no logran desvirtuar los hallazgos y las causales invocada por el ente estatal de supervisión en el acto que ordenó la medida.

**Desviación de poder por haber utilizado, por demás de manera indebida, la toma de posesión, para fines ajenos a las finalidades de la misma de prevención para evitar daños irremediables inexistentes:**

La desviación de poder consiste en que determinada atribución de que está investida una autoridad se ejerce, no para obtener el fin que la ley persigue y quiere, sino otro distinto.

Sobre el tema, la Corte Constitucional en Sentencia C-456/98 considero que:

*"El vicio de la desviación de poder en la expedición de un acto administrativo se presenta, cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia".*

El referido vicio, en concepto de Eduardo García de Enterrí, no sólo se presenta cuando se persigue un fin privado del titular de la competencia, sino en el evento en que *"abstracción hecha de la conducta del agente, es posible constatar la existencia de una divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que, según la norma aplicable deberían orientar la decisión administrativa"*.

Con base en la jurisprudencia de las altas cortes, resultan infundados los argumentos expuestos por los recurrentes el cuestionar la ausencia de otras medidas previas que debía agotar la Superintendencia, antes de adoptar la medida de toma de posesión, no puede desconocerse que el referido numeral 1 del artículo 114 del E.O.S.F. prevé la inmediata posesión de los bienes, haberes y negocios de la entidad sujeta a la supervisión cuando se encuentre incurso en las causales allí consagradas y que se vierten en el acto recurrido, el legislador, no le permite actuar de manera distinta, sino conforme al imperativo mandato legal.

Cabe anotar que para que se configure la desviación de poder es necesario que quien la alega aporte los elementos directos o indirectos que demuestren el interés particular y malintencionado que movió al funcionario al expedir el acto, pero en este caso, los actores se limitan a inferir, bajo supuestos carentes de veracidad que la Superintendencia incurrió en desviación de poder.

De ahí, que si actuar conforme al marco constitucional y legal, la enmarca dentro de la desviación de poder, tal como lo consideran los reclamantes, cabría entonces preguntar cómo debe actuar el ente supervisor frente a los hallazgos encontrados en COOTRADIAN? El legislador no le permite adoptar otras medidas, le ordena tomar posesión en forma inmediata y así actuó la Superintendencia.

No pueden desconocer los querellantes que la Superintendencia de la Economía Solidaria en su carácter de autoridad técnica de supervisión desarrolla su gestión tendiente, fundamentalmente a:

al

*Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012*

*"Proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de Economía Solidaria, de los terceros y de la comunidad en general", a "Velar por la preservación de la naturaleza jurídica de las entidades sometidas a su supervisión, en orden a hacer prevalecer sus valores, principios y características esenciales; a ". Vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas entidades, así como la debida utilización de las ventajas normativas a ellas otorgadas.*

Errada apreciación la que hacen los suplicantes al considerar que no se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, para lo cual transcriben apartes de una sentencia de la Corte Constitucional, pues sabido es, que el Superintendente no puede ejercer de manera arbitraria o discriminatoria las facultades que le confiere el legislador, sino que debe desarrollarla en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la supervisión y así actuó frente a COOTRADIAN, el hecho de ordenar una medida que la ley le ordena, no puede considerarse como arbitraria.

Y, así lo afirman los quejosos, que todos los hechos que configuran para la S.E.S. los motivos suficientes y razonables de causales de toma de posesión contenidos en la resolución recurrida, son hechos conocidos suficientemente por la Superintendencia de la Economía Solidaria, por ello, equivocadamente consideran que no dan lugar en nexa causa efecto que justifiquen en extremo para llegar a esa medida, por cuanto se ve la gestión y acciones preventivas de la Superintendencia antes de la intervención que debió previamente agotar, para normalizar unas situaciones que han incidido en la administración de la cooperativa.

Dicha apreciación, denota un total desconocimiento frente a que las funciones de inspección, control y vigilancia que le atribuye la ley 454 de 1998 a la Superintendencia de la Economía Solidaria, no implican por ningún motivo la facultad de cogestión, coadministración o intervención en la autonomía jurídica y democrática de sus vigiladas, además, desconocen que las cooperativas son entidades autónomas, autorreguladas a través de sus estatutos y reglamentos, autogobernadas y autocontroladas por sus propios asociados.

**Principio de la buena fe, directamente vinculado al principio del debido proceso:**

Consideran los recurrentes que estos tópicos, buena fe y debido proceso, brillan por su ausencia y ello configura presunta ó evidente violación al principio del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución, que es obligatorio en toda actuación administrativa y expresión de un elemental decoro en el ejercicio de la función administrativa, que es la necesidad de que los hechos que motivan una decisión, toma de posesión, con precisión circunstancial de modo, tiempo y lugar y se basen en pruebas específicamente aducidas y regularmente recabadas.

Vaga apreciación, si bien es cierto, es un principio constitucional que obliga a las autoridades públicas y a la misma ley a presumirla en las actuaciones de los particulares, y obliga a que tanto autoridades públicas como los particulares actúen de buena fe, no es menos cierto, que carecen de argumentos y desconocen abiertamente los hallazgos encontrados por el ente de supervisión, de ahí que infundadamente pretenden demostrar que brillan por su ausencia en el caso de COOTRADIAN, pues una cosa es argumentar sin pleno conocimiento, basados en supuestos y otra bien distinta, es actuar con base en los hallazgos y evidencias encontradas en la visita.

La buena fe parte de la lealtad en nuestras relaciones jurídicas, y en el aspecto pasivo, el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma, de ahí, que no son admisibles los argumentos de los recurrentes, pues no pueden desconocer que el ente supervisor actuó ceñido a la Constitución y a la Ley.

Algo que llama la atención de este principio constitucional, es que la buena fe se presume, es decir, la ley obliga a presumir que todo el mundo actúa de buena fe, luego, si alguien actúa de mala fe, habrá necesidad de cuestionar esa presunción de buena fe, significando esto que es necesario entrar a

a

*Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012*

probar que la otra parte ha actuado de mala fe, por ende si pretenden los reclamantes que con la medida ordenada se actuó de mala fe, deberán probarlo y demostrar que definitivamente la Cooperativa no vulneró las disposiciones consagradas en el acto recurrido, que las evidencias y hallazgos que se encontraron en la visita no son reales.

Ahora frente a la presunta violación al debido proceso, desconocen los suplicantes que la norma es imperativa y obligatoria al ordenar que le corresponde a la Superintendencia tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada cuando se presente alguno de los siguientes hechos que, a su juicio, hagan necesaria la medida, y en el caso de COOTRADIAN están probadas las causales previstas en el numeral 1 del artículo 114 del E.O.S.F., literales e), f) y h), por tanto, no de otra manera podría actuar el ente supervisor, actuó cumpliendo un mandato legal, de ahí, que resultan infundados los argumentos expuestos, de considerar que se violó el debido proceso, pues la ley ordena actuar en forma inmediata.

La Superintendencia, fiel guardiana de la Constitución y la Ley, actuó conforme a los preceptos legales que le atribuye sus funciones, y no de otra manera podía actuar, el mandato legal es imperativo y de obligatorio cumplimiento. La norma no prevé otra medida distinta a la que adoptó la Superintendencia por ello, los inconsistentes argumentos que exponen los recurrentes resultan infundados y por ende inadmisibles, toda vez que la decisión se adoptó con base en las evidencias y los hallazgos encontrados en la visita y no en otras consideraciones subjetivas que carecen de sustentación legal.

De ahí, que es errado pretender que la decisión vulnera el derecho a la defensa, pues es la ley la que ordena actuar en forma inmediata cuando se configuran las causales previstas en forma expresa.

#### **Frente a la falsa motivación de la Resolución impugnada:**

La falsa motivación se presenta cuando la situación de hecho que sirve de fundamento al acto administrativo se revela inexistente, o cuando existiendo unos hechos, éstos han sido calificados erradamente desde el punto de vista jurídico, generándose en la primera hipótesis, el error de hecho, y en la segunda, el error de derecho, como modalidades diferentes de la falsa motivación.

En el caso en estudio la Superintendencia encontró los hechos que constituyen razones válidas para ordenar la medida en forma inmediata, la flagrante violación a las disposiciones citadas en el acto recurrido, son prueba suficiente de que COOTRADIAN se encontraba incurso en las causales previstas en la ley, para ordenar la medida que ahora se controvierte.

La falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad. La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, y ella debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable.

No puede desconocerse que el acto administrativo que ordenó la medida, se sustenta y argumenta con base en los hallazgos encontrados en la visita que practicó la Superintendencia, es la evidencia y el reflejo de la organización solidaria, de ahí que la medida ordenada solo obedece a los criterios de legalidad y a la certeza de los hechos encontrados, que la enmarcan en las causales invocadas por el ente supervisor.

Por ello, los argumentos expuestos son infundados al considerar que los hechos en que se apoya la Resolución no son ciertos o no tienen la trascendencia necesaria para intervenir a una entidad como COOTRADIAN, por lo que, bien podría haberse adoptado otra medida previa, adelantar una serie de visitas y aplicar otros correctivos antes de adoptar la medida de toma de posesión.

cl

Continuación de la Resolución por la cual Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012

La falsa motivación se configura cuando para fundamentar el acto se dan razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad. La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, y ella debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable, de ahí, que el acto recurrido se ajusta a los preceptos del numeral 1 del artículo 114 del E.O.S.F., existe plena certeza de que la Cooperativa estaba incurso en las causales invocadas, por lo que considera la Superintendencia que los elementos antes mencionados se cumplen en la resolución recurrida.

En mérito de lo expuesto, La Superintendencia

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** en todas sus partes la Resolución 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012, mediante la cual se ordenó la toma de posesión de los bienes haberes y negocios de la organización COOPERATIVA DE LOS TRABAJADORES DE LA HACIENDA PÚBLICA Y DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - COOTRADIAN, con NIT 860-015-708-1 y domicilio principal en Bogotá, D.C., por configurarse las causales previstas en los literales e), f) y h) del numeral 1, del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993), con domicilio en la ciudad de Bogotá, D.C.

**ARTICULO SEGUNDO:** Notificar, en los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el contenido de la presente Resolución a los señores JAIME ENRIQUE SILVA BALLESTEROS, con cédula de ciudadanía No. 79.287.468, LEIDEN HERNANDO ARROYAVE DORADO, con cédula de ciudadanía número 19.435.950, CARLOS ARTURO VARGAS RÍOS, con cédula de ciudadanía número 79.352.408, JOSE IGNACIO LEON FLOREZ, con cédula de ciudadanía número 79.271.841 y Y LUIS ANIBAL DÍAZ HOYOS, con cédula de ciudadanía número 79.441.806, mayores de edad, domiciliados en la ciudad de Bogotá, en calidad de asociados de la COOPERATIVA DE LOS TRABAJADORES DE LA HACIENDA PÚBLICA Y DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – COOTRADIAN ubicada en la carrera 7 No 6 -54 Edificio Sendas piso 5 Bogotá D.C.

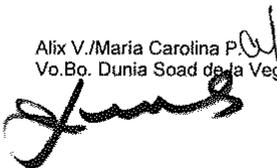
**ARTICULO TERCERO:** Contra la presente resolución no procede recurso alguno, por tanto, queda agotada la vía gubernativa.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C., a los  
06-12-2012

  
**ENRIQUE VALENCIA MONTOYA**  
Superintendente

Alix V./Maria Carolina P.  
Vo.Bo. Dunia Soad de la Vega J.



SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA  
SECRETARÍA GENERAL

En Bogotá, a las 1:43<sup>PM</sup> del día 17 del mes de Diciembre de 2012  
se notifica para cumplimiento a: JAIME ENRIQUE SILVA BALLESTEROS  
propietario  o como apoderado  de \_\_\_\_\_  
Identificado con C.C.  NI.  T.I.  Otra  No. 79.287.468 expedido  
en Bogotá por resolución de la Secretaría No. 19495 del día 06 del mes de Diciembre  
del año 2012 y se le pide que dentro de la misma proceda al (los) recurso (s) de: Reposición   
Apelación  Revisión  o Reclamación  que podrá interponer por escrito en la diligencia de  
notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación  
por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso, ante el funcionario  
quien profirió el acto administrativo, se deja constancia de la entrega de una copia integral,  
auténtica y gratuita del presente decretato (Art. 87 C.P.A.B.)

El Notificado:

Nombre: Jaime Enrique Silva Ballesteros

Firma: Jaime Enrique Silva Ballesteros

C.C. 79287468

El Notificador:

Firma: \_\_\_\_\_

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA  
SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D.C. 17-12-2012

La presente Providencia queda ejecutoriada hoy

17-12-2012

ARCHIVASE

\_\_\_\_\_

NOTIFICADOR



Bogotá, D.C.

Al contestar por favor cite estos datos:

Fecha de Radicado: 06-12-2012  
No. de Radicado: 20121120306891



Señores

JAIME ENRIQUE SILVA BALLESTEROS  
LEIDEN HERNANDO ARROYAVE DORADO  
CARLOS ARTURO VARGAS RIOS  
JOSE IGNACIO LEON FLOREZ  
LUIS ANIBAL DIAZ HOYOS  
Carrera 7 No 6 -54 Edificio Senda Piso 5°.  
Bogotá, D.C.

**LA SECRETARIA GENERAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA**

**CITA A:**

**JAIME ENRIQUE SILVA BALLESTEROS, LEIDEN HERNANDO ARROYAVE DORADO, CARLOS ARTURO VARGAS RIOS, JOSE IGNACIO LEON FLOREZ, y LUIS ANIBAL DIAZ HOYOS** para que comparezcan a la Superintendencia de la Economía Solidaria ubicada en Bogotá D. C. en la Carrera 7ª No. 31 – 10, piso 15, en el horario de 8:30 a.m. a 12:30 p.m. y de 2:30 p.m. a 5:00 p.m. dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de envío por correo por parte de esta entidad, con el fin de notificarse del contenido de la Resolución No. **20121120019495** del **06 de Diciembre de 2.012**; por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 20123500017475 del 24 de septiembre de 2012, mediante la cual se ordenó la toma de posesión de los bienes haberes y negocios de la organización COOPERATIVA DE LOS TRABAJADORES DE LA HACIENDA PUBLICA Y DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - COOTRADIAN, con NIT 860-015-708-1 y domicilio principal en la Carrera 7ª. No. 6-54 Edificio Sendas, 5 piso de la ciudad de Bogotá D.C.

Para efectos de surtir la notificación en forma personal, los interesados deberán presentar Cédula de Ciudadanía y Certificado de Existencia y Representación Legal vigente (no superior a 30 días posteriores a la fecha de expedición) de ser el caso. Si optan por notificarse a través de apoderado éste deberá traer sus documentos de identidad, Certificado de Existencia y Representación Legal (según el caso) y el poder con constancia de presentación personal.

Si vencido el término para notificarse personalmente a los interesados no comparecieron, la notificación se surtirá por aviso, conforme a lo establecido en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Código GP 006-1

**Por unas entidades solidarias confiables**

Carrera 7 No. 31-10 Piso 11. PBX (1) 4895009. FAX – Extensión 125 Línea gratuita 018000 511737  
www.supersolidaria.gov.co Correo electrónico: cau@supersolidaria.gov.co  
NIT: 830.053.043 5 Bogotá D.C., Colombia



Código SC 5773-1



En firme la resolución en comento podrá ser solicitada, en fotocopia, por el interesado a la Secretaría General por escrito mediante correo o vía fax al teléfono 4895009 Ext. 125.

Atentamente,



**SANDRA LILIANA PERDOMO AQUITE**  
Funcionario Notificador

Alix. V  
05-12-2012

---

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

*Por unas entidades solidarias confiables*