Supersolidaria

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

RESOLUCIÓN 2026140004715 DE

5 de agosto de 2026

Por la cual se impone la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de la **COOPERATIVA DE PRODUCTORES DE LECHE DE LA COSTA ATLÁNTICA LTDA. – COOLECHERA**, identificada con el NIT. 890.101.897-2.

LA SUPERINTENDENTA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

En ejercicio de sus facultades legales y, en especial las que le confiere el artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003; el Decreto 663 de 1993; el numeral 6 del artículo 2 del Decreto 186 de 2004; el Decreto 1068 de 2015; el Decreto 2555 de 2010; y con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

La **Cooperativa de Productores de Leche de La Costa Atlántica Ltda. COOLECHERA**, en adelante **COOLECHERA** y/o la **Cooperativa**, identificada con NIT. 890.101.897-2, según el Certificado de Existencia y Representación Legal tiene su domicilio principal en la Calle 17 No. 16-55 de la ciudad de Barranquilla, y se encuentra inscrita en la Cámara de Comercio de la misma ciudad. Es una empresa de la economía solidaria que no está bajo supervisión especializada del Estado, razón por la cual, se encuentra sujeta al régimen de vigilancia, inspección y control a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Según su objeto social, **COOLECHERA** es una empresa de la economía solidaria que no se encuentra autorizada para ejercer la actividad financiera, razón por la cual, dentro de la estructura funcional de esta Superintendencia, compete la vigilancia, inspección y control a la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y de la Forma Asociativa Solidaria.

Mediante la Resolución No. 2025331001775 del 27 de marzo de 2025 se ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de **COOLECHERA**. En el artículo 2 del acto administrativo mencionado se ordenó la separación de la administración de los bienes, haberes y negocios de **COOLECHERA**, a las personas que ejercían los cargos de representante legal principal y suplente, así como a los miembros principales y suplentes del Consejo de Administración, de la Junta de Vigilancia y el Revisor Fiscal, de conformidad con lo establecido en el literal a), numeral 2, del artículo 9.1.1.1.1, Capítulo I, Título I, Parte 9 del Decreto 2555 de 2010.

En el artículo 4 de la Resolución en comento, se designó como Agente Especial al señor Alfonso Gómez Bautista, identificado con cédula de ciudadanía No. 8.744.281, quien surtirá la representación legal de la Cooperativa intervenida. Así mismo, allí se designó como Revisor Fiscal al señor Camilo Adolfo de La Hoz León, identificado con cédula de ciudadanía

No. 1.140.841.805. El agente especial y el revisor fiscal tomaron posesión del cargo el 28 de marzo de 2025 ante la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Ahora bien, en cuanto a las causales que dieron lugar a la adopción de la toma de posesión, debe precisarse que, de conformidad con las facultades dispuestas en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998, esta Superintendencia, al adelantar acciones de vigilancia respecto de **COOLECHERA**, evidenció una serie de situaciones que configuraron algunas causales de toma de posesión determinadas en el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero - Decreto 663 de 1993, a saber:

> "*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.*
>
> *d. Cuando incumpla reiteradamente las órdenes e instrucciones de la Superintendencia Bancaria debidamente expedidas.*
>
> *(…)*
>
> *g. Cuando se reduzca su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito*"

En relación con la causal G, se tiene que el indicador de quebranto patrimonial al 30 de noviembre de 2024, se encontraba en el 0,34 lo que soporta la causal de toma de posesión señalada en el literal g) del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que reza: "(…) Cuando se reduzca su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito. (…)"

La causal consignada en el literal d) del artículo 114 del Estatuto en cita, se consideró configurada debido a que esta Superintendencia procedió a realizar una serie de requerimientos de información, desde la vigencia de 2019, que no fueron atendidos por parte de la **Cooperativa**[1].

El Agente Especial de **COOLECHERA** mediante correo electrónico enviado a esta Superintendencia el 12 de mayo de 2025, identificado internamente con el número de radicado temporal No. 20250512104609 7C, solicitó prorrogar por un término de 45 días el plazo para la entrega del Diagnóstico Integral y Estudio de Viabilidad de la Cooperativa. En consecuencia, se expidió la Resolución 2025140002505 del 26 de mayo de 2025 por la cual se prorrogó por el término de quince (15) días -hábiles- la vigencia de medida de toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios para diagnóstico de **COOLECHERA**.

El 9 de junio de 2025 el Agente Especial de COOLECHERA presentó a esta Superintendencia el Diagnóstico Integral y Estudio de Viabilidad de la **Cooperativa**, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el numeral 1.2. del Capítulo I, de la Parte II, del Título VI de la Circular Básica Jurídica de 2020. No obstante, en el informe presentado no se definía la

---

[1] Oficio 20193110119971 del 11 de junio de 2019; oficio 20203110073301 del 16 de marzo de 2020; oficio 20203110630871 del 16 de diciembre de 2020; oficio 20213110126371 del 5 de abril de 2021; oficio 20213110239831 del 21 de mayo de 2021; oficio 20223110074441 del 17 de marzo de 2022; oficio 20223110185851 del 17 de mayo de 2022; oficio 20223110445161 del 19 de octubre de 2022; oficio 20233110258171 del 13 de junio de 2023; oficio 20233110364911 del 10 de agosto de 2023; oficio 20243110019431 del 22 de enero de 2024.

cuantía estimada de los recursos requeridos ni se aportaban proyecciones financieras que permitieran valorar técnica y jurídicamente la viabilidad real de dicha alternativa. Tampoco se incluyó una ruta estructurada de ejecución ni se identificaban las fuentes ciertas de financiación.

La ausencia de esa información impedía a esta Superintendencia emitir un pronunciamiento definitivo sobre la medida administrativa que debía adoptarse en relación con **COOLECHERA**. En este sentido, mediante Resolución No. 202506181030004R del 18 de junio de 2025, se prorrogó por el término de quince (15) días -calendario- la vigencia de la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios para diagnóstico de **COOLECHERA**, hasta el 3 de julio de 2025, con el fin de permitir la presentación ampliada del Diagnóstico Integral e Informe de Viabilidad del Agente Especial y el respectivo concepto del Revisor Fiscal, así como su análisis técnico y la adopción de una decisión debidamente fundada por parte de esta Superintendencia.

Mediante los radicados Nos. 202506201030904E y 202506203700971E del 20 de junio de 2025, la Superintendencia requirió al Agente Especial para presentar un informe complementario al Diagnóstico Integral y Estudio de Viabilidad que subsanará los aspectos señalados, en aras de dar cumplimiento a los requisitos que fija la normatividad vigente para ello.

A su vez, por medio de los radicados Nos. 202506201030903E y 202506203700970E de la misma fecha (20 de junio de 2025), se requirió al Revisor Fiscal para que remitiera su concepto sobre la situación financiera, contable y estadística de **COOLECHERA**, el cual debía culminar con la recomendación de la viabilidad o inviabilidad de la entidad solidaria, de acuerdo con el Diagnóstico Integral y Estudio de Viabilidad presentado por el Agente Especial.

Tanto el Agente Especial como el Revisor Fiscal de **COOLECHERA** contestaron los anteriores requerimientos a través de correos electrónicos remitidos a esta Superintendencia el 26 de junio de 2025.

Posteriormente, por medio de la Resolución No. 202506271000008R del 27 de junio de 2025, se prorrogó el término de un (1) mes la vigencia de la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios para diagnóstico de la **Cooperativa**. En dicho acto administrativo, la Superintendencia ordenó remover al señor Alfonso Gómez Bautista, del cargo de Agente Especial la Cooperativa intervenida, así como también dispuso la remoción del cargo de Revisor Fiscal de la Cooperativa al señor Camilo Adolfo De La Hoz León.

Debido a lo anterior, en el artículo cuarto de la Resolución en comento, este Ente de Supervisión designó como Agente Especial de **COOLECHERA** al señor Richard Andrés Diaz Niño, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.045.707.561, quien tomó posesión del cargo el 1 de julio de 2025. A su vez, se designó como Revisora Fiscal a la sociedad COLOMBIA TRIBUTA.COM S.A.S., identificada con NIT. 900.709.207-7, representada legalmente por la señora Andrea Del Pilar Torres González, identificada con cédula de ciudadanía No. 53.073.613, quien, en representación de la sociedad designada, tomó posesión del cargo el 2 de julio de 2025.

El 14 de julio de 2025 el Agente Especial de **COOLECHERA** presentó a esta Superintendencia, bajo el radicado No. 20254400191232, el Diagnóstico Integral y Estudio de Viabilidad de la **Cooperativa**, incluyendo los aspectos financieros, contables, jurídicos

y administrativos de esta, de acuerdo con lo previsto en el numeral 1.2. del Capítulo I, de la Parte II, del Título VI de la Circular Básica Jurídica de 2020.

Con fundamento en lo anterior, esta Superintendencia expidió la Resolución No. 2025140003655 del 17 de julio de 2025, por la cual se ordenó la toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de **COOLECHERA** por el término de un año, es decir hasta el 17 de julio de 2026.

Mediante la Resolución No. 2026140000515 del 23 de enero de 2026, la Superintendencia de la Economía Solidaria removió del cargo de Agente Especial al señor Richard Andrés Díaz Niño, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.045.707.561, y designó en su reemplazo al señor Álvaro Daniel Meza Navarro, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.007.271, quien asumió la representación legal de la **Cooperativa** y, entre otras funciones, quedó encargado de continuar la ejecución de la medida de toma de posesión para administrar y presentar a esta Superintendencia un informe detallado sobre el estado del proceso de intervención, con el fin de que se adoptaran las decisiones administrativas a que hubiera lugar.

Durante la ejecución de la medida de intervención, se emitieron decisiones judiciales relacionadas con el proceso de reorganización empresarial que cursa respecto de **COOLECHERA** ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Barranquilla, las cuales inciden directamente en el alcance de las competencias que pueden ser ejercidas por esta Superintendencia durante la vigencia de la toma de posesión para administrar.

En particular, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, mediante providencia del 12 de diciembre de 2024, confirmó la decisión que admitió a **COOLECHERA** al proceso de reorganización empresarial previsto en la Ley 1116 de 2006, al concluir que la **Cooperativa** no desarrolla actividades financieras, de ahorro o crédito que la excluyeran del régimen general de insolvencia.

Posteriormente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante decisión del 3 de diciembre de 2025, al resolver el presunto conflicto positivo de competencias administrativas suscitado entre esta Superintendencia y el Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Barranquilla, concluyó que no existía conflicto de competencias por haber sido previamente dirimido por la jurisdicción ordinaria mediante la providencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, decisión que mantuvo incólume la competencia del juez del concurso para conocer del proceso de reorganización empresarial de **COOLECHERA**.

Mediante radicado 20264400230772 del 6 de julio de 2026, el Agente Especial de **COOLECHERA** presento solicitud de prórroga de la medida de toma de posesión para administrar de la **Cooperativa**. Información que fue revisada por esta Superintendencia, encontrando que no se había remitido la totalidad de la información establecida en el numeral 2.7 del Capítulo I de la Parte II del Título VI de la Circular Básica Jurídica.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante radicado 20261400244801 del 7 de julio de 2026 se realizó requerimiento por parte de esta Superintendencia para que se remitiera la información faltante. Requerimiento que fue contestado por el Agente Especial mediante el radicado 20264400236712 del 17 de julio de 2026, sin que se remitiera el concepto emitido por la Revisoría Fiscal sobre la prórroga solicitada.

Finalmente, mediante radicado 20264400260652 del 31 de julio de 2026 la Revisoría Fiscal remitió concepto sobre la prórroga de la medida de toma de posesión para administrar de **COOLECHERA**, donde se recomienda no prorrogar la toma de posesión para administrar y dar continuidad exclusiva al proceso de reorganización empresarial bajo la Ley 1116 de 2006 para unificar instancias, reducir costos administrativos e iniciar un esquema de supervisión reforzada por parte de la Supersolidaria.

Mediante radicado 20261400288051 del 4 de agosto de 2026, la Superintendencia le solicitó a la Revisoría Fiscal un alcance del concepto emitido con el fin de que se emitiera un concepto técnico sobre la viabilidad de: "*establecer un periodo de transición de 4 a 6 meses que permita ejecutar de manera estructurada y gradual la entrega de la administración, mitigando riesgos operativos y garantizando el empalme con el proceso concursal de la Ley 1116 de 2006".* Solicitud que fue respondida por la Revisoría Fiscal mediante el radicado 20264400266052 del 5 de agosto de 2026.

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 entidades de la economía solidaria que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado. Para ello podrá ejercer sus funciones en los mismos términos, con las mismas facultades y aplicando los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de los establecimientos de crédito.

El numeral 6 del artículo 2 del Decreto 186 de 2004, 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 (…)***". (Se destaca).

Por su parte, los artículos 2.11.3.2 y 2.11.3.4 del Decreto 1068 de 2015 disponen que a las organizaciones de la economía solidaria que desarrollan actividades distintas de la financiera les resultan aplicables, en lo pertinente, las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y del Decreto 2555 de 2010 que regulan el régimen de intervención forzosa administrativa.

De forma complementaria, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero consagra en el numeral 2 de su artículo 291 que el propósito de la intervención deviene del deber del Estado y, particularmente, del Ejecutivo, de proteger el ahorro e intereses colectivos, plasmados en derechos de crédito que pueden verse en riesgo como consecuencia de una administración inadecuada, obligación que surge de la aplicación del numeral 24 del artículo 189 y del artículo 333 de la Constitución Política de Colombia.

De conformidad con lo expuesto, es claro que la facultad de intervención de la Superintendencia está justificada en aras de garantizar la confianza en el sector solidario, y en el deber de proteger los derechos colectivos que pueden verse en riesgo, dadas las implicaciones en el orden económico y social de la situación de la entidad vigilada.

Ahora bien, el artículo 9.1.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010 regula la medida de toma de posesión para administrar y establece los presupuestos que habilitan a la autoridad de supervisión para adoptarla, cuando determine que la entidad puede continuar desarrollando su objeto social o que es posible implementar otras medidas orientadas a la protección de los intereses de los acreedores y demás terceros. En tal sentido, la citada disposición establece:

> "*ARTÍCULO 9.1.2.1.1 Posesión para administrar. En el evento en que la Superintendencia Financiera de Colombia, previo concepto del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN, dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la toma de posesión, prorrogables por el mismo plazo, determine que la entidad puede desarrollar su objeto social conforme a las reglas que lo rigen, o pueden adoptarse otras medidas que permitan a los depositantes, ahorradores o inversionistas obtener el pago total o un pago parcial de sus créditos, expedirá la resolución disponiendo la administración de la entidad* (...)".

En concordancia con lo anterior, el artículo 9.1.2.1.2 del Decreto 2555 de 2010 establece expresamente la facultad de la autoridad de supervisión para disponer el levantamiento de la medida de toma de posesión para administrar mediante acto administrativo. Al respecto, la citada disposición señala:

> "*ARTÍCULO 9.1.2.1.2 Levantamiento de la medida de toma de posesión. La medida de toma de posesión podrá ser levantada, previo concepto del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN, por la Superintendencia Financiera de Colombia mediante acto administrativo, cuya notificación se sujetará a las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen."*

Así mismo, el artículo 9.1.2.1.3 del Decreto 2555 de 2010 regula las actuaciones que deben surtirse una vez se disponga el levantamiento de la medida de toma de posesión para administrar. En este sentido, la norma dispone:

> "*ARTÍCULO 9.1.2.1.3 Rendición de cuentas por parte del agente especial. Si la Superintendencia Financiera de Colombia decide levantar la medida de toma de posesión, el agente especial convocará a la asamblea general de accionistas de la Intervenida, a fin de que procedan a nombrar los nuevos directivos y al revisor fiscal.*
>
> *El agente especial rendirá informe a la asamblea general que para el efecto convoque, en los términos previstos en el Artículo 45 de la Ley 222 de 1995. La entidad permanecerá bajo la administración del agente especial hasta que el nuevo representante legal se posesione debidamente ante la Superintendencia Financiera de Colombia."*

Para las organizaciones sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria, las disposiciones contenidas en las disposiciones citadas del Decreto 2555 de 2010 resultan aplicables por remisión expresa del artículo 2.11.3.4 del Decreto 1068 de 2015. En consecuencia, corresponde a esta Entidad evaluar las circunstancias jurídicas, financieras, administrativas y operativas de la organización intervenida y adoptar, mediante acto administrativo debidamente motivado, la decisión que en derecho corresponda respecto de la permanencia o levantamiento de la medida de toma de posesión para administrar, así como disponer las actuaciones

necesarias para garantizar una transición ordenada hacia el restablecimiento de los órganos de administración y fiscalización de la cooperativa.

Ahora bien, frente al trámite de la prórroga de la medida de toma de posesión para administrar la Circular Básica Jurídica establece lo siguiente en su Título VI, Parte II, Capítulo I, numeral 2.7, señala:

> *"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.*
> *•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."*

III. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Superintendencia de la Economía Solidaria determinar si, atendiendo las circunstancias actuales de **COOLECHERA**, resulta jurídicamente procedente mantener la medida de toma de posesión para administrar. Para tal efecto, esta Superintendencia analizará, de una parte, la finalidad constitucional y legal de la medida de intervención; de otra, la incidencia que tienen las decisiones judiciales adoptadas dentro del proceso de reorganización empresarial que cursa respecto de la **Cooperativa**; y, finalmente, evaluará la permanencia de la medida a la luz del principio de proporcionalidad, con el propósito de establecer si la continuidad de la toma de posesión para administrar es necesaria, idónea y proporcional para la protección del interés público y de los derechos de los asociados, acreedores y demás grupos de interés.

i. Finalidad constitucional y legal de la medida de toma de posesión para administrar

La toma de posesión para administrar constituye uno de los instrumentos más intensos de intervención administrativa con que cuenta el Estado para proteger el interés público comprometido en la adecuada administración de las organizaciones sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Su naturaleza excepcional implica que únicamente puede mantenerse mientras resulte apta para cumplir la finalidad que justificó su adopción y siempre que su permanencia responda a criterios de necesidad, utilidad y razonabilidad.

En efecto, conforme al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y al Decreto 2555 de 2010, la finalidad de la toma de posesión para administrar no consiste en sustituir indefinidamente los órganos de administración de la entidad intervenida ni en desplazar permanentemente la autonomía de la organización solidaria. Por el contrario, constituye una medida temporal orientada a restablecer las condiciones necesarias para que la

entidad solidaria pueda desarrollar adecuadamente su objeto social, superar las circunstancias que dieron origen a la intervención y proteger los intereses de los asociados, acreedores, trabajadores y demás grupos de interés.

En ese sentido, la permanencia de la medida no puede justificarse exclusivamente en la persistencia de algunas dificultades económicas o administrativas. El Ente de Supervisión debe verificar permanentemente si la intervención continúa siendo el mecanismo más adecuado para alcanzar los fines constitucionales y legales que la sustentan o si, en su lugar, las circunstancias sobrevinientes hacen aconsejable acudir a una solución diferente.

En consecuencia, la decisión que debe adoptar esta Superintendencia exige una valoración integral de las circunstancias que actualmente rodean a **COOLECHERA**. Dicha valoración comprende el estado de las situaciones que dieron origen a la intervención, los resultados obtenidos durante la ejecución de la medida, las condiciones jurídicas que hoy enmarcan el proceso de recuperación de la **Cooperativa** y la aptitud que conserva la toma de posesión para administrar para cumplir los fines previstos en el ordenamiento jurídico. La intensidad propia de esta modalidad de intervención impone que su permanencia encuentre sustento en una motivación suficiente y actual, construida a partir de las circunstancias existentes al momento de adoptar la decisión.

ii. Incidencia de las decisiones judiciales adoptadas relacionadas con el proceso de reorganización empresarial

Uno de los elementos determinantes para resolver el presente asunto corresponde a las decisiones judiciales proferidas dentro del proceso de reorganización empresarial de **COOLECHERA**.

Como obra en el expediente administrativo, mediante providencia del 12 de diciembre de 2024 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla confirmó la decisión que admitió a la **Cooperativa** al proceso de reorganización empresarial previsto en la Ley 1116 de 2006, al concluir que **COOLECHERA** no desarrolla actividad financiera, de ahorro o crédito que la excluyera del régimen general de insolvencia empresarial.

Posteriormente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al decidir el conflicto positivo de competencias promovido entre esta Superintendencia y el Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Barranquilla, determinó que no existía conflicto competencial por cuanto la jurisdicción ordinaria ya había definido la autoridad competente para conocer del proceso de reorganización empresarial.

Estas decisiones producen consecuencias jurídicas relevantes para la presente actuación administrativa. En primer lugar, consolidan definitivamente la competencia del juez del concurso para dirigir el procedimiento de reorganización empresarial de **COOLECHERA** y adoptar las decisiones necesarias para garantizar la recuperación de la empresa conforme al régimen previsto en la Ley 1116 de 2006. En segundo lugar, determinan que aspectos esenciales de la recuperación empresarial, tales como la negociación con acreedores, la aprobación del acuerdo de reorganización, la modificación de las condiciones de pago de las obligaciones, la autorización de determinadas operaciones patrimoniales y el seguimiento al cumplimiento del acuerdo, corresponden al ámbito funcional propio del juez del concurso.

Lo anterior no implica que la Superintendencia pierda sus competencias constitucionales y legales de inspección, vigilancia y control sobre la **Cooperativa**. Sin embargo, sí supone que la finalidad originalmente perseguida mediante la toma de posesión para administrar debe analizarse a la luz de la existencia de un procedimiento concursal plenamente vigente, dirigido por una autoridad judicial y orientado precisamente a la recuperación económica y financiera de la organización solidaria.
En este contexto, las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales competentes modificaron el marco jurídico dentro del cual debe evaluarse la permanencia de la medida de toma de posesión para administrar. En consecuencia, el escenario existente al momento de adoptar la presente decisión difiere sustancialmente de aquel que sirvió de fundamento para ordenar la intervención administrativa en marzo de 2025, circunstancia que debe ser necesariamente considerada al determinar la procedencia de mantener o levantar la medida.

iii. Situación actual de COOLECHERA

Durante la ejecución de la medida de toma de posesión para administrar ordenada mediante Resolución 2025140003655 del 17 de julio de 2025, por el término de un año, esta Superintendencia efectuó un seguimiento permanente a la situación jurídica, financiera, administrativa y operativa de la **Cooperativa**.

Como resultado de dicho seguimiento, el Agente Especial presentó el Plan de Recuperación, el cual fue objeto de una revisión técnica exhaustiva por parte de este Ente de Supervisión. En desarrollo de dicha evaluación se formularon observaciones encaminadas a fortalecer la sustentación financiera, precisar los mecanismos de recuperación propuestos y demostrar objetivamente la forma en que las medidas previstas permitirían restablecer la solvencia patrimonial de **COOLECHERA**.

En el plan de recuperación presentado se evidenció, entre otros aspectos, la estructuración de una estrategia integral de recuperación basada en la obtención de nuevas fuentes de liquidez, la normalización gradual del pasivo, la recuperación progresiva de la operación productiva y el fortalecimiento de la capacidad financiera de la **Cooperativa**. Dentro de dichas medidas adquiere especial relevancia la estructuración de una operación de crédito con garantía hipotecaria sobre el inmueble denominado Bodegas Gran Establo, cuyo valor estimado asciende a dieciséis mil millones de pesos ($16.000.000.000).

Operación de crédito con garantía hipotecaria que cuenta con autorización judicial, otorgada mediante el Auto del 22 de julio de 2026 proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Barranquilla, mediante el cual se autorizó a **COOLECHERA** para constituir garantías hipotecarias sobre los inmuebles denominados "Bodega Gran Establo", con el propósito de respaldar obligaciones post-reorganización, gastos de administración y obtener recursos destinados a la continuidad operativa de la **Cooperativa**. Dicha providencia evidencia que el juez del concurso viene adoptando decisiones concretas encaminadas a facilitar la ejecución de las operaciones financieras necesarias para la recuperación empresarial, dentro del marco de competencias previsto en la Ley 1116 de 2006.

Conforme al Plan de Recuperación, los recursos provenientes de dicha operación se destinarán prioritariamente al pago de obligaciones laborales, aportes al Sistema de Seguridad Social, adquisición de materia prima, compra de insumos indispensables para

la operación y demás gastos necesarios para garantizar la continuidad de la actividad de la entidad solidaria.

Igualmente, el Plan de Recuperación incorpora el acuerdo de pago celebrado con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales el 1 de junio de 2026, mediante el cual se estableció un esquema gradual para la atención de las obligaciones tributarias de la **Cooperativa** durante los doce meses siguientes, circunstancia que contribuye a aliviar las restricciones inmediatas de liquidez y favorece la continuidad operacional de la organización.

Durante el desarrollo de la intervención se adelantaron gestiones dirigidas a fortalecer la recuperación operativa y financiera de la **Cooperativa** mediante la vinculación de un aliado estratégico. En la solicitud de prórroga obra un proyecto de contrato de colaboración empresarial suscrito por **COOLECHERA** y pendiente de perfeccionamiento con la firma de la contraparte, cuyo objeto consiste en estructurar un esquema de cooperación orientado a fortalecer la capacidad productiva de la entidad solidaria, facilitar el acceso a nuevas fuentes de financiación, incrementar el volumen de acopio y comercialización de leche, optimizar la utilización de la infraestructura industrial y contribuir al restablecimiento de la sostenibilidad económica de la **Cooperativa**. Aunque aún no ha iniciado la ejecución de dicho instrumento, evidencia el estado de avance de las gestiones adelantadas durante la intervención y la existencia de alternativas concretas para respaldar el proceso de recuperación empresarial.

Debe resaltarse igualmente que **COOLECHERA** cuenta con más de cincuenta años de trayectoria en el mercado colombiano y mantiene un importante posicionamiento comercial en la región Caribe, circunstancia que constituye un activo intangible relevante para la viabilidad del proceso de recuperación.

Las circunstancias anteriormente descritas permiten concluir que la recuperación de **COOLECHERA** se encuentra actualmente estructurada sobre un conjunto articulado de instrumentos financieros, operativos y jurídicos, dentro de los cuales se destacan la estructuración de nuevas fuentes de financiación, el acuerdo de pago celebrado con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las gestiones encaminadas a consolidar alianzas estratégicas para fortalecer la operación y el proceso de reorganización empresarial que cursa ante la jurisdicción ordinaria. En conjunto, estos mecanismos configuran una estrategia integral de recuperación cuya ejecución dependerá principalmente del desarrollo del proceso de reorganización empresarial y del cumplimiento del Plan de Recuperación proyectado.

iv. Causales de intervención

De acuerdo con el artículo 114 del Decreto 663 de 1993:

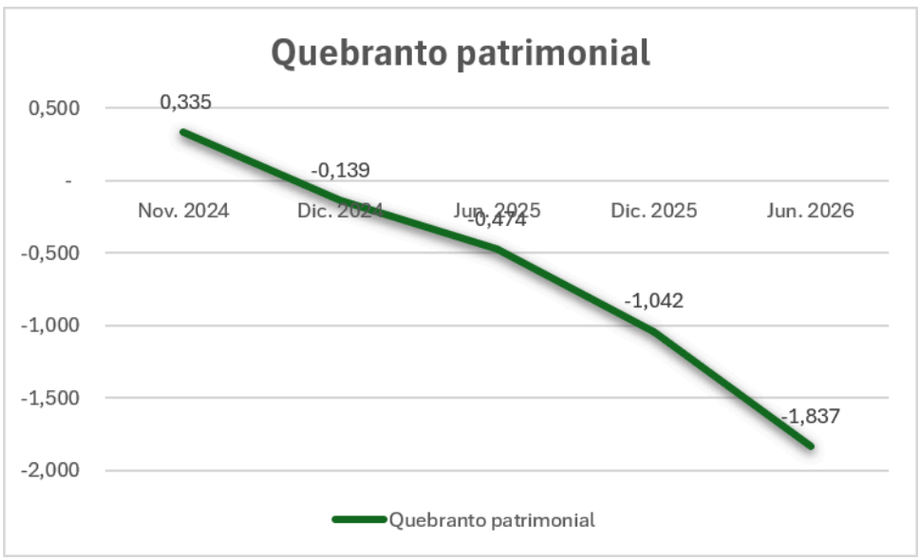
> *"Corresponde a la Superintendencia Bancaria tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada cuando se presente alguno de los siguientes hechos que, a su juicio, hagan necesaria la medida y previo concepto del consejo asesor. (entiéndase Superintendencia de la Economía solidaria)*
>
> *g. Cuando se reduzca su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito."*

De acuerdo con la Resolución 2025331001775 del 27 de marzo de 2025, mediante la cual se ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de COOLECHERA, el indicador de quebranto patrimonial al 30 de noviembre de 2024 se ubicó en 0,34, lo cual sustentó la causal de toma de posesión señalada en el literal g) del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Ahora bien, se ha mantenido el deterioro progresivo del indicador de quebranto patrimonial, el cual obedece a la disminución sostenida del patrimonio, originada por la acumulación de pérdidas registradas durante los ejercicios comprendidos entre noviembre de 2024 y junio de 2026.

Esta situación derivada principalmente, de la reducción en las ventas. Al comparar junio de 2026 con junio de 2025, los ingresos disminuyeron en $16.476 millones, un 46%. En contraste, los costos solo lograron reducirse en un 18%, equivalente a $5.503 millones, lo que evidencia una limitada capacidad de ajuste frente a la caída de los ingresos.

Lo anterior se explica por la alta rigidez de la estructura de costos, derivada de la imposibilidad de reducir significativamente los costos fijos, en particular los asociados a la planta de personal. Aproximadamente el 80% de los empleados se encuentran sindicalizados, lo que restringe la flexibilidad para ajustar la estructura de costos y genera un nivel de gastos que resulta insostenible frente a los ingresos actuales de la operación.



Así las cosas, en la actualidad se mantiene la causal de toma de posesión establecida en el literal g) del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que reza: *"(…) Cuando se reduzca su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito. (…)"*

v. Concepto de la revisoría fiscal

Mediante el radicado No. 20264400260652 del 31 de julio de 2026, la sociedad COLOMBIA TRIBUTA.COM S.A.S., en calidad de Revisora Fiscal de **COOLECHERA** presento su concepto frente a la continuidad de la medida de toma de posesión para administrar presentado por el Agente Especial, en el cual indica que **COOLECHERA** se encuentra en una crisis financiera, patrimonial y operativa crítica e irreversible en el corto plazo. A pesar

de los esfuerzos de gestión durante la intervención, la **Cooperativa** registra un patrimonio negativo de $31.485 millones y pérdidas acumuladas al corte de junio de 2026 de $15.843 millones.

Señala que, las medidas de recuperación propuestas no tienen certeza de ejecución y existe un conflicto operativo y sobrecostos por la coexistencia simultánea de dos procesos: la toma de posesión/intervención por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria y el proceso de reorganización empresarial bajo la Ley 1116 de 2006.

En este sentido, la Revisoría Fiscal recomienda NO prorrogar la toma de posesión para administrar. En su lugar, recomienda levantar la medida de intervención, para concentrar todas las decisiones en una sola instancia, reduciendo duplicidad de actuaciones y costos administrativos, continuar el proceso bajo la Ley 1116 de 2006 y permitir que la reestructuración y renegociación de deudas avance directamente con los acreedores bajo el marco del proceso de reorganización empresarial y la figura del promotor.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Superintendencia le solicitó a la Revisoría Fiscal un alcance a su concepto, mediante el radicado 20261400288051 del 4 de agosto de 2026, con el objetivo de garantizar una transición ordenada, enervar progresivamente la crisis y velar por el correcto restablecimiento institucional de la entidad, su opinión técnica respecto de la viabilidad de establecer un periodo de transición de 4 a 6 meses que permita ejecutar de manera estructurada y gradual la entrega de la administración, mitigando riesgos operativos y garantizando el empalme con el proceso concursal de la Ley 1116 de 2006.

La anterior solicitud fue contestada por la Revisoría Fiscal mediante el radicado 20264400266052 del 5 de agosto de 2026, en el cual ratifica que, aunque no se han superado del todo las causas que motivaron la intervención, es procedente a nivel técnico otorgar un período de transición de cinco meses, entre agosto y diciembre de 2026, en lugar de decretar una prórroga indefinida o levantar de inmediato la medida de toma de posesión.

El objetivo de este lapso es garantizar un empalme gradual y ordenado, salvaguardar la operación de la **Cooperativa** y verificar resultados reales antes de levantar definitivamente la medida, permitiendo además la continuidad del proceso de reorganización empresarial bajo la Ley 1116 de 2006.

Para evaluar los avances de manera rigurosa, propone establecer como punto de partida un informe de línea base con corte al 31 de julio de 2026 que refleje la situación financiera, operativa, laboral, tributaria y jurídica de la entidad solidaria. El seguimiento se llevará a cabo mediante reuniones mensuales programadas para el 21 de agosto (línea base), 25 de septiembre (agosto), 23 de octubre (septiembre), 27 de noviembre (octubre), 21 de diciembre de 2026 (noviembre) y el 29 de enero de 2027, fecha en la que se evaluará el cierre del período correspondiente a diciembre de 2026.

La administración deberá enviar la información debidamente certificada y soportada con al menos cinco días hábiles de anticipación a cada encuentro, dejando claro que no bastará con la simple presentación de planes o proyecciones, sino que se exigirán avances concretos y medibles.

Durante estas jornadas de seguimiento, la administración de **COOLECHERA** deberá rendir cuentas sobre trece aspectos críticos de la operación. Estos abarcaban la presentación de estados financieros, flujo de caja e indicadores clave (liquidez, endeudamiento y rotación); el estado de los compromisos de pago y el cumplimiento de las obligaciones laborales, de seguridad social y tributarias (incluyendo los acuerdos con la DIAN); y el desempeño operativo, centrado en el uso de la capacidad instalada de la planta, el plan de captación de leche y la gestión de inventarios.

Asimismo, se deberá acreditar que el endeudamiento y la ejecución de inversiones se realicen en condiciones razonables y destinadas al Plan de Recuperación, reportar la gestión de cartera y recaudo, informando detalladamente sobre el avance del proceso de reorganización concursal y la mitigación de los riesgos o contingencias que puedan amenazar la continuidad del negocio[2]. Al finalizar este periodo, se determinará la viabilidad y sostenibilidad de la **Cooperativa** para ordenar el levantamiento definitivo de la intervención.

vi. Tramite de la prórroga de la medida de toma de posesión para administrar y análisis de proporcionalidad de la medida de toma de posesión para administrar

Procede ahora considerar la solicitud de prórroga de la medida de toma de posesión para administrar ordenada mediante la Resolución 2025140003655 del 17 de julio de 2025, presentada por el Agente Especial mediante Radicado 20264400230772 del 6 de julio de 2026 y, complementada parcialmente mediante radicado 20264400236712 del 17 de julio de 2026, sin que se remitiera el concepto emitido por el Revisor Fiscal sobre la prórroga solicitada, el cual fue remitido posteriormente mediante radicado 20264400260652 del 31 de julio de 2026.

Revisada la actuación, se concluye que la solicitud de prórroga de la medida de toma de posesión para administrar no pudo ser tramitada oportunamente debido a la presentación extemporánea e incompleta de los requisitos legales exigidos. Al respecto, el numeral 2.7 del Capítulo I, Parte II, Título VI de la Circular Básica Jurídica previene que la solicitud debe presentarse con no menos de treinta (30) días de antelación al vencimiento de la medida, acompañada de la totalidad de los soportes listados en dicha norma, entre ellos el concepto del revisor fiscal. Si bien el Agente Especial radicó una petición el 6 de julio de 2026 (radicado 20264400230772), esta carecía de los soportes reglamentarios. Requerido por esta Entidad el 7 de julio de 2026, el administrador contestó la solicitud el 17 de julio de 2026, mediante el radicado 20264400236712, omitiendo nuevamente allegar el concepto de la Revisoría Fiscal.

La integración completa del expediente solo vino a surtirse de manera extemporánea mediante los radicados del 31 de julio y 5 de agosto de 2026, fechas en las cuales ya se encontraba vencido el margen temporal mínimo dispuesto por la normativa para que la Superintendencia adelantara la evaluación técnica y legal de la prórroga. En consecuencia, ante la inobservancia de los términos reglamentarios y la extemporaneidad en la subsanación de los requisitos esenciales por parte del Agente Especial, resulta improcedente dar trámite a la prórroga de la medida de toma de posesión para administrar

[2] Parámetros de seguimiento propuestos por la Revisoría Fiscal de COOLECHERA en concepto con radicado 20261400288051 del 4 de agosto de 2026.

No obstante, con fundamento en las consideraciones expuestas, corresponde a esta Superintendencia determinar si la permanencia de la medida de toma de posesión para administrar continúa ajustándose al principio de proporcionalidad, criterio que orienta el ejercicio de las potestades administrativas cuando estas implican restricciones relevantes sobre la autonomía de los particulares y sobre el funcionamiento ordinario de las organizaciones sometidas a inspección, vigilancia y control.

Al respecto, se reitera que la toma de posesión para administrar constituye una de las medidas más intensas previstas por el ordenamiento jurídico en el marco del régimen de intervención forzosa administrativa, en la medida en que comporta el desplazamiento temporal de los órganos de administración y fiscalización de la entidad intervenida, la sustitución de sus administradores por un agente especial designado por la autoridad de supervisión y la imposición de un régimen excepcional de administración encaminado a preservar los fines de interés público que justificaron la intervención.

Precisamente por la intensidad de las restricciones que comporta, su permanencia exige verificar, en cada etapa del proceso, que continúe siendo una medida idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto para alcanzar los fines constitucional y legalmente perseguidos. En desarrollo de dicho análisis, esta Superintendencia examinará sucesivamente los tres elementos que integran el juicio de proporcionalidad.

a. Idoneidad

El juicio de idoneidad exige determinar si la permanencia de la medida conserva la aptitud objetiva para contribuir al logro de la finalidad que justificó su adopción.

El examen de idoneidad no se agota en una verificación abstracta de la aptitud del instrumento interventor, sino que impone una valoración concreta y actual, referida a las circunstancias existentes al momento de decidir y a la finalidad específica que la medida está llamada a satisfacer. La aptitud de la toma de posesión para administrar no constituye, por tanto, una cualidad estática adquirida con su adopción, sino un atributo que debe conservarse a lo largo de toda su ejecución y que puede desvanecerse cuando el ordenamiento jurídico dispone de un cauce más apropiado para alcanzar el mismo fin. En consecuencia, el juicio que ahora corresponde no se dirige a establecer si la intervención fue idónea en su origen —extremo que no se discute—, sino si conserva hoy la capacidad efectiva de contribuir, de manera determinante, a la recuperación institucional de **COOLECHERA**.

Al momento de ordenarse la toma de posesión para administrar mediante la Resolución No. 2025140003655 del 17 de julio de 2025, la intervención permitía centralizar la administración de la **Cooperativa**, adoptar medidas urgentes para estabilizar su funcionamiento, elaborar un diagnóstico integral de la situación institucional y estructurar un Plan de Recuperación encaminado a superar las dificultades que dieron origen a la intervención.

Durante la ejecución de la medida dichos objetivos fueron desarrollados por el Agente Especial mediante la elaboración del diagnóstico institucional, la formulación del Plan de Recuperación y la implementación de diversas actuaciones orientadas a preservar la continuidad mínima de la operación de la **Cooperativa**.

En la actualidad, las condiciones bajo las cuales debe analizarse la utilidad de la medida son sustancialmente distintas. En efecto, la recuperación de **COOLECHERA** se encuentra enmarcada dentro del proceso de reorganización regulado por la Ley 1116 de 2006, cuya dirección corresponde al Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Barranquilla, en concordancia con las decisiones adoptadas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y posteriormente ratificadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En ese escenario, las principales actuaciones necesarias para materializar la recuperación financiera de la **Cooperativa** —entre ellas la negociación con acreedores, la aprobación del acuerdo de reorganización, la autorización de operaciones patrimoniales relevantes y el seguimiento al cumplimiento del acuerdo concursal— se desarrollan dentro del proceso judicial de reorganización, bajo la dirección del juez del concurso.

A la pérdida de utilidad práctica de la medida se suma una consideración de orden estrictamente competencial que incide de manera directa sobre su idoneidad. Como quedó establecido en el acápite relativo a la incidencia de las decisiones judiciales, la admisión de **COOLECHERA** al proceso de reorganización previsto en la Ley 1116 de 2006, confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y respecto de la cual la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado descartó la existencia de conflicto de competencias, radicó en el juez del concurso la dirección de las decisiones nucleares de la recuperación empresarial. Siendo ello así, la toma de posesión para administrar no solo ha visto disminuida su utilidad, sino que carece ya de aptitud jurídica para adoptar por sí misma las determinaciones de las que depende el salvamento de la **Cooperativa** —la negociación y graduación de acreencias, la aprobación del acuerdo de reorganización y la autorización de las operaciones patrimoniales estructurales—, todas ellas reservadas al escenario concursal. Prolongar la administración forzosa con la pretensión de alcanzar tales fines no solo resultaría inidóneo, sino que introduciría un riesgo cierto de interferencia con las decisiones del juez, en desmedro de la seguridad jurídica que debe rodear la actuación.

Aunado a lo anterior, el Plan de Recuperación presentado por el Agente Especial evidencia que las medidas proyectadas para garantizar la continuidad de la **Cooperativa** descansan principalmente en la obtención de nuevas fuentes de financiación, la ejecución del acuerdo de pago celebrado con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la recuperación gradual de la operación industrial y el cumplimiento del proceso de reorganización empresarial. En estas condiciones, la permanencia indefinida de la toma de posesión para administrar deja de representar el instrumento determinante para alcanzar los fines de recuperación empresarial perseguidos por el ordenamiento jurídico. Dicha medida debe articularse con el proceso concursal bajo la Ley 1116 de 2006 mediante un esquema ordenado que evite traumatismos en la entidad solidaria.

La coexistencia actual entre la toma de posesión decretada por la Superintendencia de la Economía Solidaria y el proceso de reorganización empresarial exige superar la duplicidad institucional y la carga administrativa derivada de la gestión en paralelo del Agente Especial y del Promotor, cuya falta de articulación unificada dispersa los esfuerzos de salvamento corporativo. A lo largo de la intervención administrativa, los resultados obtenidos han sido limitados frente a la magnitud del deterioro de la **Cooperativa**, evidenciando que la medida por sí sola no ha revertido la tendencia deficitaria.

Ante esta realidad, y en estricta conformidad con el alcance al concepto técnico emitido por la Revisoría Fiscal el 4 de agosto de 2026, la alternativa más idónea no consiste en un

levantamiento intempestivo de la intervención, sino en la implementación de un período de transición de cinco (5) meses (agosto a diciembre de 2026).

Este esquema de transición permitirá:

- **Transición gradual:** garantizar una transferencia ordenada de información, responsabilidades y compromisos, mitigando los riesgos operativos asociados al cambio de administración.

- **Verificación de resultados:** condicionar el levantamiento definitivo de la medida al seguimiento de reuniones mensuales y a la acreditación de avances reales, medibles y sostenibles en la recuperación financiera, operativa y el cumplimiento de obligaciones.

- **Especialidad del concurso:** facilitar la posterior unificación de las negociaciones de pasivos bajo el régimen de la Ley 1116 de 2006, en un escenario donde se puedan pactar plazos, quitas y condiciones acorde con la verdadera capacidad de generación de flujo de caja de la **Cooperativa**.

Ahora bien, la conclusión anterior no conduce a negar toda aptitud a la intervención, sino a reconducirla hacia el único cometido que hoy puede satisfacer de manera idónea: asegurar un tránsito ordenado hacia el régimen concursal. Examinada bajo esta óptica, la medida de transición sí supera el juicio de idoneidad, pues constituye el medio objetivamente apto para preservar el efecto útil de las actuaciones ya cumplidas durante la intervención —el diagnóstico integral, el Plan de Recuperación y las operaciones autorizadas por el juez del concurso— y para garantizar su empalme, sin solución de continuidad, con el proceso dirigido por la jurisdicción ordinaria. A ello se agrega que su idoneidad resulta objetivamente verificable, en tanto queda sujeta al informe de línea base con corte al 31 de julio de 2026 y al seguimiento mensual de resultados reales y medibles, de modo que la aptitud del instrumento no se afirma en abstracto, sino que se somete a comprobación periódica y a una condición cierta: la acreditación de las circunstancias que permitan disponer el levantamiento definitivo de la medida.

b. Necesidad

El juicio de necesidad exige evaluar si la permanencia de la toma de posesión constituye el mecanismo menos restrictivo para proteger el interés público o si dichos fines se alcanzan de forma más eficiente permitiendo la continuidad del régimen de la Ley 1116 de 2006, previa implementación de un período de transición ordenado que mitigue los riesgos asociados al cambio de administración.

El juicio de necesidad presupone la existencia de, al menos, una alternativa que, siendo igualmente apta para alcanzar el fin perseguido, resulte menos lesiva de los derechos e intereses afectados. Su aplicación al caso exige, por tanto, contrastar los escenarios jurídicamente posibles: la prórroga de la toma de posesión por un año adicional, su levantamiento inmediato y la implementación de un período de transición. La prórroga anual comporta una restricción que excede lo indispensable, pues extiende la modalidad más intensa del régimen de intervención por un lapso que las circunstancias actuales no reclaman. El levantamiento inmediato, si bien constituye en apariencia la alternativa

menos restrictiva, no satisface la exigencia de igual idoneidad, en la medida en que no asegura la transferencia ordenada de la administración ni la continuidad de la operación durante el empalme con el proceso concursal, con lo cual sacrificaría el fin mismo que se pretende proteger. Descartados ambos extremos, el período de transición se erige como el único medio que, alcanzando el fin, impone el menor sacrificio posible.

De acuerdo con lo expuesto y con el alcance emitido por la Revisoría Fiscal el 4 de agosto de 2026, la recuperación de **COOLECHERA** no requiere un periodo de un (1) año de la administración forzosa, sino la transición gradual hacia las herramientas del régimen concursal ordinario. Para ello, resultan determinantes los siguientes aspectos jurídicos y operativos:

- **Suficiencia del régimen concursal (Ley 1116 de 2006):** el proceso de reorganización cuenta con mecanismos especializados para tutelar los derechos de los acreedores, asegurar la continuidad operativa y verificar el cumplimiento de los acuerdos. En este marco, el promotor ejerce las competencias de articulación, negociación y seguimiento al acuerdo.

- **Superación de la duplicidad institucional:** la coexistencia prolongada entre el Agente Especial y el Promotor genera superposiciones funcionales y cargas administrativas innecesarias. No obstante, para evitar traumatismos y asegurar una transferencia adecuada de información, responsabilidades y compromisos, resulta indispensable mantener la medida de toma de posesión de forma temporal durante un período de transición de cinco (5) meses (agosto a diciembre de 2026).

- **Ejecución de hitos financieros durante la transición:** las acciones del Plan de Recuperación —como la consecución del crédito por $16.000 millones garantizado con la hipoteca sobre el inmueble *Bodegas Gran Establo* (autorizada por el Juez del Concurso mediante Auto del 22 de julio de 2026) y el cumplimiento del acuerdo de pago con la DIAN— constituyen instrumentos operativos que deben consolidarse en esta etapa de transición.

- **Verificación de resultados y levantamiento definitivo:** la viabilidad de prescindir definitivamente de la administración forzosa estará sujeta al cumplimiento del cronograma de seguimiento mensual fijado por la Revisoría Fiscal. En este marco se acreditarán avances reales, medibles y sostenibles en flujo de caja, acopio de leche, pago de pasivos laborales/tributarios y operatividad de la planta antes de formalizar la entrega de la entidad.

Debe subrayarse, además, que el principio de necesidad no se satisface con la mera constatación de que existe un cauce alternativo, sino que exige verificar que el medio escogido no genere un desamparo del interés jurídicamente tutelado. La toma de posesión para administrar responde, en su origen, al deber del Estado de proteger los intereses colectivos comprometidos en la adecuada administración de la entidad, conforme al numeral 2 del artículo 291 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Un levantamiento abrupto, adoptado antes de consolidar las condiciones para la devolución de la administración de la **Cooperativa** a sus asociados, comportaría un vacío temporal de administración y de control que dejaría desprovistos de tutela, precisamente en la fase más vulnerable del proceso, los intereses de los asociados, trabajadores y acreedores de la **Cooperativa**. De ahí que la permanencia acotada de la medida durante el período de transición no obedezca a una prolongación injustificada de la potestad interventora, sino a

la estricta necesidad de evitar dicha desprotección, conservando la supervisión reforzada mientras se verifican los resultados que habrán de sustentar el levantamiento definitivo.

Finalmente, el examen de necesidad se refuerza desde la perspectiva de los principios de eficacia, economía y coordinación que gobiernan la función administrativa por mandato del artículo 209 de la Constitución Política y del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011. Mantener en plenitud la administración forzosa más allá de lo estrictamente indispensable supondría duplicar funciones que el régimen de la Ley 1116 de 2006 ya confía al juez del concurso y al promotor, con la consiguiente superposición de instancias y el incremento injustificado de cargas administrativas y de costos.

La necesidad de la medida se mide, así, también por su no redundancia: la intervención se conserva únicamente en aquello que el escenario concursal no puede proveer por sí mismo durante el tránsito —esto es, la entrega ordenada de la administración y la continuidad de la supervisión— y por el término mínimo requerido para ello. La delimitación temporal de la medida a cinco (5) meses opera, en este sentido, como garantía de que la restricción no se prolongará más allá de lo que su propia finalidad reclama.

c. Proporcionalidad en sentido estricto

Finalmente, corresponde establecer si los beneficios derivados del mantenimiento de la medida superan las restricciones que esta continúa imponiendo sobre la organización intervenida y sobre los intereses que el propio ordenamiento jurídico busca proteger.

El examen de proporcionalidad en sentido estricto se rige por una regla de ponderación conforme a la cual, cuanto mayor es la intensidad de la restricción que una medida comporta, tanto más exigente resulta la justificación requerida para mantenerla. Tratándose de la toma de posesión para administrar —la modalidad más intensa de intervención forzosa, en cuanto desplaza los órganos de dirección y fiscalización de la entidad y sustituye su administración por la de un agente designado por el Estado—, la carga argumentativa que pesa sobre la autoridad para conservarla es correlativamente elevada. Dicha carga solo se satisface cuando la medida reporta un beneficio actual y significativo para el interés público, capaz de compensar la magnitud del sacrificio impuesto. En el presente caso, ese beneficio se ha reducido de manera ostensible, pues las decisiones determinantes de la recuperación se adoptan hoy en el proceso concursal, de suerte que el balance entre beneficios y sacrificios se torna desfavorable a la prolongación extensa de la administración forzosa.

Conforme a lo expuesto, esta Superintendencia observa que la prolongación de la administración forzosa supone mantener una limitación intensa sobre la autonomía administrativa de la **Cooperativa**, prolongar la sustitución de sus órganos naturales de dirección y conservar un régimen excepcional cuya permanencia genera efectos relevantes desde el punto de vista económico, financiero y reputacional. En efecto, la continuidad de una medida de intervención administrativa puede incidir en la percepción de entidades financieras, proveedores, clientes, asociados y demás grupos de interés respecto de la estabilidad institucional de la **Cooperativa**, circunstancia que puede dificultar la obtención de nuevas fuentes de financiación, afectar las relaciones comerciales y limitar las posibilidades de ejecutar oportunamente las operaciones previstas en el Plan de Recuperación.

Estas circunstancias adquieren especial relevancia si se considera que **COOLECHERA** cuenta con más de cincuenta (50) años de trayectoria en el mercado colombiano y constituye una marca ampliamente reconocida en la región Caribe, cuyo posicionamiento comercial representa uno de los principales activos para el éxito del proceso de recuperación empresarial.

Frente a los costos institucionales y operativos observados, la permanencia prolongada de la toma de posesión para administrar no ofrece beneficios adicionales que justifiquen la continuidad de una intervención administrativa de tal intensidad.

El proceso de reorganización empresarial continúa vigente bajo la dirección del juez competente y cuenta con mecanismos específicos para atender las necesidades de liquidez, normalizar el pasivo y asegurar la continuidad operacional de la **Cooperativa**. A lo largo del proceso, la simultaneidad entre el Agente Especial y el Promotor ha generado dificultades en la delimitación de responsabilidades y toma de decisiones.

Si bien la coexistencia indefinida de ambos esquemas no resulta eficiente ni idónea, su desmonte no debe ser intempestivo. De acuerdo con la recomendación técnica de la Revisoría Fiscal, se requiere un esquema ordenado que mitigue los riesgos operativos y asegure una adecuada transferencia de información y compromisos antes de retirar definitivamente la intervención administrativa.

Distinto es el resultado de la ponderación cuando el objeto de análisis no es la prolongación de la intervención, sino su mantenimiento acotado durante el período de transición. En este supuesto, la restricción de la medida se atenúa de manera sustancial, pues se circunscribe a un término breve y predeterminado, y su ejercicio queda funcionalmente orientado a asegurar la entrega ordenada de la administración y el empalme con el escenario concursal. Correlativamente, los beneficios que de ella se derivan —la preservación de la continuidad operativa, la protección de los asociados, trabajadores y acreedores durante la fase de transición y la prevención de los riesgos institucionales, operativos y jurídicos propios de un desmonte intempestivo— conservan plena entidad. Ponderados unos y otros, el sacrificio que la medida impone resulta claramente inferior a los beneficios que reporta, de modo que la administración forzosa, así delimitada, supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

En consecuencia, para garantizar la viabilidad de este tránsito sin poner en riesgo la continuidad del negocio, la medida se impondrá durante un período de transición de cinco (5) meses, comprendido entre agosto y diciembre de 2026. En este sentido, la recuperación de **COOLECHERA** avanzará hacia el escenario concursal bajo la dirección del juez del concurso y el acompañamiento del Promotor, soportada en la ejecución de las operaciones de financiación proyectadas y las alianzas estratégicas.

Durante el período de transición, la administración temporal estará sujeta a reuniones de seguimiento mensual en las que deberán acreditarse resultados reales, medibles y sostenibles en aspectos financieros, operativos, laborales, tributarios y de acopio de leche, tomando como base el informe que deberá presentar con corte al 31 de julio de 2026.

A las anteriores razones se añade que la decisión adoptada armoniza el ejercicio de las potestades administrativas de esta Superintendencia con las competencias que la jurisdicción ordinaria ejerce en el proceso de reorganización, en acatamiento del principio de coordinación consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 6

de la Ley 489 de 1998, evitando la concurrencia desarticulada de instancias y las antinomias que de ella pudieran derivarse. La medida atiende, igualmente, al principio de buena administración y a la protección de la confianza legítima de los asociados, acreedores y trabajadores, quienes no quedan expuestos a una ruptura abrupta del esquema de administración, sino a un tránsito previsible, gradual y verificable hacia el restablecimiento de los órganos naturales de dirección de la **Cooperativa**. De este modo, el período de transición se revela como la alternativa que, satisfaciendo plenamente los fines de interés general perseguidos, impone la menor restricción posible a la autonomía de la organización intervenida, en estricta observancia de los principios que gobiernan la función administrativa.

Así las cosas, al verificar la idoneidad de transitar hacia el régimen de reorganización de la Ley 1116 de 2006, pero reconociendo la imperiosa necesidad de mitigar los riesgos del cambio de administración, esta Superintendencia —en uso de la facultad prevista en el artículo 9.1.2.1.2 del Decreto 2555 de 2010 y en concordancia con el concepto técnico de la Revisoría Fiscal del 4 de agosto de 2026— dispone imponer la medida de toma de posesión para administrar como un espacio de transición para el levantamiento de la medida.

En mérito de los antecedentes, fundamentos normativos y consideraciones expuestos anteriormente, esta Superintendencia,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1.- IMPONER por el término de **CINCO (5) MESES** la medida de toma de posesión para administrar los bienes, haberes y negocios de la **COOPERATIVA DE PRODUCTORES DE LECHE DE LA COSTA ATLÁNTICA LTDA. – COOLECHERA**, identificada con NIT. 890.101.897-2, con domicilio principal en la ciudad de Barranquilla, sometida a toma de posesión para administrar inicialmente mediante la Resolución No. 2025140003655 del 17 de julio de 2025, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2.- ESTABLECER un período de transición de **CINCO (5) MESES**, comprendido entre agosto y diciembre de 2026, con el propósito de asegurar el levantamiento ordenado de la medida de la toma de posesión para administrar de la **COOPERATIVA DE PRODUCTORES DE LECHE DE LA COSTA ATLÁNTICA LTDA. - COOLECHERA**, facilitar la transferencia gradual de información y compromisos, y coordinar el empalme definitivo con el proceso de reorganización empresarial bajo la Ley 1116 de 2006.

ARTÍCULO 3.- DESIGNAR al señor **ÁLVARO DANIEL MEZA NAVARRO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.007.271 como Agente Especial de la **COOPERATIVA DE PRODUCTORES DE LECHE DE LA COSTA ATLÁNTICA LTDA. – COOLECHERA;** y a **COLOMBIA TRIBUTA.COM S.A.S.**, identificada con NIT. 900.709.207-7, representada legalmente por la señora **ANDREA DEL PILAR TORRES GONZÁLEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 53.073.613, como Revisora Fiscal.

ARTÍCULO 4.- ORDENAR al Agente Especial la presentación de un Informe de Línea Base con corte al 31 de julio de 2026, que refleje el estado financiero, operativo, laboral, tributario y jurídico de **COOLECHERA**, el cual servirá como referente técnico para la

evaluación de los avances durante la transición. Dicho informe deberá remitirse a más tardar el 21 de agosto de 2026.

ARTÍCULO 5.- ORDENAR al Agente Especial que convoque a la Asamblea General Ordinaria o Extraordinaria de Asociados o Delegados, según corresponda de conformidad con los estatutos de la **Cooperativa**, dentro de los **CUATRO (4) meses** siguientes contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo, indicando la fecha, hora, lugar y el orden del día correspondiente.

En todo caso, la Asamblea deberá conocer y decidir, como mínimo, sobre los siguientes asuntos:

1. Informe de gestión y rendición de cuentas del Agente Especial, en los términos previstos en el artículo 45 de la Ley 222 de 1995 y el artículo 9.1.2.1.3 del Decreto 2555 de 2010.
2. Informe de la Revisoría Fiscal.
3. Socialización de la presente Resolución.
4. Consideración y aprobación de los estados financieros correspondientes al período de intervención, cuando haya lugar.
5. Elección de los miembros principales y suplentes del Consejo de Administración y de la Junta de Vigilancia.
6. Elección del Revisor Fiscal principal y suplente y fijación de sus honorarios.
7. Los demás asuntos que correspondan y sean necesarios para el normal restablecimiento del funcionamiento institucional de la Cooperativa.

PARÁGRAFO 1.- Si, de conformidad con los estatutos de la **Cooperativa**, la Asamblea General debe celebrarse mediante Delegados, el Agente Especial deberá adelantar el procedimiento para su elección, observando las disposiciones estatutarias y reglamentarias aplicables, garantizando los derechos de participación de los asociados y dejando constancia documental de todas las actuaciones adelantadas.

PARÁGRAFO 2.- La convocatoria deberá efectuarse con estricta observancia de los términos, requisitos y formalidades previstos en los estatutos de la **Cooperativa** y en la Ley 79 de 1988.

PARÁGRAFO 3.- Copia del informe de rendición de cuentas y del acta de la Asamblea General deberá remitirse a la Superintendencia de la Economía Solidaria dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su celebración.

ARTÍCULO 6.- ORDENAR al Agente Especial y a la Revisora Fiscal que cumplan y procedan conforme lo señalado en el Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), Ley 510 de 1999, Decreto 2555 de 2010, así como las Circulares expedidas por la Superintendencia de la Economía Solidaria y demás normas vigentes, complementarias, concordantes y aplicables, que se relacionen con dicho proceso de intervención.

ARTÍCULO 7.- ORDENAR al Agente Especial que inscriba la presente resolución en la Cámara de Comercio del domicilio de la **COOPERATIVA DE PRODUCTORES DE LECHE DE LA COSTA ATLÁNTICA LTDA. – COOLECHERA**, y que adelante las demás

actuaciones registrales que resulten necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO 8.- NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente Resolución al Agente Especial de la **COOPERATIVA DE PRODUCTORES DE LECHE DE LA COSTA ATLÁNTICA LTDA. – COOLECHERA**, señor **ÁLVARO DANIEL MEZA NAVARRO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.007.271; y a la Revisora Fiscal **COLOMBIA TRIBUTA.COM S.A.S.**, identificada con NIT. 900.709.207-7, representada legalmente por la señora **ANDREA DEL PILAR TORRES GONZÁLEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 53.073.613, de conformidad con lo previsto en los artículos 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En caso de no ser posible la notificación personal, se procederá en los términos previstos en el artículo 69 del mismo Código.

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

ARTÍCULO 10.- Contra la presente resolución procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, de conformidad con lo previsto en los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 9.1.2.1.2 del Decreto 2555 de 2010.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Dada en Bogotá, D.C., a los
5 de agosto de 2026

MARIA JOSE NAVARRO MUÑOZ
Superintendenta

Proyectó: RAFAEL GONZÁLEZ RUBIO
MARTHA LILIANA ARÉVALO MORENO
Revisó: ERICKA MARCELA CÁCERES QUEVEDO
DIANA MILENA CONTRERAS LEÓN