



REPUBLICA DE COLOMBIA



SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

RESOLUCIÓN 2018330001105 DE

13 de febrero de 2018

Por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

EL SUPERINTENDENTE DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

En ejercicio de las facultades legales y en especial las conferidas en el artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003; el numeral 6 del artículo 2 del Decreto 186 de 2004; el Decreto 455 de 2004, compilado en el título 3 parte 11 del Decreto 1068 de 2015; el Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero); el artículo 9.1.3.7.1 del Decreto 2555 de 2010, las demás normas concordantes y complementarias, y con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

La COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES (COOVENAL), identificada con Nit. 802.018.877-0, con domicilio principal en la ciudad de Barranquilla (Atlántico), en la dirección Carrera 41 N° 39 – 17 e inscrita en la Cámara de Comercio de Barranquilla, es una organización de la economía solidaria que no se encuentra bajo supervisión especializada del Estado, razón por la cual se encuentra sujeta al régimen de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

De conformidad con las funciones legales señaladas en el artículo 36 de la Ley 454 de 1998, la Superintendente Delegada para la Supervisión del Ahorro y la Forma Asociativa Solidaria de la Superintendencia de la Economía Solidaria ordenó realizar visita de inspección a COOVENAL durante el periodo comprendido entre el 25 y 26 de julio de 2016, con el fin de determinar la existencia de posibles irregularidades en materia contractual, especialmente en la compra y venta de cartera de créditos a personas jurídicas y naturales, verificar los contratos suscritos, así como constatar el cumplimiento de la normativa vigente expedida por esta entidad en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo.

De la citada visita, esta Superintendencia evidenció hechos que configuraron las causales de toma de posesión señaladas en los literales e), d), f) y h) del numeral 1 del artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993), razón por la cual mediante Resolución 20161400006655 del 26 de octubre de 2016, ordenó la liquidación forzosa administrativa de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, por el término de un (1) año para adelantar el proceso de liquidación.

En dicho acto administrativo, se designó como liquidador al doctor ANDRÉS URIBE ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.145.943 y como Contralor al señor YEBRAIL HERRERA DUARTE, identificado con la cédula de ciudadanía N° 5.707.739.



Continuación de la Resolución por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

Mediante comunicación radicada en esta Superintendencia, el doctor ANDRES URIBE ARANGO, en su calidad de liquidador de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES – COOVENAL-, presentó a esta Superintendencia solicitud de prórroga y esboza las etapas y la complejidad del proceso encomendado, situación que ha llevado a que las etapas lleven un tiempo mayor al previsto inicialmente y ha requerido de un especial cuidado por parte del liquidador, así mismo indica el agente especial que una de las circunstancias que llevaron al retraso en el cronograma de actividades fue la recopilación de elementos probatorios y medidas de impulso a la liquidación obedeciendo el retraso a la determinación de las cuotas pagadas, embargadas y demás.

En el mismo sentido presentó las actividades relativas a la culminación del proceso de liquidación solicitando una prórroga de seis meses sustentada en las siguientes actividades:

“... Como quiera que acometida la notificación de las resoluciones con las cuales se resuelven los recursos de reposición y una vez en firme la calificación de acreencias, se deben adelantar algunas tareas adicionales como los son la realización de los ajustes a la contabilidad para poder realizar el avalúo de la cartera propia, la búsqueda y selección de un comprador o a la entrega en dación en pago o en su defecto la contratación de una entidad que se encargue del recaudo y que vaya pagando a los acreedores conforme se recupere la cartera de créditos.

De igual manera, para efectos de las libranzas calificadas como bienes excluidos se debe establecer por cuenta de los legítimos tenedores una entidad que cuente con el código de recaudo en las pagadurías para la entrega de la misma, por cuenta de su legítimo dueño, a efecto que se encargue de su administración.

Finalmente, una vez culminadas las actividades señaladas se debe realizar la cancelación de nit, así como la inscripción a la cámara de comercio y la firma de un contrato de custodia de los documentos de la cooperativa y del expediente de la liquidación.

En virtud de lo anterior, y ante la necesidad de contar con el tiempo suficiente que permita dar conclusión en debida forma al proceso de liquidación, de manera atenta me permito solicitar prórroga de la liquidación por el termino de (6) seis meses en el que se adelantaran las labores de notificación de las resoluciones con las que se resuelven los recursos de reposición, valoración de la cartera de propiedad de la cooperativa, cancelación de las obligaciones a cargo de la intervenida y con cargo a los bienes de la liquidación y entrega de la rendición de informe final de la liquidación...”.

Por lo anterior, esta Superintendencia a través de la Resolución 2017330005685 de 23 de octubre de 2017 ordenó la prórroga de la medida de liquidación forzosa administrativa con base en los considerandos expuestos en el citado acto administrativo.

Encontrándose la Cooperativa COOVENAL en proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado por la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Superintendencia de Sociedades, en el marco de un proceso de intervención por captación ilegal, profirió el Auto 400-017568 del 1 de diciembre de 2017, por medio del cual se ordenó la medida de intervención consistente en la toma de posesión de los bienes, haberes, negocios y patrimonio sobre la cooperativa COOVENAL y otras cooperativas, con fundamento en los artículos 1 y 7 literal a) del Decreto 4334 de 2008.

La medida adoptada en el auto emitido por la Superintendencia de Sociedades se fundamentó en que en sus actuaciones administrativas previas se evidenció que “*el papel de primer orden de las entidades originadoras consistía en suministrar la “materia prima”, esto es, los títulos valores por créditos inexistentes o con valores inferiores a los reales que Elite, a su vez, vendía a cambio de dinero de los inversionistas, por lo que no se reflejaba en una operación legal de compraventa de los flujos provenientes de los créditos otorgados bajo la modalidad de pagaré libranza. Sin este fundamental insumo, la generación de la cartera con las irregularidades descritas anteriormente el esquema de captación no autorizada no habría sido posible*” (sic).

En la citada providencia se designó como agente interventor a la doctora MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA, señalando que tendrá la representación legal de la cooperativa COOVENAL y de las personas jurídicas intervenidas.

Continuación de la Resolución por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

II. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

De conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 454 de 1998, modificado por el artículo 98 de la Ley 795 de 2003, es competencia de la Superintendencia de la Economía Solidaria ejercer la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado.

El numeral 6 del artículo 2 del Decreto 186 de 2004, en concordancia con el artículo 35 de la Ley 454 de 1998, faculta a la Superintendencia de la Economía Solidaria para: *“Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las organizaciones de la economía solidaria distintas a las establecidas en el numeral 23 del artículo 36 de la ley 454 de 1998, en los términos previstos en las normas aplicables, incluyendo dentro de dichas funciones, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar.”*¹

La medida de liquidación forzosa administrativa ordenada por la Superintendencia de la Economía Solidaria se rige por el Decreto 455 de 2004, compilado en el Decreto 1068 de 2015, así como por el Decreto 663 de 1993 denominado Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), el Decreto 2555 de 2010 y demás normas que lo adicionan, modifican o complementan.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero señala en el numeral 2º del artículo 291², modificado por el artículo 24 de la Ley 510 de 1999, 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 créditos que pueden verse en riesgo, como consecuencia de una administración inadecuada, obligación que surge de la aplicación del numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 293 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, regula la naturaleza y normas aplicables a la liquidación forzosa administrativa, disponiendo que *“(…) El proceso de liquidación forzosa administrativa de una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria es un proceso concursal y universal, tiene por finalidad esencial la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.”*³

De conformidad con lo expuesto, es claro que la facultad de intervención de la Superintendencia de la Economía Solidaria se justifica en 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.

¹ El proceso de liquidación forzosa administrativa a COOVENAL encuentra sustento normativo en la parte 11 Título 3 del Decreto 1068 de 2015, concordante con el Decreto 455 de 2004.

² *“Artículo 291. Principios que rigen la toma de posesión. Corresponde al Presidente de la República, en ejercicio de las funciones que le otorga el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, señalar la forma como se desarrollará el proceso de toma de posesión, y en particular la forma como se procederá a liquidar los activos de la entidad, a realizar los actos necesarios para colocarla en condiciones de desarrollar su objeto social o a realizar los actos necesarios para obtener mejores condiciones para el pago total o parcial de las acreencias de los ahorradores, depositantes e inversionistas; la forma y oportunidad en la cual se deben presentar los créditos o reclamaciones; las sumas que se pueden cancelar como gastos de administración; la forma como se reconocerán y pagarán los créditos, se decidirán las objeciones, se restituirán los bienes que no deban formar parte de la masa, y en general, los actos que en desarrollo de la toma de posesión se pueden o se deben realizar. Dichas facultades las ejercerá el Presidente de la República con sujeción a los principios y criterios fijados en el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y a las siguientes reglas generales: 2. La misma tendrá por objeto la protección del sistema financiero y de los depositantes y ahorradores con el fin de que puedan obtener el pago de sus acreencias con cargo a los activos de la entidad y, si es del caso, al seguro de depósito”.*

³ Disposición aplicable por la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme lo establece el artículo 2.11.3.5 del Decreto 1068 de 2015 así: *“Menciones. Las menciones a la Superintendencia Financiera de Colombia, o al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en las normas de que trata el artículo 2.11.3.2 del presente título, se entenderán hechas a la Superintendencia de la Economía Solidaria o a la entidad que haga sus veces. Las efectuadas al Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, se entenderán hechas al Superintendente de la Economía Solidaria” (Art. 5 Decreto 455 de 2004).*



Continuación de la Resolución por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

Ahora bien, el artículo 9.1.3.7.1 del Decreto 2555 de 2010⁴ *“Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones”*, prevé la posibilidad de suspender los procesos liquidatorios, en los siguientes términos:

“Artículo 9.1.3.7.1 Suspensión del proceso liquidatorio. Cuando no puedan continuarse las etapas propias del proceso liquidatorio, por existir circunstancias tales como iliquidez transitoria o procesos judiciales pendientes de resolver, se podrá suspender el proceso por decisión del Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN mediante acto administrativo, previo concepto del Liquidador, quien junto con el contralor cesará en sus funciones temporalmente hasta tanto se reinicie la liquidación, sin perjuicio del deber de cuidado y custodia sobre los asuntos de la liquidación.

En el acto que ordene la suspensión se adoptarán las medidas a que haya lugar para atender los gastos que se causen durante la suspensión de la liquidación.

La suspensión del proceso liquidatorio tendrá las siguientes consecuencias:

a) Durante el periodo de suspensión la entidad no tendrá la obligación de presentar declaraciones tributarias. Las declaraciones que deberían presentarse durante dicho periodo se presentarán dentro de los dos meses siguientes a la terminación de la suspensión;

b) La contabilidad de la entidad se cortará a la fecha de la resolución de suspensión y se continuará una vez se reinicie el proceso liquidatorio;

Una vez terminen los motivos de la suspensión, el director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN dispondrá la continuación de la liquidación.”

En ese sentido y como se mencionó en el acápite anterior, la Superintendencia de Sociedades ordenó una medida de intervención sobre la cooperativa COOVENAL y, como consecuencia de ello, designó a un agente interventor quien tendrá la representación legal de la cooperativa intervenida, situación que forzosamente impide que el actual liquidador designado por la Superintendencia de la Economía Solidaria dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa de la mencionada cooperativa, ejerza cabalmente sus funciones y cumpla con el objeto del proceso de liquidación forzosa mientras persista la medida de toma de posesión ordenada por la Superintendencia de Sociedades.

III. FUNDAMENTOS PROBATORIOS

1. Auto 400-017568 de fecha 1º de diciembre de 2017 proferido por la Superintendencia de Sociedades.
2. Certificado de existencia y representación legal de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, proferido por la Cámara de Comercio de Barranquilla de fecha 16 de enero de 2017.

IV. CONSIDERACIONES

Como se expuso, mediante Resolución N° 20161400006655 de 26 de octubre de 2016 la Superintendencia de la Economía Solidaria ordenó la liquidación forzosa administrativa de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, de acuerdo con la normativa citada en el acápite II del presente acto administrativo.

⁴ Normativa aplicable en virtud del artículo 2.11.3.4 del Decreto 1068 de 2015 que preceptúa: *“Remisión normativa. En lo no previsto en el presente título y siempre que por virtud de la naturaleza de las entidades solidarias sus disposiciones no sean contrarias a las normas que rigen este tipo de entidades, se aplicarán las normas sobre procesos de toma de posesión y liquidación forzosa administrativa para entidades financieras previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y en especial lo establecido en la Ley 510 de 1999, Parte 9, Libro 1, Título 1, Capítulo 1 del Decreto 2555 de 2010, así como lo previsto en las disposiciones que las adicionen o modifiquen”.*



Continuación de la Resolución por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

El artículo 117 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 23 de la Ley 510 de 1999, regula la liquidación como consecuencia de la toma de posesión, y en el literal a) del numeral 1º señala como uno de los efectos que genera esta medida: la disolución de la entidad.

Con fundamento en el anterior precepto legal, es posible concluir que la cooperativa COOVENAL se encuentra disuelta desde el momento en que esta Superintendencia ordenó el proceso de liquidación forzosa administrativa, por lo que los actos de gestión del liquidador designado están enfocados exclusivamente al objeto del proceso de liquidación forzosa, a saber: *“la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores sin perjuicio de las disposiciones legales que confieren privilegios de exclusión y preferencia a determinada clase de créditos.”*⁵

Ahora bien, estando vigente la citada medida, la Superintendencia de Sociedades, con fundamento en los Decretos 4333, 4334 y 4705 de 2008, mediante Auto 400-017568 de 1º de diciembre de 2017 ordenó como medida de intervención la toma de posesión de los bienes, haberes, negocios y patrimonio de varias entidades solidarias, entre ellas, COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, adoptó las medidas previstas en los literales a) y e) del artículo 7 del Decreto 4334 de 2008, y designó como agente interventor a la doctora MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA, identificada con la cédula de ciudadanía N° 20.902.555, quien tendrá la representación legal de las cooperativas objeto de intervención.

Se señala en los antecedentes del proveído emitido por la Superintendencia de Sociedades que la Delegatura para la Inspección, Vigilancia y Control adelantó una actuación previa, en la cual se evidenció que *“...las entidades originadoras de libranza que vendieron dichos créditos estuvieron vinculadas activamente en la actividad irregular descrita pues vendieron cartera inexistente a los comercializadores, quienes luego, sin ninguna verificación sobre su existencia, la enajenaron a terceros inversionistas y por ende, participaron decisivamente en las negociaciones, en virtud de las cuales se recaudó dinero sin autorización legal, supuestamente, al amparo de bienes que no explican de forma razonable los flujos prometidos. (...).”*

Así mismo, en el numeral 10 de la parte considerativa del citado auto se afirmó que pudo establecerse la vinculación de la cooperativa COOVENAL en *“las actividades de captación ilegal de dineros del público por parte de Elite International Américas S.A.S. y otros, mediante la celebración de contratos de compraventa de cartera endosada con responsabilidad”*, razón por la cual la Superintendencia de Sociedades procedió a decretar *“la medida de intervención mediante toma de posesión del patrimonio”* de la cooperativa y, a su vez, ordenó al agente interventor registrar dicha providencia en las oficinas de registro de instrumentos públicos correspondientes.

De acuerdo con lo previsto en el certificado de existencia y representación legal de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, expedido el 16 de enero de 2018 por la Cámara de Comercio de Barranquilla, se evidencia que el Auto 400-017568 de fecha 1º de diciembre de 2017 expedido por la Superintendencia de Sociedades fue inscrito en el registro mercantil el 12 de diciembre de 2017 bajo el N° 7223 del libro respectivo, registrando como Agente Interventor a la doctora MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA, identificada con la cédula de ciudadanía N° 20.902.555.

Por otra parte, en los artículos octavo y noveno de la parte resolutive del precitado Auto 400-017568 de 1º de diciembre de 2017 proferido por la Superintendencia de Sociedades, se decretó el embargo y secuestro de todos los bienes, haberes y derechos de propiedad de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, advirtiendo que *“estas medidas prevalecerán sobre las que se hayan decretado y practicado en los procesos ejecutivos y de otra naturaleza en que se persigan bienes de los intervenidos”*.

⁵ Numeral 1º del artículo 293 del EOSF.



Continuación de la Resolución por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

En este orden de ideas y teniendo en cuenta lo expuesto, mientras se encuentren vigentes las citadas medidas cautelares decretadas por la Superintendencia de Sociedades no es posible cumplir con el objeto del proceso de liquidación forzosa administrativa de la cooperativa COOVENAL ordenado por la Superintendencia de la Economía Solidaria, como quiera que si el liquidador no cuenta con activos no podrá realizarlos y, por ende, no podrá cancelar los pasivos a cargo de la entidad intervenida.

Así mismo, es necesario precisar que el objeto del proceso de toma de posesión ordenado por Superintendencia de Sociedades con fundamento en el Decreto 4334 de 2008, es distinto al del proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado por esta entidad. En efecto, el artículo 2 del Decreto 4334 de 2008 consagra el objeto de la intervención estatal que se adelanta por conducto de la Superintendencia de Sociedades en los siguientes términos: *“Artículo 2. Objeto. La intervención es el conjunto de medidas administrativas tendientes, entre otras, a suspender de manera inmediata las operaciones o negocios de personas naturales o jurídicas que a través de captaciones o recaudos no autorizados, tales como pirámides, tarjetas prepago, venta de servicios y otras operaciones y negociaciones masivas, generan abuso del derecho y fraude a la ley al ejercer la actividad financiera irregular y, como consecuencia, disponer la organización de un procedimiento cautelar que permita la pronta devolución de recursos obtenidos en desarrollo de tales actividades”*.

Por su parte, en el segundo inciso del numeral 19 de la parte considerativa del auto expedido por la Superintendencia de Sociedades se precisa y advierte lo siguiente: *“(…) el presente proceso no constituye una liquidación judicial, y en este sentido los créditos de los acreedores de las Cooperativas, deberán ser presentadas a la liquidación de dichas entidades una vez finalice el presente proceso de toma de posesión”*.

Conforme las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el proceso de toma de posesión ordenado por la Superintendencia de Sociedades, así como lo advertido en el mismo proveído que ordenó la medida, es posible concluir que la intervención decretada por la Superintendencia de Sociedades no permite el desarrollo y ejecución del objeto del proceso de liquidación forzosa administrativa de la Cooperativa COOVENAL ordenado por la Superintendencia de Economía Solidaria, como tampoco permite la reactivación de dicha cooperativa, debido a que corresponde a una medida diferente, con causales autónomas y efectos distintos a la medida de liquidación forzosa administrativa.

Adicionalmente, resulta indiscutible que para el liquidador designado por la Superintendencia de la Economía Solidaria se ha configurado una causal de fuerza mayor que le impide dar continuidad al proceso de liquidación forzosa administrativa para el cual fue designado, toda vez que el Auto expedido por la Superintendencia de Sociedades determinó que la representación legal de la cooperativa COOVENAL queda a cargo de la doctora MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA, al ser designada como Agente Interventora de esta cooperativa por parte de esta última superintendencia.

El referido auto de la Superintendencia de Sociedades también impide al liquidador emitir concepto alguno para que la Superintendencia de la Economía Solidaria suspenda el proceso de liquidación forzosa administrativa en mención, habida cuenta de que como se indicó, desde el 12 de diciembre de 2017, fecha en la cual se hizo la inscripción en el registro mercantil, la representación legal de la entidad intervenida ya no se encuentra a su cargo. La toma de posesión decretada por la Superintendencia de Sociedades respecto de la cooperativa COOVENAL, constituye entonces un hecho imprevisible, irresistible y externo para el liquidador designado por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El artículo 64 del Código Civil Colombiano define la fuerza mayor en los siguientes términos: *“Fuerza mayor o caso fortuito. Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc”*.



Continuación de la Resolución por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

La Corte Constitucional⁶ analizó los requisitos para que se configure fuerza mayor de la siguiente forma: "(...) 2.2. *Las figura jurídica de la fuerza mayor y el caso fortuito a la que hace referencia la norma, está regulada por el artículo 64 del Código Civil (subrogado por el artículo 1º de la ley 95 de 1890) el cual dispone que: “[s]e llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público. etc.”. Esta causal, por tanto, requiere para obrar como justificación reunir un conjunto de características, las cuales son básicamente: (i) que el hecho sea irresistible; (ii) que sea imprevisible y (iii) que sea externo respecto del obligado*”.

2.3. Sobre las características de la fuerza mayor, vale la pena citar la Sentencia del 20 de noviembre de 1989 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la que se explicó que el hecho imprevisible es aquel “que dentro de las circunstancias normales de la vida, no sea posible contemplar por anticipado su ocurrencia”.

24. Por su parte, el hecho irresistible es aquél “que el agente no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias”. La imprevisibilidad, por tanto, hace referencia a un hecho que no se podía establecer con anterioridad a su ocurrencia, en tanto la irresistibilidad hace referencia a una situación inevitable que no puede exigir de la persona que la sufre un comportamiento para que no ocurra.

2.5. Igualmente, la jurisprudencia en la materia ha señalado que se requiere de la concurrencia de ambas condiciones (imprevisibilidad e irresistibilidad), razón por la que aún los ejemplos mencionados por el Código, a saber, “un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.,” podrían no ser en determinados casos, eventos de fuerza mayor o caso fortuito, si por ejemplo: “el deudor a sabiendas se embarca en una nave averiada, que zozobra; si temerariamente se expone a la acción de sus enemigos o comete faltas que lo coloquen a merced de la autoridad; o no toma las medidas adecuadas que hubieran evitado la inundación de su propiedad, sin embargo de que se cumple un acontecimiento por naturaleza extraño o dominador, no configuraría un caso fortuito”. Lo anterior también implica que esta causal no hace referencia exclusivamente a hechos de la naturaleza frente a los cuales el ser humano no puede actuar, puesto que existen otro tipo de casos en los que también concurren los elementos propios de la fuerza mayor o el caso fortuito.

2.6. Adicionalmente, la fuerza mayor y el caso fortuito requieren que el hecho sobreviniente sea externo. Por tal razón, el afectado no puede intervenir en la situación que le imposibilitó cumplir su deber u obligación, sino que debe estar fuera de la acción de quien no pudo preverlo y resistirlo. Este requisito exige por tanto que el hecho no provenga de la persona que lo presenta para eximir su responsabilidad, de forma que no haya tenido control sobre la situación, ni injerencia en la misma. No obstante, la jurisprudencia ha precisado que la exterioridad es una circunstancia jurídica, pues “ha de tratarse de un suceso o acaecimiento por el cual no tenga el deber jurídico de responder la [persona] accionada”.

27. Finalmente, es necesario precisar que se debe valorar cada caso concreto de forma independiente para verificar si de ellas se desprende la existencia de una situación imprevisible, irresistible y externa, pues como ha señalado la Corte Suprema de Justicia: “conviene proceder con relativo y cierto empirismo, de modo que la imprevisibilidad e irresistibilidad, in casu, ulteriormente se juzguen con miramiento en las circunstancias específicas en que se presentó el hecho a calificar, no así necesariamente a partir de un frío catálogo de eventos que, ex ante, pudiera ser elaborado en abstracto por el legislador o por los jueces, en orden a precisar qué hechos, irrefragablemente, pueden ser considerados como constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y cuáles no.”

Para el caso que nos ocupa, es evidente que el liquidador designado por la Superintendencia de la Economía Solidaria se encuentra en causal de fuerza mayor para seguir ejerciendo el cargo de liquidador de la cooperativa COOVENAL y consecuentemente, para emitir concepto sobre la continuidad o suspensión del proceso de liquidación forzosa administrativa.

⁶ Mediante Sentencia T-271/16.



Continuación de la Resolución por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

De esta manera, resulta evidente que en el caso concreto se ha configurado un evento de fuerza mayor, en la medida que: (i) El Auto expedido por la Superintendencia de Sociedades no fue posible preverlo, ante la dificultad de anticipar su ocurrencia; (ii) tampoco fue posible resistirlo, debido a que no es posible evitar su acaecimiento, ni superar sus consecuencias y (iii) la citada providencia constituye un acto de autoridad expedido por otro funcionario público, que genera indiscutiblemente en hecho sobreviniente de carácter externo.

No cabe duda de que en el presente caso ha existido un acto de autoridad que configura fuerza mayor, consistente en la toma de posesión como medida de intervención por parte de la Superintendencia de Sociedades de la cooperativa COOVENAL, circunstancia que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido como un evento de fuerza mayor⁷.

(...) “luego si la toma de posesión por parte de la Superintendencia Bancaria implica la inmediata guarda de los bienes de la intervenida, la separación de sus administradores y su reemplazo por el liquidador designado por la autoridad supervisora, es claro que tal medida constituye fuerza mayor a la que no puede resistirse la sociedad objeto de la misma (...)

(...)En efecto, la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios con fines de liquidación de una entidad financiera, es un acto de autoridad, ejercido por funcionario público y, configura una causal legal de fuerza mayor.”

De acuerdo con todo lo expuesto, nos encontramos frente a dos medidas de intervención, cuyos objetos son de diversa índole, expedidas por dos entes de control distintos y, como se ha advertido, la medida ordenada por la Superintendencia de Sociedades no permite cumplir con el objeto de la liquidación forzosa administrativa ordenada por la Superintendencia de la Economía Solidaria que es la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo.

Sumado a lo anterior, no es posible ejercer supervisión en forma concurrente, conforme la expresa prohibición prevista en el artículo 147 del Decreto 2150 de 1995, el cual establece: *“Eliminación del control concurrente. Las facultades de control y vigilancia por parte del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas no podrán ejercerse respecto de entidades y organismos cooperativos sujetas al control y vigilancia de otras superintendencias”*.

Ahora bien, conforme el artículo noveno de la parte resolutive del auto proferido por la Superintendencia de Sociedades, la medida impuesta a la cooperativa COOVENAL tiene prelación sobre el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Por lo expuesto, se considera que para permitir que cada Superintendencia pueda actuar en el marco de sus competencias, esta Superintendencia debe suspender el proceso de liquidación forzosa administrativa de la cooperativa COOVENAL, con fundamento en el precitado artículo 9.1.3.7.1 del Decreto 2555 de 2010, mientras esté vigente la medida de intervención adoptada por la Superintendencia de Sociedades.

La medida decretada por la Superintendencia de Sociedades no es de carácter indefinido, el término de duración de dicho procedimiento será el necesario para que el agente interventor, como representante legal de la cooperativa, adelante todas las actuaciones para recuperar los dineros captados en forma masiva y habitual no autorizada de recursos del público, de tal forma que una vez cumplido el objeto de dicha intervención, la Superintendencia de Sociedades deberá declarar la terminación del proceso, tal como lo establece el artículo 12 del Decreto 4334 de 2008⁸.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Consejo ponente: JUAN ANGEL PALACIOS HINCAPIE, Bogotá D.C., julio veintiséis (26), de dos mil siete (2007), Radicación número 25000-23-27-000-2003-00369-01(15002)

⁸ El texto es el siguiente: *“Artículo 12. Declaratoria de terminación de la toma de posesión para devolución. [Modificado por el art. 14, Decreto Nacional 4705 de 2008](#). Efectuados los pagos el Agente Interventor informará de ello a la Superintendencia de Sociedades y presentará una rendición de cuentas de su gestión. Declarada la terminación de la toma de posesión para devolución por la*



Continuación de la Resolución por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

Por lo expuesto, la Superintendencia de la Economía Solidaria ordenará la suspensión del proceso de liquidación forzosa administrativa de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, ordenado mediante la Resolución N° 20161400006655 de 26 de octubre de 2016, mientras se encuentre vigente la medida de intervención decretada por la Superintendencia de Sociedades en Auto 400-017568 del 1º de diciembre de 2017.

En mérito de lo expuesto,

V. RESUELVE:

ARTÍCULO 1. Suspender el proceso de liquidación forzosa administrativa de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, con domicilio principal en la ciudad de Barranquilla - Atlántico, en la dirección Carrera 41 N° 39 – 17 e inscrita en la Cámara de Comercio de Barranquilla, ordenado mediante la Resolución N° 20161400006655 de 26 de octubre de 2017, mientras se encuentre vigente la medida de intervención decretada por la Superintendencia de Sociedades mediante Auto 400-017568 del 1º de diciembre de 2017, con fundamento en lo expuesto en los considerandos del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Notificar en forma personal este acto administrativo al liquidador y al contralor de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, con domicilio principal en la ciudad de Barranquilla - Atlántico, en la dirección Carrera 41 N° 39 – 17, señores ANDRES URIBE ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.145.943, y YEBRAIL HERRERA DUARTE identificado con la cédula de ciudadanía N° 5.707.739, respectivamente, cuya dirección de notificaciones son: Calle 98 N° 14 - 17 oficina 300 de la ciudad de Bogotá D.C. y Carrera 57C N° 65ª - 16 de la ciudad de Bogotá D.C., de conformidad con lo previsto en los artículos 66, 67 y 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En subsidio, se procederá a la notificación por aviso, conforme a lo dispuesto por el artículo 69 del mismo código.

PARÁGRAFO I. EL liquidador y contralor de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, señores ANDRES URIBE ARANGO y YEBRAIL HERRERA DUARTE, respectivamente, deberán rendir cuentas de su gestión desde el inicio del proceso de liquidación forzosa administrativa de la cooperativa hasta la fecha de expedición del presente acto administrativo.

Para tal fin, el informe de gestión en mención deberá ser presentado en la Superintendencia de la Economía Solidaria dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la expedición de la presente resolución.

ARTÍCULO 3. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, identificada con Nit 899.999.086-2, ubicada en Bogotá, D. C., avenida El Dorado No. 51-80, y al agente interventor designado mediante Auto 400-017568 del 1º de diciembre de 2017, doctora MARIA MERCEDES PERRY FERRERIRA, identificada con la cédula de ciudadanía 20.902.555, ubicado en el siguiente domicilio: Bogotá, D.C., Calle 72 N° 9 – 66 oficina 402, PBX: 7437429 ext. 1100 y al siguiente correo electrónico: liquidadora.elite@elite.net.co

ARTÍCULO 4. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos octavo y noveno de la parte resolutive del Auto 400-0017568 del 1º de diciembre de 2017 expedido por la Superintendencia de Sociedades, ordenar al liquidador de COOVENAL, señor ANDRES URIBE ARANGO, que entregue formal y materialmente al agente interventor de la Superintendencia de Sociedades, todos los bienes, haberes y derechos de propiedad de dicha Cooperativa.

Superintendencia de Sociedades, ésta tendrá la facultad oficiosa para que, cuando lo considere necesario aplique otras medidas de intervención”.



Continuación de la Resolución por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

PARÁGRAFO I. Con fundamento en el Auto 400-017568 del 1º de diciembre de 2017, el agente interventor designado por la Superintendencia de Sociedades, doctora MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA, recibirá dichos bienes en calidad de secuestre, por lo que fungirá como depositario de éstos y, en tal calidad, tendrá la custodia y administración de tales bienes.

PARÁGRAFO II. El agente interventor, doctora MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA, informará en períodos trimestrales a la Superintendencia de la Economía Solidaria sobre el estado de los bienes entregados en calidad de secuestro. De la misma forma y una vez concluida la medida de intervención ordenada por la Superintendencia de Sociedades, remitirá a la Superintendencia de la Economía Solidaria copia del informe de rendición final de cuentas, señalado en el numeral vigésimo segundo del Auto 400-017568 del 1º de diciembre de 2017.

PARÁGRAFO III. La Superintendencia de la Economía Solidaria publicará en el diario oficial el contenido del presente acto administrativo, con el fin de informar a todos los acreedores de la cooperativa COOVENAL sobre la medida de intervención y ejecución de la medida cautelar decretada por la Superintendencia de Sociedades.

De igual forma publicará en la página web de la Superintendencia, www.supersolidaria.gov.co, el contenido de la presente resolución.

PARÁGRAFO IV. En caso de que la Superintendencia de Sociedades decida ordenar la liquidación judicial con fundamento en el literal f) del artículo 7 o en el artículo 12 del Decreto 4334 de 2008, el agente interventor, doctora MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA, deberá informar tal situación en forma inmediata a la Superintendencia de Economía Solidaria, a efectos de que esta entidad adopte las medidas pertinentes respecto del proceso de liquidación forzosa administrativa decretado sobre la cooperativa COOVENAL, que se suspende mediante la presente resolución.

PARÁGRAFO V. En el evento que la Superintendencia de Sociedades resuelva no llevar a cabo la liquidación judicial de la cooperativa COOVENAL, el agente interventor, doctora MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA, deberá informar en detalle a la Superintendencia de Economía Solidaria sobre los recursos que quedan disponibles para la continuidad del proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado por esta última Superintendencia.

ARTÍCULO 5. La suspensión del proceso de liquidación forzosa administrativa de la cooperativa COOVENAL tendrá las siguientes consecuencias:

5.1. El liquidador y contralor designados mediante la Resolución N° 20161400006655 de 26 de octubre de 2016, cesarán en el ejercicio de sus funciones mientras esté vigente la suspensión del proceso de liquidación forzosa administrativa de la cooperativa COOVENAL.

Como consecuencia de la cesación, el liquidador y contralor designados no recibirán honorarios mientras esté vigente la suspensión.

5.2. Debido a la medida decretada por la Superintendencia de Sociedades, la cooperativa COOVENAL queda en situación de iliquidez para atender los gastos propios del proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

5.3. En lo que compete exclusivamente al proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado por la Superintendencia de la Economía Solidaria, según Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016, y con fundamento en el literal a) del artículo 9.1.3.7.1 del Decreto 2555 de 2010, durante el periodo de suspensión el liquidador y el contralor de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, señores ANDRES URIBE ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.145.943, y YEBRAIL HERRERA DUARTE identificado con la cédula de ciudadanía N° 5.707.739, respectivamente, no tendrán la obligación de presentar declaraciones tributarias.



Continuación de la Resolución por la cual se suspende el proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado sobre la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, mediante la Resolución 20161400006655 de 26 de octubre de 2016

5.4. En lo que compete exclusivamente al proceso de liquidación forzosa administrativa ordenado por la Superintendencia de la Economía Solidaria, según Resolución 20163300066115 de 23 de septiembre de 2016, y con fundamento en el literal a) del artículo 9.1.3.7.1 del Decreto 2555 de 2010, durante el periodo de suspensión el liquidador y el contralor de COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, señores ANDRES URIBE ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.145.943, y YEBRAIL HERRERA DUARTE identificado con la cédula de ciudadanía N° 5.707.739, respectivamente, cortarían la contabilidad de dicha cooperativa.

ARTÍCULO 6. Ordenar a la Cámara de Comercio de Barranquilla que inscriba en el registro de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE VENDEDORES NACIONALES –COOVENAL-, identificada con Nit. 802.018.877-0, que el proceso de liquidación forzosa administrativa de dicha cooperativa fue suspendido mediante el presente acto administrativo.

ARTÍCULO 7. Comunicar el contenido de la presente resolución a las siguientes entidades: Ministerio de Transporte; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); Consejo Superior de la Judicatura y Superintendencia de Notariado y Registro.

ARTÍCULO 8. Contra el presente acto administrativo no proceden recursos en sede administrativa.

ARTÍCULO 9. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los
13 de febrero de 2018

HÉCTOR RAÚL RUIZ VELANDIA
Superintendente

Proyectó: EDGAR HERNANDO RINCON MORALES
Revisó: LEYDY VIVIANA MOJICA PEÑA
SANDRA LILIANA VELANDIA BLANCO