REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA

JUEZ: MANUEL RICARDO LAVERDE ENCISO

Bogotá, D. C., 1 de junio de 2026.

Radicación:	11001-33-42-049-2026-00220-00.
Referencia:	Acción de tutela.
Accionante:	Juan Darío Olarte Barreto.
Accionado:	Superintendencia de la Economía Solidaria.
Vinculado:	Consejo de Administración de la Cooperativa de Trabajadores y Pensionados de la Empresa de Acueducto de Bogotá – COOACUEDUCTO.
Tema:	Derecho fundamental de debido proceso, defensa y participación democrática.
Decisión:	Ampara.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

I. ASUNTO

El Despacho decide la acción de tutela[1] presentada por Juan Darío Olarte Barreto, en contra de la Superintendencia de la Economía Solidaria (en adelante, Supersolidaria), por la presunta violación de su derecho fundamental al de debido proceso, defensa y participación democrática.

II. ANTECEDENTES

2.1. Escrito de tutela.

La parte accionante manifestó que fue elegido como integrante suplente del Consejo de Administración de la Cooperativa de Trabajadores y Pensionados de la Empresa de Acueducto de Bogotá – COOACUEDUCTO para el periodo 2025-2027 a través de la reunión ordinaria de la Asamblea General celebrada el 29 de marzo de 2025.

Indicó que la Supersolidaria, mediante acto administrativo contenido en el oficio No. 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025 declaró ineficaz de pleno derecho dicha reunión ordinaria de la Asamblea General de la COOACUEDUCTO y ordenó la realización de unas nuevas elecciones de delegados.

[1] Repartida al Despacho el 20 de mayo de 2026.

Sostuvo que esta decisión que fue confirmada a través de las Resoluciones Nros. 2026220001685 del 17 de marzo de 2026 —*que resolvió el recurso de reposición*— y R2026110001945 del 27 de marzo de 2026 —*que decidió el recurso de apelación*—, ambas proferidas por la misma entidad, sin que hubiera sido vinculado formalmente al trámite administrativo, lo cual, en su criterio, le impidió ejercer su derecho de defensa mediante la presentación de argumentos y pruebas en calidad de tercero directamente afectado.

En consecuencia, de lo expuesto, solicitó:

i) Amparar sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa y participación democrática.
ii) Dejar sin efectos los actos administrativos contenidos en el oficio No. 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025, la Resolución No. 2026220001685 del 17 de marzo de 2026 y la Resolución No. R2026110001945 del 27 de marzo de 2026.
iii) Ordenar a la entidad accionada que autorice la posesión de la parte actora en el cargo al que fue elegido en la reunión ordinaria de la Asamblea General del COOACUEDUCTO celebrada el 29 de marzo de 2025.

2.2. Sobre la medida provisional solicitada.

Mediante providencia de 20 de mayo de 2026, el Despacho —*al momento de admitir la presente acción*— negó la medida provisional solicitada, toda vez no se encontró configurado un *periculum in mora* cualificado que haga necesario el adelantamiento excepcional de los efectos del fallo mediante una medida provisional, pues el término de duración del cargo estatutario invocado por la parte actora no desbordaba ni tornaba ineficaz el lapso propio del trámite preferente de la acción constitucional —*10 días*—.

2.3. Informe de la Supersolidaria.

El Profesional Especializado de la Oficina Asesora Jurídica, en su calidad de apoderado judicial de la entidad, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, se negara el amparo de los derechos invocados, y que se abstuviera de fallar en contra de su representada.

Señaló que inicialmente la entidad careció de legitimación en la causa por pasiva, pues su actuación se limitó estrictamente al cumplimiento de las funciones legales de inspección, vigilancia y control técnico asignadas por la ley y no constituyó una intervención arbitraria o una sanción individual dirigida contra el accionante. Explicó que el procedimiento administrativo de control de cumplimiento normativo se adelantó de manera oficiosa y general frente a la cooperativa supervisada, garantizando en todo momento el debido proceso de la persona jurídica a través de su representante legal, por lo que no resultó jurídicamente obligatoria la vinculación personal de cada uno de los asociados que resultaron elegidos en una asamblea que fue constatada como ineficaz debido a graves irregularidades verificadas en el proceso electoral.

Aseguró que la acción de tutela resultó improcedente por desconocer el principio de subsidiariedad, toda vez que el actor contó con vías judiciales ordinarias principales,

idóneas y eficaces para controvertir tanto las decisiones de la asamblea como los actos administrativos de la Superintendencia, tales como la impugnación ante la jurisdicción civil o el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, escenarios donde pudo solicitar medidas cautelares de suspensión provisional que omitió agotar diligentemente.

Precisó que no se configuró un defecto orgánico, dado que la entidad actuó bajo atribuciones constitucionales y legales expresas para pronunciarse sobre la ineficacia de las decisiones sociales con el objetivo axiológico de salvaguardar los principios de participación democrática e igualdad de la base social, sin arrogarse funciones de nulidad reservadas a los jueces.

Finalmente, sostuvo que no existió un perjuicio irremediable al tratarse de una controversia de naturaleza netamente institucional y corporativa que no comprometió la subsistencia o dignidad del peticionario, y resaltó que se materializó una falta de inmediatez en el ejercicio de la acción, por cuanto el accionante dejó transcurrir más de cuatro meses desde que conoció la supuesta vulneración en noviembre de 2025 antes de acudir a la jurisdicción constitucional.

2.4. Vinculación de COOACUEDUCTO e intervención de terceros.

Mediante auto proferido el 28 de mayo de 2026 se vinculó al COOACUEDUCTO y se adoptaron unas medidas de publicidad para garantizar la intervención de terceros con interés legítimo en la presente acción de tutela. En dicha providencia, el Despacho advirtió que las decisiones administrativas que declararon la ineficacia de la Asamblea General de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025 impactaron no solo al accionante, sino a un grupo plural de asociados y sujetos elegidos, por lo que se otorgó un término perentorio hasta el **lunes 1° de junio de 2026 a las 11:00 a.m.** para que estos allegaran sus escritos de intervención.

En cumplimiento de lo anterior, las personas que presentaron sus escritos oportunamente antes de la fecha y hora señalada fueron Blanca Ligia Castro, Consuelo Fajardo Sierra, Carlos Iván Minotta Peñaloza, José Armando Sanabria Rojas, Alexander Merchán Carantonio, Orlando Alvarado Mancera, Olga Lucia Reina Moreno, Elizabeth Albino Barbosa, José Fener González Arévalo, Luis Fernando Ramírez Cancelado, Cesar Augusto Jiménez Ramírez, Carmen Stella Martínez González, Macario Perea Hurtado, Edwin Oswaldo Saavedra Piñeros, José Jesús Martínez, Jesús Orlando Alemán, Elkin Andres Velasco Tenjo, Yolanda Bautista Camargo, Diego Andrade Vidal, Guillermo Alberto Ceballos, Favio Alfonso Mariño Monroy, Jean Pierre Camacho Dachiardi, Humberto Peña Carrion, Iván Bello Acero, Erika María Guevara Macías, Juan Carlos Bautista Camargo, Miguel Antonio Rodríguez Cardoso, Luz Stella Castellanos Cárdenas, Liz Zamira Rojas Cruz, Janeth Elenssy Parrado Cifuentes, Segundo Macario Pedroza Cortes, Saúl Goyeneche Fonseca, Jorge Alexander Cantor Espitia, Néstor William Guerrero Bermúdez, Juan Jairo Villamizar Mendoza, Yenny Yamile Pérez Clavijo, Yimi Alberto Benavides Lozano, Sandra Milena Martin Lopez, Ruth Adriana Barrera Parra y José Whilman Rodríguez Cuellar.

Los intervinientes manifestaron, de manera uniforme, que las decisiones de la Supersolidaria vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, la defensa y la participación democrática. Sostuvieron que la entidad administrativa declaró la ineficacia de pleno derecho de las decisiones de la Asamblea General Ordinaria sin haberlos

vinculado ni escuchado previamente dentro del trámite de control normativo, impidiéndoles ejercer su derecho de contradicción y defensa frente a una determinación que afectó directamente su situación jurídica. Argumentaron que esta omisión desconoció las garantías del artículo 29 constitucional, toda vez que, en su calidad de delegados y/o consejeros válidamente elegidos, debieron ser parte interesada en la actuación administrativa.

Asimismo, alegaron que la determinación administrativa desconoció la autonomía de la cooperativa y la voluntad soberana de los aproximadamente tres mil quinientos asociados que participaron en el proceso electoral. Señalaron que el acto administrativo de la Supersolidaria dejó sin efectos un proceso democrático que consideraron reglamentado, técnico y transparente, lo cual truncó el ejercicio efectivo del mandato que les fue conferido por la base social. Resaltaron que, debido a esta situación, han permanecido durante más de un año sin la posibilidad de representar a sus electores, participar en la toma de decisiones o ejercer las funciones propias de sus cargos, lo que desnaturalizó los principios de autogestión y participación que rigen a las organizaciones solidarias.

2.5. Intervención del Ministerio Público

Guardó silencio en esta etapa procesal.

2.6. Cuestión previa: alcance procesal de los escritos de coadyuvancia.

Antes de abordar el fondo del asunto, el Despacho considera necesario precisar el alcance de los escritos allegados. Al respecto, se recuerda que la coadyuvancia constituye una intervención adhesiva que permite a terceros respaldar las pretensiones de una de las partes, sin que ello modifique por sí solo el objeto del proceso ni implique la extensión automática de los efectos del fallo a quienes intervienen en tal calidad.

En ese sentido, aunque se reconocerán las coadyuvancias presentadas, se precisa que sus efectos se limitan a expresar el respaldo de sus suscriptores a la solicitud de amparo promovida por el accionante principal, sin que ello permita extender automáticamente los efectos materiales de esta decisión a cada uno de ellos, ante la ausencia de elementos fácticos y probatorios suficientes que permitan verificar, respecto de cada caso particular, los presupuestos del amparo.

Por consiguiente, la presente decisión se adoptará con fundamento en la situación jurídica planteada por la parte accionante y en los términos en que se delimitará la controversia en este expediente (efecto *inter partes*), sin perjuicio de que los coadyuvantes puedan acudir, de manera autónoma, a los mecanismos que estimen procedentes para la protección de sus derechos.

III. CONSIDERACIONES

Atendiendo los argumentos expuestos en el escrito tutelar y las pruebas obrantes en el expediente, se decidirá el asunto de consideración en el siguiente orden: 3.1) Competencia, 3.2) Problema jurídico, 3.3) Pruebas relevantes obrantes en el expediente, 3.4) Marco jurídico: *naturaleza subsidiariedad de la acción de tutela, de la procedencia de la acción de tutela ante la posibilidad de ocurrencia de perjuicio irremediable, el control de*

cumplimiento normativo ejercido por la Supersolidaria y el deber de comunicación de las actuaciones a terceros; y 3.5) Solución al problema jurídico.

3.1. Competencia.

Este Despacho es competente para conocer el amparo constitucional, toda vez que la Supersolidaria es una entidad pública del orden nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, artículos 29 y 37 del Decreto 2591 de 1991, el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017 y el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 333 de 2021.

3.2. Problemas jurídicos.

Conforme a lo manifestado en la acción de tutela, el informe rendido y las pruebas aportadas, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes:

i) ¿Es procedente la acción de tutela como mecanismo judicial para controvertir los actos y actuaciones derivados del control de cumplimiento normativo adelantado de oficio por la Supersolidaria?

En caso de respuesta afirmativa al primer problema jurídico, el Despacho deberá resolver el siguiente cuestionamiento:

ii) ¿Se configura una vulneración de los derechos fundamentales que habilite dejar sin efectos los actos administrativos mediante los cuales la Supersolidaria declaró la ineficacia de pleno derecho de las decisiones adoptadas en la asamblea general de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025, y, en consecuencia, ordenar la posesión del accionante en el cargo para el cual fue elegido?

3.3. Pruebas relevantes obrantes en el expediente.

i) Copia de los estatutos del COOACUEDUCTO.[2]
ii) Copia del Acta No. 119 de la reunión ordinaria de la Asamblea General de COOACUEDUCTO celebrada el 29 de marzo de 2025.[3]
iii) Copia del auto N° 001 de 3 de julio de 2025 expedido por la Supersolidaria, en el que decreta unas pruebas de oficio dentro del trámite administrativo de control de cumplimiento normativo.[4]
iv) Copia del Oficio N° 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025, mediante el cual la Supersolidaria declaró ineficaz de pleno derecho las decisiones aprobadas en la reunión ordinaria de la Asamblea General de la COOACUEDUCTO celebrada el 29 de marzo de 2025 y ordenó convocar a una nueva elección de delegados a través de una nueva reunión de Asamblea General.[5]
v) Copia de la Resolución No. 2026220001685 del 17 de marzo de 2026 expedida por la Supersolidaria, mediante la cual resolvió el recurso de reposición frente al Oficio N° 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025, en el sentido de confirmar la decisión y concedió el recurso de apelación.[6]

[2] Archivo 003, fls. 191 al 266 del expediente digital.
[3] Archivo 003, fls. 163 al 187 del expediente digital.
[4] Archivo 003, fls. 34 al 40 del expediente digital.
[5] Archivo 003, fls. 41 al 56 del expediente digital.
[6] Archivo 003, fls. 113 al 131 del expediente digital.

vi) Copia de la Resolución No. R2026110001945 del 27 de marzo de 2026 expedida por la Supersolidaria, mediante la cual resolvió el recurso de apelación, confirmando la Resolución No. 2026220001685 del 17 de marzo de 2026 y el Oficio N° 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025.[7]

3.4. Marco jurídico.

- *Naturaleza subsidiariedad* de la acción de tutela

La acción de tutela es un mecanismo que busca la protección de los derechos constitucionales fundamentales frente a vulneraciones o amenazas inminentes. Se considera un mecanismo **preferente, excepcional** y **residual** toda vez que su finalidad no es reemplazar las acciones y recursos ordinarios, por eso su naturaleza de aplicación es subsidiaria y esto se constituye como requisito de procedibilidad. La Corte Constitucional[8] define la subsidiariedad de la acción de tutela, de la siguiente forma:

> «El carácter subsidiario y residual, significa entonces que solo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. A este respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que "*esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*"».

En palabras de la Corte Constitucional[9], este principio de subsidiariedad «permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos» debido a que, con la acción de tutela no se pretende que el juez constitucional se adjudique facultades propias de la vía administrativa o judicial ordinaria.

- *De la procedencia de la acción de tutela ante la posibilidad de ocurrencia de perjuicio irremediable.*

El perjuicio irremediable es aquél que genera un daño de imposible reparación y que necesita de medidas urgentes e impostergables para mitigar o prevenir la afectación ocasionada, lo cual justifica la intervención del juez de tutela con el fin de evitar la configuración del menoscabo en los derechos y garantías constitucionales del sujeto.

De conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional[10], el daño debe ser inminente, es decir que está por suceder prontamente o que está sucediendo, por lo que requiere de medidas apremiantes que eviten su configuración o lo detengan. De igual manera, el perjuicio debe ser grave, de una gran relevancia para el ordenamiento jurídico y que, por ende, merezca la atención inmediata de las autoridades. Al respecto:

> «En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas estas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser

[7] Archivo 003, fls. 133 al 147 del expediente digital
[8] Corte Constitucional. Sentencia T-022 de 2017.
[9] Corte Constitucional. Sentencia T-375 de 2018.
[10] Corte Constitucional. Sentencia T-1316 de 2001.

> impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable».

Así pues, aun existiendo otros mecanismos administrativos o judiciales ordinarios de protección de derechos, siempre que se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable, la acción de tutela puede ser utilizada como **mecanismo transitorio** de protección de los derechos.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional[11] ha señalado que el perjuicio irremediable debe tener las siguientes características:

> «i) El perjuicio debe ser inminente, es decir, no basta con que exista una mera posibilidad de que se produzca el daño; ii) El perjuicio que se cause sea grave, lo que implicaría, en consecuencia, un daño de gran intensidad sobre la persona afectada; iii) Las medidas que se requieran para evitar la configuración sean urgentes; y iv) La acción es impostergable, es decir, en caso de aplazarse la misma sea ineficaz por inoportuna.»

En consecuencia, cuando exista otro medio de defensa judicial, la acción de tutela puede emplearse, siempre que sea destinado a prevenir la materialización de un perjuicio irremediable, el cual debe ser inminente, grave, urgente e impostergable.

- **El control de cumplimiento normativo ejercido por la Supersolidaria y el deber de comunicación de las actuaciones a terceros.**

La Ley 454 de 1998 otorga a la Supersolidaria facultades de inspección, vigilancia y control para asegurar que las organizaciones de economía solidaria que se encuentran bajo su supervisión cumplan con las disposiciones legales, reglamentarias y sus propios estatutos.

El trámite administrativo de control de cumplimiento normativo se estructura, de manera general, a partir de las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA y de las directrices de la Circular Básica Jurídica de la entidad. Este proceso puede iniciarse a solicitud de cualquier persona que acredite un interés legítimo —*como asociados que denuncien irregularidades administrativas*— o, de manera preponderante, de oficio por decisión de las delegaturas de supervisión. La facultad de iniciar de oficio emana del *ius puniendi* del Estado y de sus fines esenciales.

Una de las facultades más significativas de la Supersolidaria dentro de este control es la de velar por la legalidad de las decisiones de los órganos sociales. En este sentido, la entidad cuenta con la potestad de declarar o reconocer administrativamente la **ineficacia de pleno derecho** de las decisiones adoptadas por Asambleas o Consejos de Administración en virtud de los artículos 186, 190, 433 y 897 del Código de Comercio, como consecuencia cuando un acto societario se adopta con desconocimiento de requisitos legales o estatutarios en cuanto a convocatoria y quorum, circunstancia que impide que dicho acto produzca efectos jurídicos válidos.

A diferencia de la nulidad absoluta, que requiere sentencia judicial y está sujeta a términos de caducidad, la ineficacia opera por el solo ministerio de la ley, es imprescriptible y no requiere declaración judicial previa para que el acto sea expulsado de la realidad jurídica al no haber nacido válidamente.

En cuanto al régimen de publicidad y comunicación, el debido proceso administrativo impone deberes estrictos de notificación y comunicación. Según el artículo 67 del CPACA,

[11] Corte Constitucional. Sentencia T-704 de 2014.

las decisiones definitivas que pongan término a una actuación deben notificarse personalmente al representante legal de la cooperativa o a su apoderado. No obstante, existe un deber imperativo consagrado en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011 respecto de los terceros interesados o afectados. La norma establece que:

> «**Artículo 37. Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros.** Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que **terceras personas** puedan resultar **directamente afectadas** por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.
>
> La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.»

Conforme a la sentencia C – 341 de 2014 de la Corte Constitucional, esta comunicación a terceros es una garantía del debido proceso y el principio de publicidad, permitiendo que quienes tengan una situación jurídica que pueda verse alterada por la declaratoria de ineficacia conozcan el proceso desde su origen para ejercer su derecho a la defensa y contradicción. El incumplimiento de estos requisitos de notificación y comunicación hará inoponible la decisión y puede dar lugar a invalidar la actuación.

3.5. Solución a los problemas jurídicos.

3.5.1. Sobre el primer problema jurídico referido a establecer si es procedente la acción de tutela como mecanismo judicial para controvertir los actos y actuaciones derivados del control de cumplimiento normativo adelantado de oficio por la Supersolidaria.

Conforme al escrito de tutela y al acervo probatorio obrante en el expediente, se advierte que la parte actora pretende la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se declaró la ineficacia de pleno derecho de las decisiones adoptadas por la Asamblea General de la COOACUEDUCTO en sesión ordinaria del 29 de marzo de 2025, y se ordenó la realización de una nueva elección de delegados en una posterior reunión del máximo órgano de participación de la cooperativa. Lo anterior, en razón a que presuntamente no le fueron comunicadas las decisiones adoptadas dentro del trámite administrativo de control de cumplimiento normativo, pese a ostentar la calidad de tercero directamente afectado, en tanto que en dicha sesión ordinaria fue elegido como integrante suplente del Consejo de Administración de la referida cooperativa.

De conformidad con el marco jurídico en cita, la acción de tutela se abre camino como un mecanismo expedito y eficaz para la protección de los derechos fundamentales que estén siendo amenazados o vulnerados, por lo cual, pese a tratarse de un trámite informal y sumario, el Juez está en la obligación de verificar ciertos requisitos para establecer su procedencia, con miras a no desnaturalizar el carácter proteccionista de la acción y evitar con ello que sean desplazados los mecanismos naturales e idóneos dispuestos por el ordenamiento jurídico.

En principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo cuando se trata de controversias suscitadas en actos administrativos expedidos por una autoridad, ya que

existen medios ordinarios para estos casos, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, la tutela resulta improcedente por la existencia de otros mecanismos de defensa judicial.

Pese a lo anterior, la jurisprudencia constitucional faculta al juez para amparar de manera transitoria los derechos fundamentales de la parte accionante, siempre que se advierta la configuración de un perjuicio irremediable —*el cual, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional*[12] *en cita, debe ser inminente, grave, urgente e impostergable*— , en la medida que esto le impida o le haya impedido acudir a los medios ordinarios.

En el caso *sub judice*, las acciones contencioso administrativas no resultan idóneas para la protección de los derechos de la parte actora, puesto que el artículo 59 de los Estatutos de COOACUEDUCTO establece:

> «**Artículo 59. DEFINICIÓN DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN E INTEGRACIÓN**. El Consejo de Administración, es el órgano de dirección permanente y de administración superior de los negocios de Cooacueducto, subordinado a la Ley, el Estatuto, a los reglamentos y a las directrices de la Asamblea General.
>
> Estará integrado por nueve (9) consejeros principales con sus respectivos suplentes personales **elegidos para periodos de dos (2) años**, sin perjuicio de que puedan ser removidos anticipadamente por la Asamblea General de Delegados de conformidad con las causales y procedimientos establecidos en el presente estatuto.» (negrilla y subrayado fuera de texto original).

De la norma citada se extrae que el periodo para el cual fue elegido la parte accionante por parte de la Asamblea General del COOACUEDUCTO es de 2 años, en consecuencia, el actor necesita de un medio expedito para la protección de sus derechos, porque mientras se desata el debate en la vía ordinaria, ya habrá culminado el periodo para el cual fue elegido.

Ahora bien, tampoco puede sostenerse que la sola posibilidad de solicitar medidas cautelares dentro del respectivo medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho torne, por sí misma, idóneo y eficaz dicho mecanismo ordinario para la protección inmediata de los derechos fundamentales invocados en el presente asunto. Valga recordar que su decreto está sujeto a un análisis jurisdiccional que, aun siendo expedito, no asegura por sí solo una protección oportuna frente a afectaciones iusfundamentales cuyo impacto se proyecta sobre un período estatutario limitado y en curso.

Además, en el asunto sub examine, la controversia no se reduce exclusivamente a la suspensión de los efectos de los actos administrativos expedidos por la Supersolidaria, sino que compromete de manera directa la garantía de participación y defensa del actor dentro de una actuación administrativa adelantada sin su comunicación, pese a ostentar la condición de tercero directamente afectado. Por ello, aun en el evento de que llegare a decretarse una suspensión provisional, tal medida no tendría la virtualidad suficiente para restablecer integralmente y con inmediatez la situación constitucional alegada, puesto que no garantiza, por sí misma, la retroacción oportuna de la actuación administrativa al momento en que debió permitirse la intervención del accionante, ni asegura de manera efectiva el ejercicio material del cargo para el cual fue elegido mientras se define de fondo la controversia.

[12] Corte Constitucional. Sentencia T-828 de 2014.

Igualmente, y sin prejuicio de lo mencionado en el análisis de la gravedad, al momento de la interposición de la presente acción de tutela, la parte actora se encontraba en tiempo de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues solo pasó algo menos de dos meses entre la expedición del último acto administrativo —*27 de marzo de 2026*— y la presentación de la misma —*20 de mayo de 2026*—.

Lo anterior encuentra apoyo en la sentencia T-552 de 2012, en la que la Corte Constitucional estudió un asunto análogo en el que encontró procedente la acción de tutela de un afiliado elegido democráticamente como representante en la Junta Directiva de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, entidad sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera, la cual negó su posesión, lo que tornó nugatorio el ejercicio del cargo que también tenía una duración de dos años.

Así las cosas, se estima que la presente acción de tutela es procedente, por tanto, la respuesta al **primer** problema jurídico planteado es **afirmativa** y se proseguirá con el estudio del segundo problema planteado.

3.5.2. Sobre el segundo problema jurídico referido a establecer si se configura una vulneración de los derechos fundamentales que habilite dejar sin efectos los actos administrativos mediante los cuales la Supersolidaria declaró la ineficacia de pleno derecho de las decisiones adoptadas en la asamblea general de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025, y, en consecuencia, ordenar la posesión del accionante en el cargo para el cual fue elegido.

De acuerdo con el marco jurídico enunciado, el Despacho procederá a determinar si la Supersolidaria vulneró los derechos fundamentales de debido proceso, defensa y participación democrática de la parte actora, de acuerdo con los hechos debidamente acreditados en el expediente.

Estima este Operador Judicial que el aspecto central a dilucidar consiste en establecer si la omisión de vincular a la parte accionante a la actuación administrativa adelantada por la Supersolidaria, respecto de las decisiones proferidas en la sesión ordinaria de la Asamblea General de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025, vulneró los derechos fundamentales invocados, teniendo en cuenta que en dicha reunión fue elegido como integrante suplente del Consejo de Administración de la mencionada cooperativa.

El presidente de la Asamblea, el señor José Jesús Martínez, sometió a votación la elección del Consejo de Administración a través del mecanismo aprobado en el reglamento de la asamblea, dando el siguiente resultado:

No.	*Cédula*	*Integrante Principal*	*No.*	*Cédula*	*Integrante Suplente*	*Votos*
1	*19.153.479*	*Jorge Enrique Jiménez Gómez*	*1*	*79.488.160*	*Óscar Enrique Fajardo*	*10*
2	*35.326.216*	*Elizabeth Prieto Bachiller*	*2*	*-*	*-*	*11*
3	*52.706.374*	*Sandra Paola Acosta Serrano*	*3*	*79.405.179*	*José William Bonilla Rico*	*11*
4	*79.410.753*	*Néstor William Guerrero Bermúdez*	*4*	*11.432.471*	*Mauricio Osorio López*	*11*

5	*41.687.554*	*Gloria Stella Fonseca Poveda*	*5*	*51.811.975*	*Janeth Elenssy Parrado Cifuentes*	*10*
6	*79.731.731*	*Daniel Andrés Gaviria Buitrago*	*6*	*19.267.808*	*Juan Darío Olarte Barreto*	*10*
7	*1.094.885.325*	*Carlos Iván Minotta Peñaloza*	*7*	*79.451.506*	*Orlando Alvarado Mancera*	*10*
8	*80.513.384*	*Rogelio Bautista Camargo*	*8*	*79.374.820*	*Humberto Peña Carrión*	*12*
9	*35.407.923*	*Luz Stella Castellanos Cárdenas*	*9*	-	-	*11*
10	*19.118.466*	*Rafael Torres Díaz*	*10*	-	-	*3*
		Votación total			***Noventa y nueve (99)***	

Se ratifica los integrantes del Consejo de Administración: Consejeros Principales; Jorge Enrique Jiménez Gómez, Elizabeth Prieto Bachiller, Sandra Paola Acosta Serrano, Néstor William Guerrero Bermúdez, Gloria Stella Fonseca Poveda, Daniel Andrés Gaviria Buitrago, Carlos Iván Minotta Peñaloza, Rogelio Bautista Camargo y Luz Stella Castellanos Cárdenas. Consejeros Suplentes: Óscar Enrique Fajardo, José William Bonilla Rico, Mauricio Osorio López, Janeth Elenssy Parrado Cifuentes, Juan Darío Olarte Barreto, Orlando Alvarado Mancera y Humberto Peña Carrión. La anterior votación fue ratificada por la Junta de Vigilancia.

Al respecto, resulta preciso reiterar que, pese a la existencia de normas especiales que regulan el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la Supersolidaria, y particularmente el trámite de control de cumplimiento normativo que esta adelanta frente a las entidades vigiladas, el CPACA se aplica en lo no previsto por esa normativa especial.

Por ello, resulta procedente la aplicación al caso sub examine del artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece el deber de la administración de comunicar las actuaciones administrativas de contenido particular y concreto a las «terceras personas [que] puedan resultar directamente afectadas por la decisión».

Ahora bien, en el informe presentado por la entidad —*y conforme al acervo probatorio obrante en el expediente*—, no se comunicó actuación alguna a la parte actora, por no habérsele considerado un tercero directamente afectado, bajo el entendido de que «[q]uien detentaba la representación de los intereses de la Asamblea y de sus decisiones era la propia Cooperativa, entidad que, como ya se demostró, ejerció una defensa técnica y rigurosa en cada una de las etapas».

No obstante, contrario a lo sostenido por la Supersolidaria, este Despacho estima que la parte accionante sí ostentaba la calidad de tercero directamente afectado en los términos del artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto la actuación administrativa adelantada por la entidad no recaía sobre una situación abstracta, impersonal o meramente institucional, sino que incidía de manera concreta y directa en su esfera jurídica individual.

En efecto, la declaratoria de ineficacia de pleno derecho de las decisiones adoptadas en la reunión ordinaria de la Asamblea General de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025 afectó, entre otras determinaciones, la elección del extremo activo como integrante suplente del Consejo de Administración para el período 2025-2027, circunstancia que desbordaba el ámbito exclusivo de representación de la persona jurídica y comprometía de forma inmediata su situación particular.

En esa medida, no puede acogerse la tesis de la entidad accionada según la cual la defensa técnica ejercida por la cooperativa, a través de su representante legal, resultaba suficiente para entender salvaguardados los derechos de todos los asociados eventualmente impactados por la decisión administrativa. Una cosa es la representación institucional de la cooperativa dentro del trámite de control de cumplimiento normativo, y otra, claramente distinta, la garantía individual del debido proceso de quienes, por virtud de las decisiones adoptadas por el máximo órgano social, adquirieron una posición jurídica concreta susceptible de verse directamente menoscabada por la actuación administrativa.

Por tanto, la intervención de la persona jurídica no releva a la administración del deber de comunicar la existencia de la actuación a aquellos terceros plenamente determinados o determinables cuya situación jurídica particular podía resultar afectada por la decisión definitiva.

Ahora bien, en el presente asunto no solo era jurídicamente exigible dicha comunicación, sino también materialmente posible. En efecto, la propia Acta No. 119 de la reunión ordinaria de la Asamblea General de COOACUEDUCTO celebrada el 29 de marzo de 2025 daba cuenta expresa de la elección del accionante como integrante suplente del Consejo de Administración, de suerte que su identificación no ofrecía dificultad alguna para la autoridad administrativa. Dicho de otro modo, no se trataba de un tercero indeterminado o de imposible individualización, sino de una persona plenamente identificable a partir del mismo documento que sirvió de fundamento para la actuación de control adelantada por la Supersolidaria.

Así las cosas, al haber omitido comunicar el inicio y desarrollo de la actuación administrativa a la parte actora, pese a ser un tercero directamente afectado y plenamente identificable, la Supersolidaria le impidió comparecer oportunamente al trámite, exponer su posición, aportar y solicitar pruebas, controvertir las allegadas y ejercer, en condiciones reales y efectivas, su derecho de defensa. Tal omisión no constituye una irregularidad menor o meramente formal, sino una afectación sustancial del debido proceso y derecho de defensa administrativo, en tanto privó al actor de intervenir en una actuación cuyo desenlace incidió directamente en la eficacia de la decisión democrática mediante la cual fue elegido por la Asamblea General.

A su turno, la vulneración advertida también comprometió el derecho a la participación democrática invocado por la parte actora. Ello es así porque la decisión administrativa cuestionada no solo produjo efectos sobre la cooperativa como persona jurídica, sino que repercutió de manera directa en la materialización de la voluntad del máximo órgano de administración y participación de la organización solidaria, en la medida en que privó de efectos la designación del actor como integrante suplente del Consejo de Administración sin haberle permitido intervenir en el trámite que condujo a tal determinación.

En consecuencia, el Despacho concluye que la Supersolidaria vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y participación democrática de la parte accionante, al haber adelantado y culminado el trámite administrativo de control de cumplimiento normativo sin comunicar su existencia a quien ostentaba la calidad de tercero directamente afectado, pese a que su identificación surgía con claridad del Acta No. 119 de la reunión ordinaria de la Asamblea General de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025.

En consecuencia, se dejarán sin efectos las actuaciones surtidas dentro del trámite de control de cumplimiento normativo desde el momento en que debió comunicarse formalmente su existencia al señor Juan Darío Olarte Barreto, y se ordenará a la Supersolidaria rehacer la actuación con plena observancia de las garantías de debido proceso, defensa y contradicción, previa comunicación y notificación al accionante y a los terceros directamente afectados que resulten determinables a partir del Acta No. 119 de la Asamblea General de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025, para que puedan intervenir, ejercer su defensa y controvertir pruebas antes de la adopción de una nueva decisión de fondo.

Asimismo, dado que la mera reposición formal del trámite resultaría insuficiente para conjurar la afectación actual de los derechos invocados, y que al dejarse sin efectos los actos cuestionados desaparece provisionalmente el obstáculo jurídico para la eficacia de la elección del actor como integrante suplente del Consejo de Administración para el período 2025-2027, se ordenará a la Supersolidaria autorizar su posesión provisional —*o abstenerse de oponer impedimentos derivados exclusivamente de los actos aquí dejados sin efectos*— mientras se rehace la actuación, sin que ello implique prejuzgamiento sobre la decisión definitiva que está en cabeza de la entidad accionada, en el marco de sus competencias.

La anterior determinación se acompasa con el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, así como con la jurisprudencia del Consejo de Estado[13] y de la Corte Constitucional[14].

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

Primero. Amparar el derecho fundamental de debido proceso, defensa y participación democrática de Juan Darío Olarte Barreto, vulnerado por la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Dejar sin efectos las actuaciones y decisiones administrativas surtidas dentro del trámite de control de cumplimiento normativo adelantado por la Superintendencia de la Economía Solidaria respecto de las decisiones adoptadas en la reunión ordinaria de la Asamblea General de COOACUEDUCTO celebrada el 29 de marzo de 2025, a partir del inicio de dicha actuación administrativa, conforme las razones expuestas en la parte motiva.

Tercero. Ordenar a la Superintendencia de Economía Solidaria para que, por medio de su superintendente delegada para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo –*quien haga sus veces o reemplace-* directamente o a través del funcionario competente que aquella determine, **si aún no lo ha hecho**, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia:

i) **Retrotraer** la actuación administrativa al momento de su inicio, en tanto desde esa oportunidad debió comunicarse su existencia al señor Juan Darío Olarte Barreto y a los demás terceros directamente afectados plenamente determinables a partir del Acta No. 119 de la reunión ordinaria de la Asamblea General de COOACUEDUCTO, celebrada el 29 de marzo de 2025, a fin de que puedan constituirse como parte y ejercer, de manera real y efectiva, sus derechos de defensa y contradicción.

---

[13] Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de Unificación del 14 de noviembre de 2019. Expediente No. 25000-23-37-000-2013-00452-01(23018). En esta providencia, se unificó la jurisprudencia del Consejo de Estado en tanto: «(iii) Los deudores solidarios, garantes y aseguradoras tienen el derecho de controvertir, vía administrativa o judicial, los documentos que conforman un título ejecutivo en su contra, por lo que la administración tributaria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 del CPACA o 28 del CCA, está en la obligación de vincularlos al procedimiento de determinación tributaria que se le inicie al contribuyente, responsable o deudor principal, siempre que estén amparados esos riesgos en el respectivo seguro o garantía. En ese sentido, en virtud del artículo 29 de la Constitución, es deber de la administración tributaria notificar el requerimiento especial y el pliego de cargos al deudor solidario, garante o asegurador, en los términos expuestos en esta sentencia.». Con base en lo anterior, declaró la nulidad de las resoluciones por las que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales resolvió de manera desfavorable las excepciones contra un mandamiento de pago.

[14] Corte Constitucional. Sentencia T-552 de 2012.

ii) **Autorice la posesión provisional** del señor Juan Darío Olarte Barreto en el cargo para el cual fue elegido en la reunión ordinaria de la Asamblea General de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025, o, en su defecto, se abstenga de oponer cualquier obstáculo jurídico derivado exclusivamente de los actos aquí dejados sin efectos, mientras se adelanta nuevamente el trámite administrativo y se adopta una decisión de fondo con plena observancia del debido proceso. La presente orden tiene carácter provisional, transitorio e instrumental, y no implica prejuzgamiento sobre la decisión definitiva que corresponda adoptar en el nuevo trámite.

iii) Informe al Despacho sobre el acatamiento de la anterior orden, una vez fenecido el plazo señalado para el cumplimiento de la misma.

iv) Obre de buena fe y con lealtad, a efectos de garantizar el cumplimiento de la orden proferida por este Despacho, so pena de que se tomen las medidas sancionatorias pertinentes.

Cuarto. Ordenar a la Superintendencia de la Economía Solidaria y a COOACUEDUCTO que, por conducto de la dependencia competente y de su representante legal, respectivamente, dentro del término de un (1) día hábil siguiente a la notificación de esta providencia, adopten las medidas necesarias para dar publicidad a la presente sentencia frente a quienes puedan tener interés en el asunto.

i) La Superintendencia de la Economía Solidaria deberá publicar esta sentencia en su página web institucional y, si lo estima pertinente, emplear adicionalmente cualquier otro medio idóneo de divulgación.

ii) COOACUEDUCTO deberá comunicar el contenido de esta providencia a los asociados de la cooperativa, incluidos aquellos sujetos elegidos o plenamente determinables a partir del Acta No. 119 de la reunión ordinaria de la Asamblea General celebrada el 29 de marzo de 2025, a través del medio más eficaz y expedito del que disponga, tales como correo electrónico, canales institucionales internos, servicios de mensajería, cartelera o cualquier otro mecanismo idóneo de comunicación.

Cumplido lo anterior, la Superintendencia de la Economía Solidaria y COOACUEDUCTO deberán allegar al expediente, dentro del mismo término, las constancias que acrediten el cumplimiento de lo aquí ordenado.

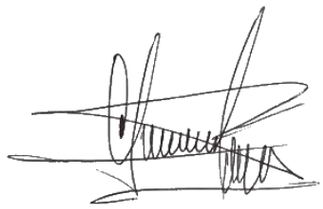
Quinto. Notificar esta providencia a las partes por el medio más eficaz, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto. Contra esta sentencia procede **impugnación** conforme lo establece el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Séptimo. La **secretaría del Despacho**, sin necesidad de auto que así lo ordene, deberá: a) En caso de que la sentencia no sea impugnada dentro del plazo previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, a más tardar el día siguiente al vencimiento del término de ejecutoria de la sentencia. Si la sentencia es impugnada, deberá pasar el expediente al Despacho al día siguiente del vencimiento del término de ejecutoria, con el fin de que se provea lo que en derecho corresponda; y b) Cargar en la carpeta digital del presente proceso (OneDrive) y

en el sistema de gestión judicial (Samai) todas las providencias judiciales y actuaciones secretariales, dentro de los mismos plazos establecidos.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



MANUEL R. LAVERDE E.
JUEZ

JSCL