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., 23 de junio de 2026.

Radicación:	11001-33-42-049-2026-00256-00.
Referencia:	Acción de tutela.
Accionante:	Uriel Angulo Ariza.
Accionado:	Superintendencia de la Economía Solidaria.
Vinculado:	Cooperativa de Trabajadores y Pensionados de la Empresa de Acueducto de Bogotá – COOACUEDUCTO.
Tema:	Derecho fundamental al debido proceso/Defensa/Participación democrática.
Decisión:	Ampara.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

I. ASUNTO

El Despacho decide la acción de tutela[1] presentada por Uriel Angulo Ariza, en contra de la Superintendencia de la Economía Solidaria (en adelante, Supersolidaria), por la presunta violación de sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa y participación democrática.

II. ANTECEDENTES

2.1. Escrito de tutela.

La parte accionante manifestó que fue elegido como delegado a la Asamblea General de Delegados de la Cooperativa de Trabajadores y Pensionados de la Empresa de Acueducto de Bogotá – COOACUEDUCTO para el periodo 2025-2027, lo cual fue informado a través del memorando No. 2025-100-000024-9 del 28 de febrero de 2025.

Indicó que la Supersolidaria, mediante acto administrativo contenido en el oficio No. 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025, declaró ineficaz la Asamblea General de Delegados de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025, ordenó convocar una nueva elección de delegados y una nueva reunión de la Asamblea General.

[1] Repartida al Juzgado 8 de Familia del Circuito de Bogotá, D. C. el 27 de mayo de 2026, el cual, mediante auto de 10 de junio de 2026, dispuso la remisión del proceso a este Despacho.

Sostuvo que esta decisión 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.

2.2. Sobre el supuesto de tutelas masivas y la remisión del Juzgado 8 de Familia del Circuito de Bogotá.

En primer lugar, este Despacho conoció en primera instancia la acción de tutela radicada bajo el No. **11001-33-42-049-2026-00220-00**, promovida por el señor **Juan Darío Olarte Barreto** contra la Supersolidaria.

En dicho asunto, el accionante solicitó, en esencia, que **(i)** se ampararan sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción, y participación democrática y, en consecuencia, **(ii)** se dejaran 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, mediante los cuales la Supersolidaria declaró la ineficacia de la Asamblea General Ordinaria de Delegados de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025 y **(iii)** se ordenara a la Supersolidaria a autorizar la posesión en el cargo al cual había sido elegido.

Durante el trámite constitucional, este Despacho dispuso la vinculación de COOACUEDUCTO y se adoptaron unas medidas orientadas a garantizar la intervención de terceros con interés legítimo. No obstante, se deja constancia de que el señor **Uriel Angulo Ariza** no presentó escrito de coadyuvancia dentro del término concedido para tal efecto.

Posteriormente, mediante sentencia de primera instancia proferida el 1° de junio de 2026, este Juzgado amparó los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y participación democrática del accionante, con efectos exclusivamente *inter partes*. En consecuencia, se dispuso: **i)** dejar sin efectos los actos administrativos cuestionados; **ii)** ordenar a la Supersolidaria retrotraer la actuación administrativa hasta su inicio; y **iii)** autorizar la posesión del señor Juan Darío Olarte Barreto en el cargo para el cual fue elegido en la Asamblea General Ordinaria de Delegados de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025.

Debe precisarse que dicha decisión fue impugnada por la entidad accionada y, mediante auto de 10 de junio de 2026 fue concedida y remitida al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para lo de su competencia. A la fecha, no se conoce la sentencia de segunda instancia.

Ahora bien, el 27 de mayo de 2026 fue repartida al Juzgado 8 de Familia del Circuito de Bogotá, D. C., la acción de tutela promovida por **Uriel Angulo Ariza**, bajo el radicado No. 11001-3110-008-2026-00419-00. En esa misma fecha, dicho Despacho admitió la solicitud de amparo; corrió traslado a la parte accionada para que rindiera el informe correspondiente frente a los hechos y pretensiones planteados, y negó la medida provisional solicitada.

Posteriormente, mediante auto de 10 de junio de 2026, el referido Despacho se abstuvo de continuar con el conocimiento del asunto y ordenó la remisión del expediente a este Juzgado, al advertir la configuración del supuesto de reparto de **acciones de tutela masivas**, en atención a la identidad fáctica y jurídica con el trámite constitucional radicado bajo el No. 11001-33-42-049-2026-00220-00, promovido por el señor Juan Darío Olarte Barreto, previamente asignado a este Despacho.

Después, el 11 de junio de 2026, la Oficina de Reparto de los Juzgados Administrativos de Bogotá asignó al mencionado asunto el radicado No. 11001-33-42-049-2026-00256-00 y lo repartió a este despacho judicial (Juzgado 49 Administrativo de Bogotá).

Finalmente, en la misma fecha, este Juzgado profirió auto mediante el cual avocó conocimiento de la acción de tutela en el estado en que se encontraba, vinculó a la COOACUEDUCTO y adoptó unas medidas de publicidad para garantizar la oportunidad de intervención de los terceros eventualmente interesados en el proceso.

2.3. Informes de la Supersolidaria.

La profesional especializada de la Oficina Asesora Jurídica presentó dos informes,[2] en los cuales solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela y, de manera subsidiaria, negar el amparo solicitado, requiriendo además que el juez se abstuviera de proferir un fallo en contra de la entidad y ordenara el archivo del expediente.

Argumentó que se configuró una falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la decisión administrativa de dejar sin efectos la elección de delegados de la cooperativa COOACUEDUCTO fue el resultado del ejercicio legítimo de sus facultades de inspección, vigilancia y control otorgadas por la Ley 454 de 1998. Sostuvo que la entidad garantizó el debido proceso administrativo y el derecho de defensa de los interesados durante el trámite.

Adicionalmente, alegó la falta de subsidiariedad de la tutela, toda vez que el accionante contaba con otros medios de defensa judicial idóneos, específicamente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, para controvertir la legalidad del acto. Alegó igualmente una falta de

[2] El primer informe fue presentado ante el Juzgado Octavo de Familia del Circuito de Bogotá, una vez dicha autoridad admitió la acción de tutela. Posteriormente, el segundo informe fue allegado ante este Despacho, luego de que asumiera el conocimiento del asunto.

inmediatez, debido a que el accionante esperó más de cuatro meses desde la expedición del acto administrativo que generó la supuesta afectación para interponer la tutela.

También planteó la carencia actual de objeto por hecho superado, informando que la Superintendencia ya había proferido el Auto No. 001 de 2026, mediante el cual retrotrajo la actuación administrativa y reabrió el trámite para permitir la vinculación y participación efectiva de todos los interesados, incluyendo al accionante, eliminando así cualquier amenaza a su derecho de defensa. Finalmente, solicitó valorar una posible temeridad por parte del actor, al considerar que este promovió la acción de tutela con identidad de objeto y fundamentos respecto de trámites previos ya conocidos.

2.4. Informe de COOACUEDUCTO.

La representante legal de la Cooperativa solicitó que se tuviera en cuenta la afectación directa que sufrieron las determinaciones de la cooperativa por parte de la Supersolidaria. Argumentó que el proceso electoral para el periodo 2025-2027 se adelantó bajo estricto cumplimiento de las normas legales y estatutarias, asegurando que la parte accionante fue elegida legítimamente como delegada tras cumplir con todos los requisitos exigidos.

Sostuvo que la Asamblea General Ordinaria del 29 de marzo de 2025 se desarrolló con total normalidad, pero fue declarada ineficaz por el ente de vigilancia mediante un acto administrativo de noviembre de 2025 que ordenó repetir las elecciones. Precisó que los cuestionamientos de la autoridad se centraron en aspectos del proceso de elección y no en la validez del quórum deliberatorio o decisorio de la reunión, afectando con ello la representación democrática conferida por los asociados.

Denunció que la Supersolidaria vulneró el debido proceso al omitir la vinculación de la parte accionante y de los demás delegados electos dentro de la actuación administrativa, lo cual les impidió intervenir o ejercer su derecho de defensa frente a decisiones que impactaban directamente su situación jurídica.

Finalmente, subrayó que el actuar administrativo desconoció la representación ya adquirida por la parte accionante sin haberla escuchado previamente en el trámite que culminó con la orden de realizar un nuevo proceso electoral.

2.5. Intervención de terceros.

Mediante auto proferido el 11 de junio de 2026 se avocó conocimiento de la acción de tutela de la referencia —*en el estado en que se encontraba*—, se vinculó al COOACUEDUCTO y se adoptaron unas medidas de publicidad para garantizar la intervención de terceros con interés legítimo en el presente proceso. Por tanto, en dicha providencia se otorgó un término perentorio hasta el **viernes 12 de junio de 2026 a las 5:00 p.m.** para que, si a bien lo tenían, estos allegaran sus escritos de intervención.

En cumplimiento de lo anterior, las personas que presentaron sus escritos dentro del término otorgado fueron: Consuelo Fajardo Sierra, Carlos Iván Minotta Peñaloza, Jean Pierre Camacho Dachiardi, Néstor William Guerrero Bermúdez, Miguel Antonio Rodríguez Cardoso, Blanca Ligia Castro, José Armando Sanabria Rojas, Ruth Adriana Barrera Parra, Elizabeth Albino Barbosa, Elizabeth Prieto Bachiller, Luz Stella

Castellanos Cárdenas, Erika María Guevara Macías, César Augusto Jiménez Ramírez, Edwin Oswaldo Saavedra Piñeros y Olga Lucía Reina Moreno.

Los terceros intervinientes sostuvieron que las decisiones de la Supersolidaria, al declarar la ineficacia de la Asamblea General del 29 de marzo de 2025, impactaron negativamente en la autonomía y el funcionamiento democrático de la cooperativa, dejando sin efectos las determinaciones del máximo órgano de administración.

Manifestaron que, al ser elegidos democráticamente como delegados o consejeros, vieron frustrada la posibilidad de ejercer sus funciones y representar a los asociados que depositaron su voto de confianza en ellos, lo cual constituyó una afectación real a sus derechos de representación.

Asimismo, alegaron la violación del debido proceso administrativo, señalando que la entidad accionada no los vinculó ni los escuchó oportunamente dentro de las actuaciones que culminaron con la declaratoria de ineficacia. Argumentaron que la falta de citación les impidió presentar pruebas o argumentos en defensa de su elección y de la validez de la asamblea, desconociendo su interés legítimo en el resultado del proceso.

Finalmente, enfatizaron que esta situación no solo perjudicó sus derechos individuales, sino que afectó la reputación institucional y la confianza de más de 3.500 asociados que participaron en el proceso electoral.

2.6. Intervención del Ministerio Público

Guardó silencio en esta etapa procesal.

2.7. Cuestiones previas: 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 tendrá en cuenta las coadyuvancias presentadas, se precisa que sus efectos se limitan a expresar el respaldo de sus suscriptores a la solicitud de amparo promovida por la parte 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. Lo anterior cobra mayor relevancia si se considera que sus casos individuales se encuentran siendo tramitados ante otros despachos judiciales, tal como fue manifestado por varios de los coadyuvantes.

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 puesto a 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 subsidiaria de la acción de tutela, 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, los artículos 29 y 37 del Decreto 2591 de 1991, y las reglas de reparto previstas en el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017 y el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 333 de 2021, dado que la acción se dirige contra una entidad pública del orden nacional.

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 la Asamblea General de Delegados de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025?

3.3. Pruebas relevantes obrantes en el expediente.

i) Copia de los estatutos del COOACUEDUCTO.[3]
ii) Copia del memorando No. 2025-100-000024-9 del 28 de febrero de 2025, mediante el cual se informa los resultados del proceso de votaciones para la elección de delegados ante la Asamblea General para el periodo 2025-2027.[4]
iii) Copia del Acta No. 119 de la reunión ordinaria de la Asamblea General de COOACUEDUCTO celebrada el 29 de marzo de 2025.[5]
iv) Copia del auto No. 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 a la reunión ordinaria de la Asamblea General de Delegados de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025.[6]

[3] Archivo 003, fls. 167 al 245 del expediente digital.
[4] Archivo 003, fls. 161 al 166 del expediente digital.
[5] Archivo 003, fls. 128 al 152 del expediente digital.
[6] Archivo 003, fls. 1 al 7 del expediente digital.

v) Copia del Oficio No. 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025, mediante el cual la Supersolidaria declaró ineficaz la reunión ordinaria de la Asamblea General de Delegados de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025 y ordenó convocar a una nueva elección de delegados y una nueva reunión a la Asamblea General.[7]
vi) 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 No. 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025, en el sentido de confirmar la decisión y conceder el recurso de apelación.[8]
vii) 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 No. 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025.[9]

3.4. Marco jurídico.

- *Naturaleza subsidiaria* 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[10] 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[11], 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.

- *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

[7] Archivo 003, fls. 8 al 23 del expediente digital.
[8] Archivo 003, fls. 80 al 98 del expediente digital.
[9] Archivo 003, fls. 100 al 114 del expediente digital.
[10] Corte Constitucional. Sentencia T-022 de 2017.
[11] Corte Constitucional. Sentencia T-375 de 2018.

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.

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 las decisiones adoptadas por Asambleas o Consejos de Administración en virtud de los artículos 186, 190, 433 y 897 del Código de Comercio, cuando un acto societario se adopta con desconocimiento de requisitos legales o estatutarios en cuanto a convocatoria y quórum, 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, 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 que se dejen sin efectos los actos administrativos mediante

los cuales se declaró la ineficacia de la reunión ordinaria de la Asamblea General de Delegados de COOACUEDUCTO celebrada el 29 de marzo de 2025 y, como consecuencia de ello, se ordenó realizar una nueva elección de delegados, así como una nueva reunión de la Asamblea General.

Lo anterior, por considerar que le fueron vulnerados los derechos fundamentales invocados, en la medida en que, presuntamente, no fue vinculado al trámite administrativo de control de cumplimiento normativo ni le fueron comunicadas las decisiones allí adoptadas, pese a ostentar la calidad de tercero directamente afectado, dado que fue elegido como delegado ante la Asamblea General y, posteriormente, ejerció su derecho al voto en la reunión ordinaria del máximo órgano social 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.

Sin embargo, dicha regla cede cuando, atendidas las circunstancias concretas del caso, esos mecanismos no resultan idóneos o eficaces para evitar la afectación actual de derechos fundamentales. En el caso *sub judice*, esa excepción se configura, dado que la controversia compromete el ejercicio efectivo de una representación democrática de periodo estatutario limitado, de modo que la definición ordinaria podría tornar nugatoria la protección reclamada.

Al respecto, el artículo 48 de los Estatutos de COOACUEDUCTO establece:

> «Artículo 48. DEFINICIÓN DE ASAMBLEA GENERAL E INTEGRACIÓN. La Asamblea General es el máximo órgano de administración de Cooacueducto y sus decisiones son obligatorias para todos los asociados, siempre que se hayan adoptado conforme a las normas legales, estatutarias y reglamentarias. La integra la reunión debidamente convocada de los delegados elegidos directamente por los asociados hábiles **para períodos de dos (2) años**.» (negrilla y subrayado fuera de texto original).

De la norma citada se extrae que el periodo para el cual fue elegido la parte accionante como delegado ante la Asamblea General de Delegados del COOACUEDUCTO es de 2 años, en consecuencia, la parte actora 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 elegida por los asociados.

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 de la parte actora 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 de la parte accionante, ni asegura de manera efectiva el ejercicio material de la calidad para la cual fue elegida mientras se define de fondo la controversia.

Igualmente, y sin prejuicio de lo mencionado, 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 transcurrieron dos meses entre la expedición del último acto administrativo —*27 de marzo de 2026*— y la presentación de la misma —*27 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 la Asamblea General de Delegados de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025.

De acuerdo con la acción de tutela, el aspecto central a dilucidar consiste en establecer si la omisión de vincular a la parte actora al trámite administrativo de control de cumplimiento normativo adelantado por la Supersolidaria, respecto de la reunión ordinaria de la Asamblea General de Delegados de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025, vulneró los derechos fundamentales invocados.

En el presente proceso, quedó acreditado que, previo proceso de elección por parte de los asociados de COOACUEDUCTO, la parte actora fue elegida como delegado ante la

Asamblea General de Delegados de dicha cooperativa, tal y como consta en el memorando No. 2025-100-000024-9 del 28 de febrero de 2025.

En cumplimiento con el artículo 20 de la Resolución No. 828 del 17 de enero de 2025, la Comisión Central de Elecciones y Escrutinios, se permite presentar los resultados de las votaciones de los delegados elegidos para el periodo 2025-2027, teniendo en cuenta los primeros cien (100) puestos;

ASPIRANTES ELEGIDOS COMO DELEGADOS:

[…]

8	URIEL ANGÚLO ARIZA	37

[…]

Posteriormente, el 29 de marzo de 2025 se llevó a cabo la reunión ordinaria de la Asamblea General de Delegados del COOACUEDUCTO, tal y como obra en el Acta No. 119 correspondiente, en la cual se tomaron diferentes decisiones, entre estas, la elección de los miembros de órganos directivos.

REUNIÓN ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA PRESENCIAL
DE DELEGADOS AÑO 2025
Acta No. 119

FECHA:	Veintinueve (29) de marzo del año 2025
HORA:	De las 8:00 a las 15:16 horas
MODALIDAD:	Presencial
CIUDAD:	Bogotá D.C.
ORGANIZACIÓN:	Cooperativa de Trabajadores y Pensionados de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – E.S.P., D.C. LTDA. **"COOACUEDUCTO".**
TIPO DE REUNIÓN:	Ordinaria

[…]

18. Elección de miembros de órganos directivos:
20.1. Consejo de Administración.
20.2. Junta de Vigilancia.
20.3. Comisión de Investigaciones Disciplinarias.
20.4. Comisión de Apelaciones.

A su vez, está demostrado que la Supersolidaria inició un trámite administrativo de control de cumplimiento normativo oficioso a dicha reunión ordinaria de la Asamblea General de Delegados del COOACUEDUCTO, en el cual se estableció que fue «ineficaz de pleno derecho» a través de Oficio N° 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025, sin que ordenara la vinculación y comunicación de la parte actora.

Por todo lo expuesto, esta Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera en el Cooperativismo considera que la reunión ordinaria de la Asamblea General de Delegados de la **COOPERATIVA DE TRABAJADORES Y PENSIONADOS DE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.S.P. D.C. LTDA - COOACUEDUCTO**, celebrada el 29 de marzo de 2025, es **INEFICAZ DE PLENO DERECHO**, por lo tanto, las decisiones aprobadas por la Asamblea General no podrán materializarse o ponerse en práctica, y deberán ser sometidos en una futura reunión de la Asamblea General, previa elección de los Delegados, en los que se garanticen los derechos fundamentales de participación democrática, información, autogestión, representación y gobierno de los asociados para lo cual se recomienda el cumplimiento estricto de los requisitos señalados en el sistema normativo.

En atención a las consideraciones previas y a lo dispuesto en el literal C del numeral 5 del artículo 3 Decreto 186 de 2004 que facultan a la delegatura a emitir **ORDENES** con el fin de que se tomen medidas correctivas, se dispone:

1. **CONVOCAR** a una nueva elección de Delegados, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 29 de la Ley 79 de 1988, 2.11.11.2.3 del Decreto 962 de 2018 y 52 de los estatutos, teniendo en cuenta el contenido de este pronunciamiento, y permitiendo la plena participación de todos sus asociados hábiles de conformidad con la Ley y demás normas que la reglamentan.

2. **CONVOCAR** a nueva reunión de Asamblea General, atendiendo los requisitos establecidos en los artículos 30 y 31 de Ley 79 de 1988, artículo 2.11.11.2.3. del Decreto 962 de 2018, Capitulo XII del Título IV de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria y los artículos 51 a 57 de sus Estatutos; A fin de que se sometan a discusión y aprobación los temas desarrollados en el orden del día de la reunión ordinaria de Asamblea General celebrada el 29 de marzo de 2025, tal como consta en el Acta No. 119.

3. **GARANTIZAR** por parte de la Junta de Vigilancia la participación de todos los asociados que cuenten con derecho y cumplan los requisitos establecidos dentro de sus estatutos y la norma, teniendo en cuenta las observaciones realizadas en el presente acto administrativo.

Asimismo, se acreditó que la entidad accionada, mediante la Resolución No. 2026220001685 del 17 de marzo de 2026, resolvió el recurso de reposición interpuesto por el COOACUEDUCTO, a través de su representante legal, confirmando el acto administrativo impugnado y concediendo el recurso de apelación en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1°. - CONFIRMAR en su integralidad el acto administrativo número 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO 2°. - CONCEDER el recurso de apelación de manera subsidiaria, para lo cual, se remitirán al Despacho de la Superintendenta de la Economía Solidaria, los documentos allegados y las actuaciones administrativas adelantadas por esta Delegatura, a fin de que se surta el mismo.

Adicionalmente, se aportó al expediente copia de la Resolución N° R2026110001945 del 27 de marzo de 2026, mediante la cual la Supersolidaria resolvió recurso de apelación confirmando el acto administrativo del 14 de noviembre de 2025 y del 17 de marzo de 2026, como se observa enseguida:

ARTÍCULO PRIMERO. - Confirmar en todas sus partes la decisión contenida en el Acto Administrativo No. 20252200338631 del 14 de noviembre de 2025 así como la decisión adoptada en primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

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*».

En el presente asunto, conforme al acervo probatorio obrante en el expediente, la Supersolidaria no comunicó actuación alguna a la parte actora, a pesar de ser una tercera directamente afectada. Sobre el particular, la entidad accionada explicó en su informe que dicho trámite administrativo de control se surtió exclusivamente frente a la entidad vigilada, el COOACUEDUCTO, a través de su representante legal, a quien se le garantizó

la oportunidad para ejercer el derecho de defensa y contradicción. Además, sostuvo que no estaba obligada a individualizar ni vincular los integrantes de una lista de elegibles o los miembros nombrados en un cuerpo colegiado ineficaz.

No obstante, contrario a lo sostenido por la Supersolidaria, este Despacho estima que la entidad sí estaba en la obligación de vincular a la parte accionante con el fin de que tuviese la oportunidad de hacer valer sus derechos, ya que se trataba de un 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, al declararse la ineficacia de pleno derecho de la reunión ordinaria de la Asamblea General de COOACUEDUCTO celebrada el 29 de marzo de 2025, se afectó su derecho de participación democrática en el seno de la cooperativa. De una parte, por cuanto fue elegida por los demás asociados como delegado ante la Asamblea General de Delegados; y, de otra, por la incidencia que dicha declaratoria tuvo sobre las decisiones en las que intervino en esa sesión, en ejercicio de tal calidad —*como la elección de los miembros de los órganos directivos*—. En tal contexto, la situación desbordó el ámbito estrictamente representativo de la persona jurídica y comprometió de manera directa su esfera jurídica individual.

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 del proceso de elección interno, 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.

En adición, en el presente asunto no solo era jurídicamente exigible dicha comunicación, sino también materialmente posible. En efecto, el memorando No. 2025-100-000024-9 del 28 de febrero de 2025 daba cuenta de los 100 asociados que fueron elegidos como delegados ante la Asamblea General de Delegados de COOACUEDUCTO para el periodo 2025-2027. 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.

Ahora bien, la Supersolidaria sostuvo en su informe que en el presente asunto no existía controversia constitucional actual, por cuanto, mediante sentencia de tutela proferida por este mismo Despacho el 1º de junio de 2026, dentro del expediente No. 11001-33-42-049-2026-00220-00, ya se habían adoptado medidas respecto del trámite administrativo de control de cumplimiento normativo adelantado en relación con la reunión ordinaria de

la Asamblea General de Delegados de COOACUEDUCTO celebrada el 29 de marzo de 2025.

En dicha providencia **(i)** se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y participación democrática del señor Juan Darío Olarte Barreto; **(i)** se dejaron sin efectos las actuaciones y decisiones administrativas surtidas dentro del referido trámite de control de cumplimiento normativo, a partir de su inicio; y **(iii)** se ordenó a la Supersolidaria retrotraer la actuación administrativa a ese momento, con el fin de comunicar su existencia al citado accionante y a los demás terceros directamente afectados que fueran plenamente determinables a partir del Acta No. 119 de la referida reunión. Asimismo, **(iv)** se impartió una orden provisional orientada a autorizar la posesión del citado señor en el cargo para el cual había sido elegido.

Con fundamento en ello, la entidad accionada afirmó que mediante Auto No. 001 de 2026 dio cumplimiento a esa sentencia, al retrotraer la actuación y disponer la vinculación de los terceros interesados. Sin embargo, tal afirmación no fue acreditada en este proceso con soporte documental alguno que permitiera verificar, de manera cierta y objetiva, el cumplimiento efectivo de la orden judicial. Esta omisión probatoria reviste especial relevancia, pues la entidad debía demostrar el estado real del trámite administrativo.

Con todo, aun si se admitiera que la Supersolidaria inició o culminó actuaciones orientadas a dar cumplimiento a esa sentencia, ello no torna improcedente ni vacía de objeto la presente tutela. Ello es así, en primer lugar, porque los efectos de aquella decisión son ***inter partes***, de suerte que su alcance protector no se extiende automáticamente a quienes no actuaron como accionantes dentro de ese proceso. Y, en segundo lugar, porque la situación jurídica del aquí accionante no coincide plenamente con la del señor Juan Darío Olarte Barreto.

En efecto, en el caso de Juan Darío Olarte Barreto la afectación iusfundamental estaba ligada, además, a su imposibilidad de posesionarse en el cargo para el cual fue elegido dentro de la estructura de la cooperativa —*integrante suplente del Consejo de Administración*—, razón por la cual en esa oportunidad se consideró procedente impartir una orden provisional asociada a esa designación. En cambio, en el asunto sub examine, la afectación alegada por Uriel Angulo Ariza no recae sobre la frustración de una elección personal para integrar un órgano directivo, sino sobre su elección y participación como delegado ante la Asamblea General de Delegados, como ya ha sido explicado.

Así las cosas, para este Despacho se encuentra acreditado que la Supersolidaria vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y participación democrática del señor Uriel Angulo Ariza, al haber adelantado y culminado el trámite administrativo de control de cumplimiento normativo sin vincularlo ni garantizarle la oportunidad para hacer valer sus derechos, pese a que este ostentaba la calidad de tercero directamente afectado y su identificación surgía con claridad de los documentos obrantes en la actuación administrativa.

En consecuencia, se dejarán sin efectos las actuaciones surtidas dentro del trámite de control de cumplimiento normativo a partir del inicio de dicha actuación administrativa, y se ordenará a la Supersolidaria rehacer el trámite con plena observancia de las garantías de debido proceso, defensa y contradicción, previa comunicación a la parte accionante y a los terceros directamente afectados que resulten determinables de las piezas

procesales que obren en el expediente administrativo respectivo, para que puedan intervenir, ejercer su defensa y controvertir pruebas antes de la adopción de una nueva decisión de fondo. Se precisa que esta orden no extiende los efectos *inter partes* del amparo, sino que garantiza la corrección integral de la actuación conforme al artículo 37 del CPACA.

Sin perjuicio de lo anterior, si la Supersolidaria ya hubiere dado cumplimiento efectivo a la orden impartida en la sentencia de tutela proferida dentro del expediente No. 11001-33-42-049-2026-00220-00, deberá entenderse que el acatamiento de la presente providencia se satisface en la medida en que, dentro de la actuación retrotraída, se hubiere garantizado de manera real, material y suficiente la vinculación del señor Uriel Angulo Ariza como tercero directamente afectado, con plenitud de las garantías de participación, defensa y contradicción que aquí se reconocen. En caso contrario, deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento íntegro de esta decisión.

La anterior determinación se acompasa con lo previsto en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto impone a la administración el deber de comunicar la existencia de la actuación a los terceros que puedan resultar directamente afectados con la decisión, así como con la jurisprudencia del Consejo de Estado[12] y de la Corte Constitucional[13] que ha destacado que el debido proceso administrativo no se satisface con la sola expedición formal de actuaciones, sino que exige garantizar, de manera oportuna y efectiva, la participación de quienes puedan ver comprometida su esfera jurídica con la decisión que se adopte.

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 los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y participación democrática de Uriel Angulo Ariza, vulnerados 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 la reunión ordinaria de la Asamblea General de Delegados de COOACUEDUCTO del 29 de marzo de 2025, a partir del inicio de dicha actuación administrativa, conforme a 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

[12] 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.
[13] Corte Constitucional. Sentencia T-552 de 2012.

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 Uriel Angulo Ariza y a los demás terceros directamente afectados plenamente determinables a partir de las piezas procesales que obren en el expediente administrativo respectivo, a fin de que puedan constituirse como parte y ejercer, de manera real y efectiva, sus derechos de defensa y contradicción.

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

iii) 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.

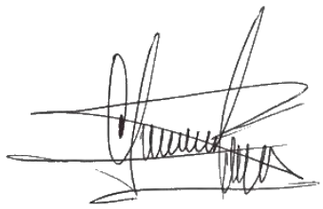
Quinto. Notificar esta providencia a las partes por el medio más eficaz, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

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