

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil veintidós (2022).

Radicación: Tutela 110013107010-2022-00013  
Accionante: KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO  
Accionadas: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA  
Asunto: ACCIÓN DE TUTELA 1ª INSTANCIA  
Decisión: DECLARA IMPROCEDENTE POR NO VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTAL DE PETICION Y DEBIDO PROCESO Y TUTELA DERECHO FUNDAMENTAL DE HABEAS DATA

### OBJETO

Emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda, respecto de la acción de tutela incoada por la señora **KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO**, identificada con cédula de ciudadanía número **1.068.928.098** expedida en Anolaima, contra la **SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA**, por la presunta violación de sus derechos fundamentales de petición -Art. 23 C.N. y debido proceso Art. 29 C.N.

### HECHOS Y PRETENSIONES

Aduce el accionante suscribió contrato laboral con la COOPERATIVA DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA MILITAR (COOPINDUMIL), donde desempeñó el cargo de Contadora, desde el día 03 de septiembre del 2019 hasta el 31 de enero del año 2020,

Indica que mediante oficio No. 20192800117471 del 07 de junio de 2019, el Superintendente Delegado para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, realizó un requerimiento a COOPINDUMIL, en el marco de las funciones

Radicado n°: TUTELA 2022-00013  
Accionante: KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO  
Accionada: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

con el fin que fuera desvinculada a la investigación, de la cual a la fecha no ha obtenido respuesta por parte de la entidad demandada.

Aduce que en razón a la investigación realizada por la Superintendencia de Economía Solidaria, fue reportada en listas restrictivas, situación que la ha privado de ejercer de manera adecuada su carrera profesional, afectando su buen nombre y reputación profesional, le han sido vulnerados derechos fundamentales, tales como lo son el buen nombre y el derecho a la honra, ya que se ha puesto en tela de juicio el correcto y honesto desempeño de mi profesión de contadora.

### **DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS**

De acuerdo con el escrito de demanda la señora **KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO**, considera vulnerados sus derechos fundamentales de petición y debido proceso Art. 23 y 29 de la Constitución Nacional.

### **PRETENSIONES**

El actor en tutela deprecia del juez constitucional se ordene a la **SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA** contestar la PQRS con radicado No. 20224400061812, su desvinculación a la investigación administrativa realizada a COOPINDUMIL y el retiro de los listados restrictivos, ya que está afectando su desarrollo profesional como contadora.

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

El 5 de julio del año que avanza, por reparto se recibió escrito de tutela elevado por la ciudadana **KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO** identificada con cédula de ciudadanía 1.068.928.098 expedida en Anolaima, motivo por el cual en la misma fecha se avocó conocimiento de la acción constitucional y se ordenó correr traslado del escrito de tutela a la parte demandada **SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA -**

- Acta de comunicación CRC.

## 2. COOPINDUMIL

Mediante el oficio del 11 de julio de esta anualidad, suscrito por la doctora ROSA ADRIANA DIAZ RIAÑO, en calidad de gerente de **COOPINDUMIL**, informó que la accionante KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO, identificada con cédula de ciudadanía número 1.068.928.098 expedida en Anolaima, trabajo para dicha cooperativa desde el 3 de septiembre de 2019 al 31 de enero de 2020, desempeñando el cargo de Contador.

### ACERVO PROBATORIO

1. Demanda presentada por el accionante KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO. (En dos folios).
2. Copia al 150 de la cedula de Ciudadanía.
3. Auto de apertura investigación SUPERSOLIDARIA.
4. Descargos auto de investigación.
5. Derecho de Petición.
6. Certificado Laboral.
7. Certificado Consejo Administración COOPINDUMIL vigencia 2018.

### CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

#### COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en armonía con los Decretos 2591 de 1.991, 1382 de 2.000 y 333 de 2021 artículo 1 numeral 2, este despacho es competente para conocer la demanda de tutela interpuesta contra la **SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA**, creada por el Congreso de la República, a través de la Ley 454 de 4 de agosto de 2008, como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera.

#### DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

### **Requisito de subsidiariedad.**

El artículo 86 de la Carta establece de manera clara que:

*“(...) Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la **protección inmediata** de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

*(...)*

*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (...).”*

Al respecto, a través de la jurisprudencia constitucional se ha advertido, de existir otro medio de defensa judicial, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto con el fin de determinar la idoneidad y eficacia del referido medio para lograr la protección pretendida en el contexto en el que se encuentra el sujeto activo de la acción.

Así, en los eventos en que el amparo proceda como mecanismo definitivo, ha precisado que la ineficacia y falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa con que cuente el accionante deben ser estudiados atendiendo el contexto del caso y las especiales condiciones del afectado, pues solo así, será posible determinar si tales mecanismos ofrecen una solución integral desde una dimensión constitucional y no meramente formal.

En palabras de la Corte *“(...) el medio de defensa ordinario debe estar llamado a proteger el derecho fundamental conculcado y, además, a hacerlo de manera oportuna, toda vez que, como ya ha sido señalado por esta Corporación, el Juez de tutela, al interpretar constitucionalmente asuntos laborales, no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta, sino pretende, la definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales (...).”<sup>1</sup>*

Por eso, en el evento en que la acción constitucional proceda como mecanismo transitorio, se requiere la configuración de un perjuicio irremediable, el cual,

<sup>1</sup> Sentencia T- 064 de 2016 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

## • EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

Preceptúa el artículo 23 de la Constitución que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Derecho que ha sido considerado por la jurisprudencia como un “Derecho Instrumental”, porque permite hacer efectivos otros derechos de rango constitucional, al componer uno de los mecanismos de participación más importantes para la ciudadanía, pues es el principal medio que tiene para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes.

De otro lado, tenemos que el derecho de petición según la jurisprudencia constitucional<sup>4</sup>, tiene una doble finalidad:

“(...)

9. El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte que “(...) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado<sup>24</sup>. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones<sup>25</sup>: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario<sup>26</sup>.”

9.1. El primer elemento, busca garantizar la posibilidad efectiva y cierta que tienen las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y los particulares en los casos establecidos por la ley, sin que se puedan abstener de recibirlas y por lo tanto de tramitarlas<sup>27</sup>. Al respecto, la sentencia C-951 de 2014 indicó que “los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho”.

9.2. El segundo elemento implica que las autoridades públicas y los particulares, en los casos definidos por la ley, tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas; en otras palabras, implica resolver materialmente la petición. La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo deber ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv)

<sup>4</sup> ST-206 de 2018

La situación descrita acontece en los eventos en que, por ejemplo, continúo diciendo la Corte, las pretensiones perseguidas por el accionante han sido satisfechas antes de que se adopte una decisión definitiva que clausure la controversia, o cuando finalmente se ha materializado la amenaza o ha ocurrido el perjuicio que se buscaba conjurar a través de la solicitud de amparo constitucional.

La Corte igualmente, ha recogido la doctrina sobre el **hecho superado**, el *daño consumado* y la *situación sobreviniente* como distintas categorías en que se proyecta el fenómeno de la **carencia actual de objeto**, y ha caracterizado cada una de dichas modalidades:

*«El **hecho superado** se encuentra regulado en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, y consiste en que, entre la interposición de la acción de tutela y el momento en que el juez profiere el fallo, se satisfacen íntegramente las pretensiones planteadas por hechos atribuibles a la entidad accionada. De esta forma, pronunciarse sobre lo solicitado carecería de sentido, por cuanto no podría ordenarse a la entidad accionada a hacer lo que ya hizo, o abstenerse de realizar la conducta que ya cesó, por su propia voluntad. Sin embargo, ello no obsta para que el juez, de considerarlo necesario, emita un pronunciamiento de mérito con el fin de (i) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental, realizar un llamado de atención a la parte concernida por la falta de conformidad constitucional de su conducta, conminarla a su no repetición o condenar su ocurrencia; o (ii) que en virtud de sus facultades ultra y extra petita encuentre que, a pesar de la variación de los hechos, ha surgido una nueva vulneración de derechos.*

*De esta manera, para que se configure la carencia actual de objeto por hecho superado, deben acreditarse tres requisitos: (i) que ocurra una variación en los hechos que originaron la acción; (ii) que esta implique una satisfacción íntegra de las pretensiones de la demanda; y (iii) que ello se deba a una conducta asumida por la parte demandada. [...]»<sup>7</sup> (Resalta el despacho).*

En los escenarios mencionados anteriormente, la intervención de esta juez de tutela se torna inane para dispensar la protección constitucional en los precisos términos pretendidos por la actora frente al trámite surtido ante la **SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIOIA**, por lo que eventualmente el pronunciamiento judicial frente al caso concreto se circunscribirá, a constatar que se obtuvo lo solicitado, o a resarcir el daño, o a la adopción de medidas para evitar que se repitan lesiones a los derechos fundamentales, en el caso de que se logre evidenciar que la vulneración se produjo.

---

<sup>7</sup> Sentencia SU-316 de 2021.

Radicado n°: TUTELA 2022-00013  
Accionante: KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO  
Accionada: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

judiciales como administrativas, de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción<sup>11</sup>.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-980 de 2010 concluyó que el derecho fundamental al debido proceso comprende:

*“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.*

*b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.*

*c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.*

*d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.*

*e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.*

*f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”<sup>12</sup>*

Asimismo, esta Corporación se ha referido al derecho al debido proceso administrativo como *“(…) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”<sup>13</sup>.*

En ese contexto, el debido proceso administrativo se configura como una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada por la ley, como también las funciones que les

---

*legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”.*

<sup>11</sup> Sentencia T-581 de 2004.

<sup>12</sup> Sentencia C-980 de 2010.

<sup>13</sup> Sentencia T-982 de 2004.

informar a los administrados toda decisión que cree, modifique o finalice una situación jurídica, bien sea en etapa preliminar o propiamente en la actuación administrativa<sup>17, 18</sup>

## • DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE HABEAS DATA

El Derecho de Habeas Data, se encuentra consagrado en el artículo 15 de la Constitución Política, el cual ha sido objeto de desarrollo legal, a través de leyes estatutarias como la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012. Derecho fundamental que regula, la facultad de las personas de conocer, actualizar y rectificar las informaciones que sobre ellas se hayan recogido en bases de datos y archivos de entidades públicas y privadas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado el habeas data como derecho fundamental con doble connotación, por una parte, **Como derecho autónomo**, razón por la cual el titular de la información tiene la posibilidad de conocer la información que sobre él reposa en las bases de datos, así como de exigir a quien la administra, la actualización, rectificación, autorización, inclusión y exclusión de información recolectada y, por otra parte, **Como garantía de otros derechos**, en la medida en que los protege mediante la vigilancia y cumplimiento de las reglas y principios de la administración de datos.

Ello sucede, entre otros, en cuanto al buen nombre, cuando se emplea para rectificar el tratamiento de información falsa, **en cuanto al derecho a la seguridad social, cuando se emplea para incluir información personal necesaria para la prestación de los servicios de salud y de las prestaciones propias de la seguridad social**, o en cuanto al derecho de locomoción, cuando se solicita para actualizar información relacionada con la vigencia de órdenes de captura<sup>19</sup>.

En ese sentido, se expresó la SU 458 de 2012, cuando indico:

“La Corte reafirma esta condición del habeas data como derecho autónomo y como garantía. Como derecho autónomo, tiene el habeas data un objeto protegido concreto: el poder de control que el titular de la información puede ejercer sobre quién (y cómo) administra la información que le concierne. En

---

<sup>17</sup> Sentencia T-406 de 2012.

<sup>18</sup> Sentencia T-002 de 2019, M.P., Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

<sup>19</sup> SU-182/19 M.P. Diana Fajardo Rivera

Radicado n°: TUTELA 2022-00013  
Accionante: KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO  
Accionada: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

[y] (v) el derecho a **excluir** información de una base de datos, bien porque se está haciendo un uso indebido de ella, o por simple voluntad del titular salvo las excepciones previstas en la normativa—”.

Se trata obviamente de una enumeración de facultades que puede ser objeto de uso y ampliación, a partir de la naturaleza del dato personal y del contexto en el que tiene aplicación el *habeas data*. (...)”

En esa misma decisión, la Alta Corporación Constitucional, adujo que el *habeas data* es un derecho que reviste al titular del dato personal de ciertas atribuciones y facultades en relación con la entidad que tiene bajo su cargo su tratamiento, entre ellas, se destacan la posibilidad de solicitar la actualización del dato, la inclusión o rectificación de la información y, en general, todas aquellas medidas que permitan asegurar su adecuada administración. Por ello, son importantes dos principios que delimitan su ámbito axiológico de aplicación, a saber: el principio de *veracidad o calidad del dato* y el principio de *finalidad*. El primero prohíbe que el tratamiento sea parcial, incompleto, fraccionado o que induzca al error; mientras que, el segundo, supone que el manejo del dato debe perseguir un objetivo o propósito acorde con la Constitución y la ley, cuya definición deslinda las atribuciones que se consagran para su procesamiento.

### **Caso Concreto:**

En el presente evento, la inconformidad de la accionante recae principalmente en la omisión de la **SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA**, para pronunciado frente a su petición de descargos que presentó de manera escrita el día 14 de enero de 2021 con acuse recibido No. 0202200650561 así como de la PQRS con el No. 20224400061812 radicada el 24 de febrero de 2022, que pretendía la desvinculación a la investigación administrativa realizada a COOPINDUMIL y el retiro de los listados restrictivos, anotaciones que afectan su profesión de contadora.

Con ocasión del trámite de esta acción constitucional constató el despacho que, efectivamente la actora en tutela radicó ante la parte demandada las referidas peticiones, frente a las cuales la **SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA**, informó mediante oficio suscrito por su Representante Judicial, en respuesta a la petición incoada el 24 de febrero de 2022, con número 20224400061812, que dicha entidad con Resolución 2022220003905 del 8 de julio de 2022 y oficio de la

Radicado n°: TUTELA 2022-00013  
Accionante: KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO  
Accionada: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

hecho que fue confirmado por la certificación allegada por la gerente de COOPINDUMIL y de lo verificado en el contenido de la resolución, se observa que los hechos relevantes corresponden a una investigación realizada a los miembros principales del Consejo de Administración de la Cooperativa para la vigencia del 2018, fecha para la cual la aquí accionante no tenía vinculación con la referida Cooperativa, sin embargo en virtud de dicha investigación administrativa, fue reportada en centrales de riesgo o bases de datos, llamadas listas restrictivas, situación que le impide suscribir contratos con el estado.

Por lo anterior, estima esta funcionaria que existe vulneración al derecho fundamental de habeas data, por cuanto revisada minuciosamente resolución No. 20222200003905 del 8 de julio de 2022, por medio de la cual **SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA**, ordenó el archivo de la investigación administrativa adelantada entre otros, contra la aquí accionante **KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO**, en su contenido no se avizora que se le ofrezca a la accionante pronunciamiento de fondo respecto de las demás pretensiones solicitadas en el PQR del 24 de febrero de 2022, en punto al reporte en listas restrictivas, hecho que afecta su buen nombre y su reputación y que le impiden contratar con algunas entidades, además de que la accionante había petitionado se informara cual era el conducto regular a seguir a efectos de subsanar dichos situación.

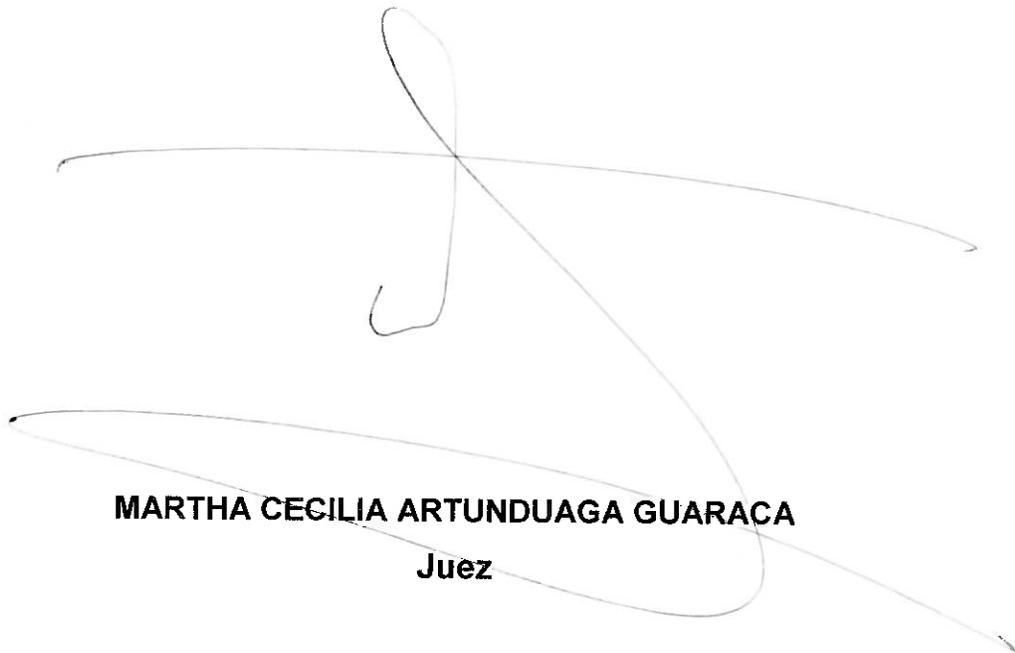
Por manera que, sin más ambages, deviene la protección del derecho fundamental de habeas data, pues los reportes negativos que pudiera tener con ocasión del proceso administrativo sancionatorio que ya fue archivado, debe tener como consecuencia inmediata, su exclusión de las bases de datos correspondientes, pues figurar aun en las mismas, le causa graves perjuicios a la hora de obtener un contrato en desarrollo de su profesión, por lo cual no queda otra salida que amparar este derecho fundamental, disponiendo que para tal efecto, dentro de un término que no podrá exceder las cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, el **SUPERINTENDENTE DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA** o quien haga sus veces, proceda a realizar los trámites necesarios con el fin de retirar de las listas restrictivas, medidas preventivas, registros o reportes en bases de datos que se hayan surtido con ocasión del procedimiento sancionatorio seguido contra la aquí accionante y que vulneran el derecho fundamental de habeas data.

Radicado n°: TUTELA 2022-00013  
Accionante: KATHERINE JOHANNA CABULO MORENO  
Accionada: SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA - SUPERSOLIDARIA  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

**CUARTO:** Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

**QUINTO:** Remítase la actuación original ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de ser seleccionada y en el evento que no sea impugnada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA**  
Juez