



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO
SAN JUAN DEL CESAR – LA GUAJIRA

San Juan del Cesar, La Guajira, dieciocho (18) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Asunto	Sentencia Segunda Instancia. No 0048
Proceso	Acción de Tutela
Accionante	JOSE RUBEN FONSECA LEON
Apoderado	JOSE LUIS SOLANO VERGARA
Accionado	CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA
Vinculados	SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR MINISTERIO DE TRABAJO LIVINGSTON DAVID FUENTES LÓPEZ
Procedencia	Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fonseca, La Guajira
Radicado	44-279-40-89-002-2026-00347-01
Decisión	Revoca- declara improcedente

I.OBJETO POR DECIDIR

Corresponde a este Despacho Judicial pronunciarse sobre la impugnación interpuesta por los **Doctores BERNARDO ALONSO WILCHES y JUAN SEBASTIÁN MÁSMELA ZAPATA**, actuando como apoderados de la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA y la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**, contra el fallo de tutela emitido por el **Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fonseca, La Guajira**, el 19 de agosto de 2026, mediante el cual se ampararon los derechos fundamentales del señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**.

II.SITUACION FACTICA

Manifiesta el apoderado que, el 22 de julio de 2026, con inicio de recepción el 23 de julio. la Directora Administrativa de **COMFAGUAJIRA** expidió la Convocatoria Pública para la postulación de los representantes de los trabajadores no sindicalizados ante el Consejo Directivo e impulsó la Asamblea General Extraordinaria de Afiliados No. 031 para la elección del Revisor Fiscal Principal y Revisor Fiscal Suplente para el período 2026-2030, y de los miembros principales y suplentes del Consejo Directivo en representación de los empleadores para el período 2026-2030.

Refiere que, en el texto formal de dicha convocatoria, **COMFAGUAJIRA** señala expresamente que se adelanta: **"...en desarrollo del proceso de restablecimiento de los órganos de dirección y control de la Corporación, derivado del inicio del procedimiento de levantamiento de la medida cautelar de Intervención Administrativa Total mediante Resolución No. 0562 de 2026 expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar"**.

Menciona que, al verificar las gacetas, portales web del Ministerio del Trabajo (sección Resoluciones 2026) y de la Superintendencia del Subsidio Familiar, pudo constatar que, la Resolución No. 0562 del 17 de julio de 2026 **NO HABRIA SIDO PUBLICADA**, tal como se evidencia en el acápite de pruebas, situación que impidió que el acto produzca efectos obligatorios frente a los administrados mientras no se surta la publicidad exigida por el artículo 65 del CPACA

Señala que, dentro del contenido de la Convocatoria Pública para la postulación de los representantes de los trabajadores no sindicalizados ante el Consejo Directivo, se establece que la misma se realiza "En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 de la ley 789 de 2002, la Resolución No 0474 del 5 de marzo de 2019, expedida por el Ministerio del Trabajo, los estatutos de la Caja...". Sin embargo, a la fecha se evidencia, por una parte, el incumplimiento de lo ordenado en el Parágrafo del artículo 18 de la mencionada resolución 0474, y por otra, de lo establecido en el artículo 14 y subsiguientes del ESTATUTO, toda vez que, la convocatoria concede escasos tres (3) días hábiles (del 23 al 27 de julio de 2026) para que los candidatos a representantes de los trabajadores recopilen doce (12) tipos de soportes y certificados ante distintas entidades públicas y privadas (Contraloría, Procuraduría, Policía, empleadores, etc.), varios de los cuales son expedidos por la misma **COMFAGUAJIRA**, contrariando los principios de razonabilidad, eficiencia y la efectividad del debido proceso. Así mismo, en lo relativo a los empleadores afiliados, el cronograma fijado exige presentar poderes e inscribir planchas de aspirantes el día 3 de agosto, para realizar "verificación documental" el 4 de agosto y la "publicación de listas admitidas" el 5 de agosto, previo a la asamblea del 6 de agosto.

Argumenta que, dicho margen temporal excesivamente estrecho cercena en la práctica la oportunidad de presentar recursos, subsanaciones o apelaciones, anula el ejercicio del debido proceso e imposibilitando una participación equitativa, puesto que, al comprimir la exigencia de formalidades como la verificación de representaciones y autenticaciones en plazos tan breves, se impone una barrera desmedida que menoscaba el derecho fundamental de participación y representación de las empresas afiliadas en la máxima autoridad de la Corporación.

Aduce que, su prohijado, el señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, en su condición de empleador afiliado, activo y ciudadano con pleno interés en la conformación de los órganos directivos de la Corporación, tiene la intención manifiesta de velar por el fiel cumplimiento de la normatividad aplicable al caso materia de estudio, sobre todo de sus estatutos que la rigen. Sin embargo, al omitirse la publicación oficial de la Resolución No. 0562 de 2026 y al fijarse un trámite intempestivo y carente de publicidad previa, se le vulnerado de manera directa el derecho fundamental a la participación, a la igualdad de oportunidades y al debido proceso.

De igual manera, expone que, se vulneran idénticos derechos a quienes aspiran a integrar el consejo directivo de **COMFAGUAJIRA** en representación de los empleadores afiliados. 9. Relevancia Constitucional del Litigio, por lo que el proceso electoral de **COMFAGUAJIRA** no debería materializarse mientras persistan dudas razonables sobre el cumplimiento de las exigencias de publicidad, participación y debido proceso de la Resolución No. 0562 de 2026, y la imposición de plazos y requisitos irrazonables, pues llevar a cabo la elección en estas condiciones defrauda la confianza legítima de los afiliados y afecta la validez institucional de la entidad.

III.ANTECEDENTES PROCESALES

Repartido el expediente de tutela de la referencia, mediante auto de fecha 04 de agosto de 2026, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fonseca, La Guajira, admitió la acción constitucional y dispuso correr traslado a la **CAJA COMPENSACION FAMILIA DE LA GUAJIRA-COMFAGUAJIRA**, así como a las vinculada **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**, a efectos de que se pronunciara respecto de los hechos y pretensiones de la demanda.

Posteriormente, el 05 de agosto de 2026, atendiendo solicitud de vinculación como tercero con interés, el juzgado referido mediante auto del 05 de agosto de 2026, dispuso **RECONOCER VINCULAR** al señor **LIVINGSTON DAVID FUENTES LÓPEZ**, dentro del proceso de la referencia.

Cabe anotar que, la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA-COMFAGUAJIRA**, **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**, **PROCURADURÍA JUDICIAL II** y la **CLINCA VIDA IPS**, allegaron los respectivos informes dentro del término concedido por el despacho, pronunciándose frente a los hechos y pretensiones de la acción constitucional.

Seguidamente, el accionante remitió nuevo alcance, complementando los hechos de su demanda tutelar

Así, las contestaciones y memoriales se dieron en los siguientes términos:

3.1, COMFAGUAJIRA

La Doctora DIANA PATRICIA TELLO CÓRDOBA, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda de tutela y solicitó, con carácter urgente, el levantamiento inmediato de la medida provisional decretada, por cuanto, el propio objeto de esta acción suspender la Asamblea General Extraordinaria de Afiliados No. 031 del 6 de agosto de 2026— ya fue sometido a un juez constitucional distinto (Juzgado Primero de Familia de Bogotá D.C., radicado 110013110001-2026-00668-00), quien negó expresamente esa misma medida por falta de perjuicio irremediable; (ii) la premisa fáctica de la demanda confunde el régimen de notificación de actos administrativos de carácter particular (Resolución 0562 de 2026) con el de publicación de actos de carácter general, cuando se trata de un acto notificado individualmente y ejecutoriado desde el 22 de julio de 2026; (iii) la convocatoria a la Asamblea no es prematura ni irregular, sino un paso obligatorio y previo dentro del procedimiento de levantamiento de la intervención administrativa, conforme al Título IV, numeral 10, de la Resolución 0629 de 2018, expedida por la propia Superintendencia del Subsidio Familiar; (iv) el término de la convocatoria se ajusta a los Estatutos de COMFAGUAJIRA, que no imponen a las asambleas extraordinarias el mismo plazo mínimo previsto para las ordinarias; y (v) el accionante cuenta con medios de defensa ordinarios, idóneos y eficaces ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que no ha agotado ni acreditado como inidóneos.

Aclaró que, la convocatoria a la Asamblea no es prematura: es un paso obligatorio y previo dentro del procedimiento de levantamiento, conforme a la propia Resolución 0629 de 2018 la Resolución 0629 de 2018, expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar ("por medio de la cual se adecúa el procedimiento para las medidas cautelares"), regula en su Título IV el procedimiento de intervención administrativa aplicable a las cajas de compensación familiar. El numeral 10 de dicho título ("Terminación del proceso de intervención administrativa") dispone que, adoptada la decisión de levantar la medida, la Superintendencia debe "ordenar, a través de memorando, al Agente Especial de Intervención para que convoque a Asamblea General, con el fin de que elijan a los representantes de los empleadores al consejo directivo y/o revisor fiscal", y que solo "una vez conformado el nuevo consejo directivo" se profiere el acto administrativo definitivo que declara terminada la intervención. Esta previsión reglamentaria desvirtúa directamente la lógica de la demanda: la Asamblea para conformar el nuevo Consejo Directivo debe necesariamente celebrarse antes del acto que declare terminada la intervención, pues su conformación es, precisamente, uno de los presupuestos de dicho acto. La convocatoria a la Asamblea No. 031, lejos de ser prematura o de anticiparse irregularmente a un trámite pendiente, ejecuta con exactitud la etapa que corresponde surtir en este momento del procedimiento, conforme a las propias reglas internas que la Superintendencia se autoimpuso.

Explicó que, el artículo 15 de los Estatutos de COMFAGUAJIRA establece un término mínimo de diez (10) días hábiles de antelación para la convocatoria a la Asamblea General Ordinaria. Si bien dicha disposición estatutaria no regula expresamente el término mínimo para la convocatoria de las Asambleas Generales Extraordinarias, ello no implica la inexistencia de una regulación aplicable a este tipo de reuniones. En efecto, la Circular Única No. 002 de 2022 de la Superintendencia del Subsidio Familiar, autoridad competente para ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar, y en el presente caso, observó dicho término mínimo al convocar la Asamblea General Extraordinaria No. 031, garantizando a los afiliados el tiempo suficiente para conocer la convocatoria, ejercer sus derechos de participación y cumplir con los requisitos previstos para la postulación e inscripción de candidatos. En consecuencia, no existe vulneración de los Estatutos ni de la Circular Única No. 002 de 2022, razón por la cual carece de fundamento la afirmación de que los plazos otorgados fueron insuficientes o contrarios al ordenamiento aplicable.

Advirtió que, si bien el escrito de tutela invoca, además del artículo 15 de los Estatutos ya controvertido, los artículos 12, 18 (literales a y c) y 27 (parágrafos 1 y 2), así como los artículos 5, 8, 10 y 18 de la Resolución 0474 de 2019 del Ministerio del Trabajo, para sostener que el cronograma aplicado desconoció los términos de radicación de poderes, publicación de censo y listas, e inscripción de planchas. Sin perjuicio de esa verificación puntual, la Resolución 0474 de 2019 regula el procedimiento ordinario y periódico de elección de representantes de los trabajadores no sindicalizados, con un cronograma anual estándar; ese cronograma corresponde al ciclo regular de dicha elección, y no fue diseñado para el escenario excepcional aquí presente: un procedimiento de conformación de órganos

de dirección ordenado de manera extraordinaria por la Superintendencia del Subsidio Familiar, dentro de un trámite de levantamiento de una intervención administrativa que, por su propia naturaleza, exige celeridad. La Resolución 0562 de 2026, como acto administrativo posterior y específico para este procedimiento particular, fija sus propios términos para esta ocasión, sin que ello implique el desconocimiento de la Resolución 0474 de 2019, cuyo cronograma general periódico sigue rigiendo los procesos ordinarios de elección de representantes de los trabajadores no sindicalizados por fuera de este trámite extraordinario.

Señaló que, el escrito de tutela presenta un cuadro comparativo entre la "exigencia normativa" y el "cronograma aplicado por COMFAGUAJIRA", del cual pretende derivar el incumplimiento sistemático de los términos estatutarios y reglamentarios. Sin perjuicio de la verificación puntual de cada uno de los plazos desarrollada en el numeral 4 del presente capítulo, se advierte que dicho cuadro omite dos precisiones determinantes: (i) que el término mínimo de diez (10) días hábiles previsto en el artículo 15 de los Estatutos regula expresamente la convocatoria de la Asamblea General Ordinaria, mientras que la convocatoria de la Asamblea General Extraordinaria se rige por la normativa especial aplicable, conforme se explicó en el numeral 3 del presente capítulo; y (ii) que la afirmación relativa a la supuesta falta de publicidad de la Resolución No. 0562 de 2026 parte de una premisa fáctica y jurídica equivocada, desvirtuada en el numeral 1 de este capítulo, en el que se acreditó que dicho acto administrativo fue publicado en el Diario Oficial y que, en todo caso, al tratarse de un acto administrativo de contenido particular expedido dentro de un procedimiento administrativo concreto, su eficacia no dependía de la publicación general invocada por el accionante.

Concluyó que, en efecto, si el accionante considera que la Resolución No. 0562 de 2026, la convocatoria a la Asamblea General Extraordinaria de Afiliados No. 031 o los términos fijados para la inscripción de candidatos adolecen de algún vicio de legalidad, dispone de los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho previstos en los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011, los cuales constituyen los mecanismos judiciales idóneos para controvertir dichas actuaciones. Asimismo, dentro de esos procesos puede solicitar las medidas cautelares contempladas en los artículos 229 a 234 del mismo estatuto, incluida la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos cuando se acrediten los presupuestos legales para ello. Por consiguiente, la acción de tutela, por su naturaleza residual y subsidiaria, no puede sustituir dichos mecanismos ordinarios de defensa judicial, salvo que se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable cierto, grave, inminente e impostergable. Sin embargo, dicha circunstancia no se configura en el presente caso y, máxime si se tiene en cuenta que en un caso igual al que se está debatiendo, el Juzgado Primero de Familia de Bogotá D.C., mediante auto del treinta y uno (31) de julio de 2026, negó la medida provisional solicitada por el accionante respecto de la Asamblea General Extraordinaria No. 031, por no evidenciar la inminencia de un perjuicio irremediable.

3.2, SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

El Doctor JUAN SEBASTIÁN MÁSMELA ZAPATA, se opuso a la totalidad de las pretensiones formuladas por el accionante y solicita que las mismas sean declaradas improcedentes y, subsidiariamente, negadas, por cuanto no se acreditan los presupuestos de procedencia de la acción de tutela ni existe vulneración alguna de derechos fundamentales atribuible a esta Entidad.

Sustentó que, en el presente asunto no se encuentra acreditado que el Accionante ostente un interés directo, personal y actual que justifique la intervención del juez constitucional respecto de las actuaciones **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**, que atribuye a la En efecto, el Accionante manifiesta actuar en calidad de representante legal de la sociedad **SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y SEGURIDAD – SUPREMA LTDA.**, empleador afiliado a **COMFAGUAJIRA**, y sostiene que, por esa condición, tiene un interés directo en la conformación del Consejo Directivo y de la Revisoría Fiscal de dicha Corporación. No obstante, tal calidad no se encuentra acreditada con los documentos aportados junto con la acción de tutela. Del acápite de pruebas únicamente se advierte el aporte de la copia de la cédula del accionante, del poder otorgado a su apoderado y de documentos relacionados con la convocatoria y los estatutos de **COMFAGUAJIRA**, sin que obre certificado de existencia y representación legal de la sociedad **SUPREMA LTDA.**, certificación de afiliación a la Caja o cualquier otro documento que permita verificar las afirmaciones efectuadas por el actor respecto de la condición en la que dice actuar. Pero, aun si en gracia de discusión se admitiera que el Accionante ostenta la calidad de representante legal de un empleador afiliado a **COMFAGUAJIRA**, ello tampoco resulta suficiente para acreditar la legitimación en la causa por activa frente a las actuaciones que atribuye a esta Entidad.

Lo anterior, por cuanto en ningún aparte de la demanda demuestra que la SSF haya adoptado una decisión particular que recaiga sobre su situación jurídica individual, ni

que exista una afectación concreta, cierta y actual de un derecho fundamental propio atribuible a esta autoridad. Por el contrario, sus afirmaciones se sustentan en una inconformidad general frente al procedimiento adelantado por **COMFAGUAJIRA**, circunstancias que, por sí solas, no evidencian una afectación individualizada de sus derechos fundamentales imputable a esta Entidad. En consecuencia, el interés invocado por el accionante corresponde a un interés general en la legalidad del proceso de conformación de los órganos directivos de **COMFAGUAJIRA**, mas no a un interés particular, directo y diferenciado cuya protección corresponda al juez de tutela frente a la **SUPERINTENDENCIA**.

3.3, PROCURADURIA JUDICIAL II

La **Doctora DIANA EMPERATRIZ SILGADO BETANCOURT**, consideró que la acción de tutela debía declararse improcedente por falta de legitimación en la causa por activa, al estimar que no se encontraba debidamente acreditada la calidad en la cual actuaba el señor **JOSÉ RUBÉN FONSECA LEÓN** ni el alcance del poder conferido a su apoderado judicial.

Indicó que, aunque el poder otorgado al abogado **JOSÉ LUIS SOLANO VERGARA** identificaba a las entidades accionadas y los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, no precisaba de manera clara el acto, omisión o actuación concreta que originaba la controversia, elemento que, según la jurisprudencia constitucional, forma parte de los requisitos de especificidad exigidos para los poderes otorgados en materia de tutela.

Adicionalmente, señaló que mientras el poder fue otorgado por el señor **JOSÉ RUBÉN FONSECA LEÓN**, actuando aparentemente en nombre propio, en la demanda se afirmó que era representante legal de la sociedad **SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SUPREMA LTDA.** y empleador afiliado a **COMFAGUAJIRA**. Sin embargo, dentro del expediente no se aportó certificado de existencia y representación legal que acreditara dicha condición ni tampoco documentación que demostrara su calidad de empleador afiliado a la caja de compensación.

3.4, CLINIVIDA

El Doctor JULIO MARIO GOMEZ BACCI, presentó escrito de coadyuvancia dentro del trámite constitucional, precisando que, el perjuicio constitucional en el presente no radica exclusivamente en la realización de la elección, sino en el procedimiento que la antecede, es así como de acuerdo a el cronograma adoptado por la Superintendencia del Subsidio Familiar, la convocatoria fue publicada el 22 de julio de 2026; el cierre de postulaciones ocurrió el 3 de agosto; la revisión de requisitos se programó para el 4 de agosto; la publicación definitiva de candidatos para el 5 de agosto; y la elección fue fijada para el 6 de agosto de 2026, por lo que la accionada pretende en un término extraordinariamente reducido adelantar actuaciones esenciales para garantizar la transparencia del proceso electoral, entre ellas la revisión de hojas de vida, la verificación del cumplimiento de requisitos, el análisis de observaciones y la conformación definitiva de las listas de candidatos.

Resaltó que, a todas luces era evidente que un procedimiento desarrollado bajo tales condiciones limita de manera objetiva la posibilidad de que los empleadores afiliados conozcan oportunamente la información relevante, ejerzan control sobre el cumplimiento de los requisitos de los aspirantes, formulen observaciones y participen de manera informada en una decisión que definirá la dirección de la Caja durante los próximos cuatro años.

3.5, MEMORIAL ACCIONANTE

PRIMERO: Los administradores de **COMFAGUAJIRA** pregonan en medios, y posiblemente así lo argumenten ante su señoría, que para la convocatoria a la asamblea extraordinaria No 031 se ha dado cumplimiento estricto a los estatutos de la entidad. Esto no es cierto; pero, aunque lo fuera, los estatutos de la entidad no pueden tener supremacía sobre normas de carácter general y de mayor jerarquía, especialmente cuando se trata de los derechos fundamentales a la igualdad, el debido proceso, a la información y a la participación.

Estas anomalías respecto a violación de derechos fundamentales fueron advertidas oportunamente por el suscrito, de forma presencial el día 27 de julio de 2026, y por escrito (con copia a la Supersubsidio y a la Procuraduría General de la Nación), el día 29 de julio de 2026.

Además, he llegado a conocer que sobre las mismas irregularidades de la convocatoria ya había llamado la atención el señor ALVARO RAUL SUAREZ, mediante oficio del día 24 de julio de 2026. Ambos escritos se adjuntan a este oficio.

SEGUNDO: Con el debido comedimiento quisiera poner énfasis en el incumplimiento o violación de los siguientes artículos específicos de los estatutos:

- Artículo 7 - “DERECHOS DE LOS MIEMBROS O AFILIADOS”: No se da cumplimiento a los literales a), c) y e) de este artículo cuando la información para ejercer plenamente estos derechos no está disponible de manera oportuna y al mismo tiempo para todos los afiliados.

La entidad no propició la igualdad en el acceso a información de trascendental importancia para el ejercicio de estos derechos cuando, en vez de publicar los listados de afiliados hábiles en su página web desde el mismo día en que hizo la convocatoria (22 de julio), lo que intentó inicialmente fue obligar a los interesados a acercarse a su sede administrativa en la ciudad de Riohacha, imponiendo así injustificadas barreras de acceso a la información para los empleadores que no residen o no permanecen en dicha ciudad. El supuesto listado definitivo de afiliados hábiles, **los que podrían elegir y ser elegidos**, solo fue puesto a disposición de TODOS los interesados, PERO DE FORMA INCOMPLETA, por la página web, el día 28 de julio de 2026; es decir con solo tres (3) días hábiles para que los interesados pudieran hacer sus necesarias labores de dialogo, concertación, proselitismo y consecución de documentos para inscribir sus planchas. El resultado es la mejor muestra: **¡solo una plancha logró inscribirse!**

El listado publicado, como su señoría seguramente podrá apreciarlo en la página web de la entidad (link “*Listado de empresas hábiles*”), y que me abstengo de adjuntar por su extensión, debe considerarse incompleto porque, no solo presenta información mutilada en cuanto a los nombres de muchos de los afiliados, sino que se omitió en él información de significativa importancia para quienes aspirábamos a ser elegidos, como la dirección física o electrónica, y el teléfono de contacto; información que posiblemente si estuvo a disposición de quienes lograron hacer acuerdos e inscribir su plancha.

- Artículo 12.- “DEFINICIÓN Y CONFORMACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE AFILIADOS”: No se da cumplimiento al siguiente párrafo (*resaltado no es del texto original*):

Para efectos de las Asambleas Generales de la Caja, son afiliados hábiles aquéllos empleadores que al momento de la celebración de la reunión ordinaria o extraordinaria, se hallen en pleno goce de los derechos que su calidad les otorga de conformidad con la ley y los estatutos, y se encuentren a paz y salvo con ésta, por todo concepto, con diez (10) días de anticipación a la fecha de celebración de la Asamblea, en relación con las obligaciones exigibles.

Ilaramente, entre el 27 de julio de 2026 (fecha límite establecida en la convocatoria para ponerse al día con la entidad), y el 6 de agosto de 2026 (fecha propuesta para la realización de la asamblea No 031), no se daban los **diez (10) días de anticipación** exigidos, ni siquiera en el supuesto de que estos los hubieran tomado equivocadamente como días calendario.

Artículo 27.- “REQUISITOS PARA INSCRIPCIÓN DE LISTAS”: No se da cumplimiento al párrafo 1 del citado artículo de los estatutos, el cual expresa (*resaltado no es del texto original*):

PARÁGRAFO 1.- Al momento de emitir la convocatoria para Asamblea General, la Caja pondrá a disposición de los interesados, la lista completa de empleadores afiliados, que figuren al día en el pago de sus aportes, para ser consultada en la Secretaría de la Dirección Administrativa de la Corporación o en la Página Web de la Caja.

Como lo evidencian los oficios que adjunto, y con las pruebas de publicación que ebe acreditar la accionada, podrá su señoría evidenciar que dicho listado no estuvo disponible en la página web, ni en físico en la Secretaría de la Dirección Administrativa, a partir del mismo día de la convocatoria, es decir el 22 de julio de 2026. Prueba adicional de ello es que el día 24 de julio, fechado el día anterior, pareció en la citada pagina web un link con el nombre “*Comunicado Afiliados hábiles*” mediante el cual se podía acceder a un anuncio oficial (el cual se adjunta) que informaba que “*la relación de empleadores afiliados hábiles será actualizada y publicada diariamente hasta el 27 de julio de 2026, con el fin de reflejar, en cada actualización, los empleadores afiliados que adquieran la condición de hábiles durante el período establecido.*”

TERCERO: Aunque en el artículo 18 de los Estatutos de COMFAGUAJIRA se contemple en el literal c) que “*Las decisiones que tome la Comisión Verificadora tienen el carácter de inapelables*”, lo cual parece ser el supuesto fundamento de un cronograma en el que el día 3 de agosto se debían presentar poderes e inscribir planchas de aspirantes, para luego realizar “verificación documental” el día 4 de agosto y hacer la “publicación de listas admitidas” el 5 de agosto, previo a la asamblea que se realizaría el 6 de agosto a las 8:00 horas, es de observar que esto vulnera el derecho a la defensa y el debido proceso de quienes pudieran ver truncadas sus aspiraciones y derechos, por errores o arbitrariedades de la Comisión Verificadora. El cronograma así planteado corresponde a la siguiente imagen que ha sido tomada del documento “*INSTRUCTIVO PARA ELECCIÓN*

DE CONSEJEROS REPRESENTANTES DE LOS EMPLEADORES”, publicado en la página web de COMFAGUAJIRA:

6. CRONOGRAMA

Actividad	Fecha
Publicación convocatoria	22 de julio de 2026
Inicio inscripción de listas	22 de julio de 2026
Cierre inscripción	03 de agosto de 2026
Verificación documental	4 de agosto de 2026
Publicación listas admitidas	5 de agosto de 2026
Asamblea General Extraordinaria	6 de agosto de 2026

En tal sentido, solicito muy respetuosamente al señor Juez que, en el fallo de tutela, condene a la entidad a que, en una próxima convocatoria a asamblea general para propósitos de elección de consejeros o revisor fiscal, deben establecerse términos que permitan interponer reclamaciones o revisión de decisiones de dicha comisión verificadora.

El 19 de agosto de 2026, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fonseca, La Guajira, profirió fallo de tutela resolviendo lo siguiente:

PRIMERO: CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación democrática del señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Las medidas de restablecimiento que se impartan deberán aplicarse en condiciones de igualdad a todos los afiliados y aspirantes que participen en el nuevo procedimiento de elección. **SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS** el cronograma electoral adoptado para el desarrollo de la Asamblea General Extraordinaria de Afiliados No. 031 y las actuaciones posteriores que dependan de aquel, exclusivamente en cuanto no contemplaron una etapa efectiva de publicación de resultados, reclamación, subsanación, contradicción y respuesta previa a la elección. Esta decisión no afecta la validez ni la ejecutoria de las Resoluciones 0562 y 0564 de 2026 **TERCERO: ORDENAR a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA – COMFAGUAJIRA** que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, adopte y publique un nuevo cronograma para el proceso de elección de sus órganos de dirección y control. El cronograma deberá identificar con claridad las etapas, autoridades responsables, canales de recepción y términos aplicables, y deberá contemplar, como mínimo: (i) publicación del listado preliminar de admitidos y no admitidos; (ii) comunicación de las razones de inadmisión; (iii) oportunidad razonable para formular reclamaciones, observaciones y solicitudes de subsanación; (iv) decisión expresa, motivada y previa sobre cada reclamación; (v) publicación del listado definitivo; y (vi) un intervalo razonable entre dicha publicación y la celebración de la asamblea. Los términos correspondientes deberán garantizar una posibilidad material, y no meramente formal, de ejercer los derechos de defensa, contradicción y participación. **CUARTO: ORDENAR a la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR** que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, ejerza la vigilancia y el control correspondientes sobre el nuevo procedimiento de convocatoria y elección, realice, dentro del ámbito de sus competencias, las actuaciones de inspección, vigilancia y control que legalmente

correspondan respecto del cumplimiento de las garantías protegidas en esta providencia. **QUINTO: ORDENAR al MINISTERIO DEL TRABAJO** que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, designe el funcionario o dependencia encargada del acompañamiento institucional al nuevo proceso de convocatoria y elección, informando de ello a **COMFAGUAJIRA**, a la Superintendencia del Subsidio Familiar y a este Despacho **SEXTO: ORDENAR a COMFAGUAJIRA**, a la **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR** y al **MINISTERIO DEL TRABAJO** que, finalizado el procedimiento, remitan a este Despacho un informe documentado sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas, acompañado del cronograma, las publicaciones efectuadas, las reclamaciones presentadas, las respuestas emitidas y las demás actuaciones relevantes. **SÉPTIMO: MANTENER** los efectos de la medida provisional hasta que **COMFAGUAJIRA** acredite ante el Despacho la publicación del nuevo cronograma en las condiciones señaladas en esta providencia. La celebración de la asamblea únicamente podrá efectuarse una vez se hayan agotado las etapas de reclamación, subsanación, decisión motivada y publicación del listado definitivo previstas en dicho cronograma.

Durante los días 24 y 25 de agosto de 2026, la **SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR** y la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA**, presentaron escritos de impugnación, los cuales habilitan el conocimiento del asunto en sede de segunda instancia por parte este Juzgado, procediéndose a continuación con el respectivo pronunciamiento.

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1 Competencia

Es preciso iniciar el presente estudio señalando que este Despacho Judicial es competente para conocer de la impugnación interpuesta por la **SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR** y la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA**, contra la decisión calendada 12 de agosto de 2026, emanada del Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fonseca, La Guajira, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

4.2 ASUNTO OBJETO DE IMPUGNACIÓN Y PROBLEMA JURÍDICO.

4.2.1 De la sentencia impugnada.

El Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fonseca, La Guajira, señaló que, de las pruebas allegadas se evidenciaba que la inscripción de aspirantes se extendió hasta el 3 de agosto de 2026, la revisión documental se realizó el 4 de agosto, la publicación de las listas de admitidos y no admitidos ocurrió el 5 de agosto y la Asamblea General Extraordinaria No. 031 se encontraba prevista para el 6 de agosto de 2026, y aunque pudiera haberse respetado formalmente el término de antelación para convocar la asamblea, el cronograma interno de verificación, publicación de admitidos y celebración de la elección no garantizó materialmente un intervalo razonable para ejercer contradicción, formular reclamaciones, solicitar subsanaciones y obtener una respuesta previa a la votación. En el contexto de la convocatoria y en base a los estatutos se logró establecer que la inscripción de aspirantes al Consejo Directivo debía realizarse ante la Secretaría de la Dirección Administrativa de **COMFAGUAJIRA**, desde la fecha de la convocatoria hasta el 3 de agosto de 2026 a las 5:00 p.m., en la cual también se realizarían las postulaciones tal y como los Estatutos disponen, debiendo cumplirse los requisitos exigidos y que se encuentran debidamente detallados.

Continúo indicando que, el día 4 de agosto sería la fecha de revisión y verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos, el día 5 de agosto la publicación de listas de admitidos y no admitidos y el día 6 la realización de la Asamblea General Extraordinaria No. 031; lo anterior es el orden cronológico de la convocatoria observada en el expediente y que es donde se centra la posible vulneración de derechos objeto de estudio.

Consideró que, si bien la Resolución No. 0562 del 17 de julio de 2026, fue publicada oficialmente en el Diario Oficial No. 53.560 del 21 de julio de 2026, la acreditación de dicha publicación no desvirtúa que el cronograma adoptado por la entidad accionada hubiera restringido de manera

desproporcionada las garantías procedimentales de los afiliados interesados en participar dentro del proceso de elección de los órganos de dirección y control de **COMFAGUAJIRA**.

En criterio del despacho, la controversia no radicaba en la validez de la Resolución 0562 ni en la legalidad de la convocatoria como tal, sino en la ausencia de una etapa efectiva y razonable de reclamación, contradicción, subsanación y respuesta previa a la realización de la elección. Por ello concluyó que, aunque existían etapas de inscripción y postulación, el cronograma no ofrecía oportunidades reales para controvertir decisiones de admisión o exclusión antes de la asamblea, lo que convertía el derecho de contradicción en una garantía meramente formal y restringía materialmente los derechos al debido proceso y a la participación democrática de los afiliados. Bajo esa perspectiva, estimó que la necesidad de culminar el proceso de intervención administrativa no justificaba la reducción de las garantías fundamentales que debían regir el proceso de elección, razón por la cual concedió el amparo solicitado, razón por la cual concedió el amparo solicitado.

4.2.2 Razones de la impugnación

4.2.2.1, SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR

El **Doctor JUAN SEBASTIÁN MÁSMELA ZAPATA**, solicita se **revoque** la decision, al sostener que el A quo incurrió en una vía de hecho al tener por superado el requisito de subsidiariedad sin realizar un análisis expreso, concreto, suficiente y razonado sobre la existencia de otros medios de defensa judicial, su idoneidad y eficacia, o la configuración de un perjuicio irremediable. En otras palabras, el examen de subsidiariedad de la acción de tutela, ya que tratándose de actos administrativos, dicho examen adquiere una relevancia aún mayor, puesto que, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera uniforme que la acción de tutela es, por regla general, improcedente frente a esta clase de actuaciones, precisamente porque el legislador ha previsto medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que, además de permitir el control integral de legalidad del acto, incorporan un régimen de medidas cautelares destinado a garantizar una protección judicial oportuna y efectiva.

Indica que, la decision omitió que, la controversia planteada por el accionante se dirige, precisamente, a cuestionar la regularidad del procedimiento de conformación de los órganos de dirección y control de **COMFAGUAJIRA**. Por su naturaleza, dicha controversia cuenta con mecanismos judiciales ordinarios idóneos para su conocimiento y decisión, sin que en la solicitud de amparo se hubiera demostrado por qué estos resultaban ineficaces para la protección de los derechos invocados, y mucho menos acreditó la existencia de un perjuicio irremediable, puesto que el accionante se limitó a sostener que la celebración de la Asamblea General Extraordinaria No. 031 podría consolidar una situación jurídica presuntamente irregular. Sin embargo, no identificó una afectación cierta, concreta e inmediata sobre un derecho fundamental propio. En particular, no se acreditó la inminencia, pues la eventual afectación de la conformación del Consejo Directivo y de la Revisoría Fiscal fue planteada como una hipótesis, sin identificar un daño concreto próximo a materializarse ni aportar elementos objetivos que permitieran concluir estos aspectos.

4.2.2.2, CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA

El **Doctor BERNARDO ALONSO WILCHES**, solicita se **revoque** la decision, al exponer que el A quo yerra al analizar los cuestionamientos del accionante respecto al cronograma electoral, toda vez que, antes abordar cualquiera de esas cuestiones era indispensable verificar si la acción de tutela satisfacía su carácter residual y subsidiario, particularmente cuando el ordenamiento jurídico contempla un proceso judicial específicamente dirigido a controvertir actos y decisiones provenientes de los órganos directivos de personas jurídicas sometidas al derecho privado.

Aunado a lo anterior, puntualiza que, la naturaleza jurídica de **COMFAGUAJIRA** resulta determinante. El artículo 39 de la Ley 21 de 1982 define a las Cajas de Compensación Familiar como “personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones. Precisamente para las controversias derivadas de los órganos directivos de este tipo de personas jurídicas, el numeral 8º del artículo 20 del Código General del Proceso atribuye

a los jueces civiles del circuito, en primera instancia, el conocimiento “De la impugnación de actos de asambleas, juntas directivas, juntas de socios o de cualquier otro órgano directivo de personas jurídicas sometidas al derecho privado”.

Del mismo modo, puntualiza que, la correspondencia entre esa disposición y el objeto material de esta controversia es evidente. El accionante cuestionó la convocatoria, el cronograma, el cumplimiento de los Estatutos de **COMFAGUAJIRA**, las reglas de inscripción, los términos para la conformación de listas y los efectos que produciría la elección. El artículo 382 del CGP autoriza precisamente al juez natural a confrontar el acto cuestionado con las normas, el reglamento y los estatutos invocados como vulnerados, así como a valorar las pruebas allegadas y suspender provisionalmente sus efectos. No se trataba, por tanto, de un medio judicial remoto o meramente nominal, y esto cobra relevancia en que, e segundo inciso del artículo 382 contempla precisamente la medida destinada a conjurar la circunstancia que el a quo consideró urgente: la **suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado**. La circunstancia de que la Asamblea estuviese próxima a celebrarse no permitía afirmar, sin mayor examen, que solo la tutela podía brindar protección oportuna.

Aduce que, desde el auto admisorio el A quo razonó en términos esencialmente eventuales. Allí sostuvo que la realización de la Asamblea “podría configurarse” en una situación jurídica de difícil reversión y habló expresamente de una “posible vulneración” de los derechos del actor y de otros interesados, formulación que era comprensible para adoptar una medida provisional, cuyo examen necesariamente es preliminar. Lo que no resulta jurídicamente admisible es que la hipótesis cautelar haya terminado operando como sustituto de la prueba del perjuicio irremediable al momento de adoptar la decisión definitiva.

Finalmente, puntualiza que, el accionante no identificó una decisión de la Comisión Verificadora que hubiese rechazado una candidatura presentada por él, no acreditó que hubiese sido excluido de una lista y tampoco individualizó una actuación. La diferencia entre una afectación hipotética y una situación jurídica individual puede comprobarse dentro del mismo expediente a partir de la intervención del señor **LIVINGSTON DAVID FUENTES LÓPEZ**. Este tercero sí afirmó y documentó que era empleador afiliado hábil, que se había inscrito oportunamente como integrante suplente de la Plancha No. 1, que había cumplido los requisitos y que, debido a su condición de candidato habilitado, ostentaba una **“situación jurídica individual, concreta y actual”**.

Más aún, el señor Fuentes López explicó que la suspensión de la Asamblea afectaba directamente sus derechos porque paralizaba un proceso electoral dentro del cual ya había sido admitido, y solicitó al juez reconsiderar la medida provisional. El contraste es jurídicamente revelador. El expediente contenía un ejemplo concreto de cómo se demostraba una posición jurídica individual dentro del procedimiento: inscripción, candidatura, habilitación y afectación directa de una decisión judicial sobre esa participación. Respecto del accionante, en cambio, el fallo no individualiza una candidatura rechazada, una plancha que hubiera intentado registrar y no pudiera hacerlo, una inadmisión, una subsanación frustrada o una reclamación concretamente negada.

4.2.3 Problema jurídico

Corresponde a este Despacho determinar si resulta procedente la acción de tutela promovida por el **Doctor JOSE LUIS SOLANO VERGARA**, actuando como apoderado del señor **JOSE RUBEN FONSECA LEÓN** para cuestionar la convocatoria, el cronograma electoral y las reglas establecidas para la elección de los miembros del Consejo Directivo y de la Revisoría Fiscal de la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA-COMFAGUAJIRA**, o, por el contrario, debe revocarse la decisión proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fonseca, La Guajira, y declararse improcedente el amparo por incumplimiento del requisito de subsidiariedad, al existir mecanismos judiciales ordinarios idóneos y eficaces para controvertir la legalidad de las actuaciones corporativas denunciadas?

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará los siguientes aspectos: (1) examen de procedencia de la acción de tutela; (2) alcance del derecho fundamental al debido

proceso administrativo, (3) alcance del derecho fundamental a la igualdad y participación democrática en conexidad con el acceso a la información pública, y análisis del caso concreto.

1.Examen de procedencia de la acción de tutela

Legitimación de las partes

Este requisito exige que la acción de tutela sea ejercida, bien sea directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales, es decir, por quien tiene un interés sustancial “directo y particular” respecto de la solicitud de amparo. De este modo, el juez de tutela debe constatar que “los derechos a resguardar están en cabeza del accionante y no, en principio, de otra persona”.

Sujetos habilitados para interponer la acción de tutela

El artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que el titular de los derechos fundamentales está facultado para interponer la acción de tutela a nombre propio. Sin embargo, también permite que la solicitud de amparo sea presentada (i) por medio de representante legal, (ii) mediante apoderado judicial o (iii) a través de agente oficioso.

En el caso bajo estudio, la acción de tutela fue promovida directamente por el **Doctor JOSE LUIS SOLANO VERGARA**, actuando como apoderado del señor **JOSE RUBEN FONSECA LEÓN**, tal y como consta en el poder conferido, por lo que se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa,

De otro lado, la acción de tutela fue dirigida contra la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIA DE LA FAMILIAR- COMFAGUAJIRA**, entidad a la que el accionante atribuye la vulneración de sus derechos fundamentales como consecuencia de las condiciones establecidas en la convocatoria y en el cronograma adoptado para la elección de los miembros del Consejo Directivo y de la Revisoría Fiscal de la corporación para el período 2026-2030, circunstancias que, en su criterio, vulneraron las garantías constitucionales invocadas, encontrándose **legitimados por pasiva**.

Inmediatez

La jurisprudencia constitucional ha sido clara en establecer que la acción de tutela no se puede presentar en cualquier momento, de lo contrario podría afectar la seguridad jurídica y alterar su esencia como mecanismo de protección inminente. Por este motivo, aunque no hay regla rigurosa y precisa del término para determinar la inmediatez, el juez de tutela debe analizar las circunstancias particulares de cada situación y determinar qué se entiende por plazo razonable caso a caso.

En esta medida, la Corte Constitucional ha establecido algunos criterios para este fin:

(i) la diligencia del interesado en la defensa de sus derechos; (ii) la eventual afectación de derechos de terceros; (iii) la estabilidad jurídica; (iv) la complejidad del conflicto; (v) el equilibrio de las cargas procesales y (vi) la existencia de circunstancias de vulnerabilidad o debilidad manifiesta”

Según se desprende del expediente, el señor **JOSÉ RUBÉN FONSECA LEÓN**, acudió al amparo constitucional al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad y a la participación democrática, debido a las condiciones establecidas en la convocatoria y en el cronograma adoptado para la elección de los miembros del Consejo Directivo y de la Revisoría Fiscal de la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA – COMFAGUAJIRA** para el período 2026-2030. En particular, cuestionó la brevedad de los términos previstos para la inscripción de candidatos, la conformación de planchas y el desarrollo de las etapas previas a la realización de la Asamblea General Extraordinaria No. 031, al estimar que tales condiciones limitaban materialmente las posibilidades de participación de los afiliados y desconocían garantías mínimas de contradicción, publicidad y defensa dentro del procedimiento electoral.

En ese orden de ideas, no resulta desproporcionado el lapso transcurrido entre los hechos que dieron origen a la controversia y la presentación de la acción constitucional, si se tiene en cuenta que las actuaciones cuestionadas se encontraban en curso al momento de promoverse la tutela y que la presunta afectación alegada por el accionante se relacionaba directamente con la inminente realización de la Asamblea General Extraordinaria No. 031 y con la ejecución del cronograma electoral adoptado por la corporación. Por consiguiente, se encuentra satisfecho el requisito de inmediatez, al evidenciarse una relación temporal razonable entre los hechos que motivaron la solicitud de amparo y el ejercicio de la acción de tutela.

• Subsidiariedad.

En los términos de los artículos 86 de la Constitución, la acción de tutela sólo 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 desarrollo de dicha norma constitucional, los artículos 6 y 8 del Decreto 2591 de 1991 disponen, en su orden, que la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial “será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante, y que, aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Conforme a dichas disposiciones, la acción de tutela sólo procederá cuando (i) el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o, aun cuando exista otro medio, (ii) este no sea eficaz en las circunstancias en que se encuentre el accionante, y (iii) cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Para el caso que nos ocupa, el apoderado del señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, relaciona la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, igualdad y participación democrática y acceso a la información pública, solo procederán una vez se constate que el accionante no dispone de otro medio de defensa judicial u que este no sea eficaz en las circunstancias en que se encuentra la tutelante

2. Alcance del derecho fundamental al debido proceso administrativo

El artículo 29 de la Constitución Política prevé que el debido proceso “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En relación con las actuaciones judiciales, el debido “constituye un límite a la actividad judicial, por virtud del cual la autonomía conferida por la Constitución Política a los jueces no puede convertirse en un pretexto para que estos incurran en arbitrariedades”

La Corte Constitucional en Sentencia T279/2023, ha recopilado las finalidades del debido proceso, a saber:

“(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) garantizar la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados” Estas finalidades se satisfacen a la luz de cuatro componentes del debido proceso administrativo; (i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones, (ii) el ejercicio de la legítima defensa, (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y, por último, (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa

La Corte ha reconocido que, mediante estos componentes, “se garantiza el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, (...) con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.

El debido proceso administrativo garantiza, entre otros, los siguientes derechos:

“ser oído durante toda la actuación”; (ii) la “notificación oportuna y de conformidad con la ley”; (iii) que “la actuación se surta sin dilaciones injustificadas”; (iv) que “se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación”; (v) que “la actuación se adelante por la autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento” y (vi) “gozar de la presunción de inocencia”; (vii) el “ejercicio del derecho de defensa y contradicción”; (viii) “solicitar, aportar y controvertir pruebas” e (ix) “impugnar las decisiones

3. Alcance del derecho fundamental a la igualdad y participación democrática en conexidad con el acceso a la información pública.

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.

Sobre el particular, en la **sentencia C-522 del 2002**, la Corte señaló que el derecho a la participación no está restringido al plano político, sino que es extensivo a varias esferas sociales, como por ejemplo en el interés por la deliberación que llevan a cabo cuerpos colectivos diferentes a los políticos. Igualmente, resaltó que el ejercicio de la democracia participativa abarca al individuo como ciudadano en la multiplicidad de roles que desempeña, como es el caso de los afiliados a las empresas promotoras de salud

A propósito de ello, la Corte Constitucional en su **sentencia T041/2026**, ha sostenido que, el derecho a la participación constituye uno de los pilares del Estado Social y Democrático de Derecho y no se restringe al ámbito estrictamente electoral, sino que se proyecta sobre aquellos escenarios institucionales en los cuales los ciudadanos o los integrantes de una determinada organización tienen interés legítimo en intervenir en la adopción de decisiones que puedan afectar sus derechos o intereses. En tal sentido, la participación democrática exige condiciones materiales que permitan una intervención real y efectiva de los interesados, lo que comprende el acceso oportuno a información suficiente, la publicidad de las actuaciones, la posibilidad de formular observaciones, ejercer contradicción y obtener respuesta dentro de un marco procedimental razonable. Bajo esta perspectiva, el acceso a la información pública se erige como presupuesto indispensable para el ejercicio efectivo del derecho de participación, puesto que únicamente quien conoce las reglas, actuaciones y decisiones de un procedimiento puede intervenir de manera informada en él.

4. Análisis del Caso concreto

En el presente asunto, el **Doctor JOSE LUIS SOLANO VERGARA**, actuando como apoderado del señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, solicita la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad, a la participación democrática y al acceso a la información pública, los cuales considera vulnerados por la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA**, con ocasión de la convocatoria y del cronograma adoptado para la elección de los miembros del Consejo Directivo y de la Revisoría Fiscal de la corporación para el período 2026-2030.

Sostiene el apoderado que, las condiciones establecidas en la convocatoria restringieron materialmente las posibilidades de participación de los afiliados, debido a la brevedad de los plazos fijados para las postulaciones, tal y como se lustra en la Resolución 0562 de 2026, acto administrativo que en criterio del actor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, se expidió con presunta inobservancia de los estatutos corporativos y la ausencia de garantías suficientes para ejercer los derechos de contradicción y participación dentro del proceso electoral.

Durante el trámite constitucional, la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA**, solicitó la improcedencia del amparo, al considerar que, las actuaciones cuestionadas fueron adelantadas en estricto cumplimiento de las **Resoluciones 0562 y 0564 de 2026**, expedidas por la **Superintendencia del Subsidio Familiar**, dentro del proceso de restablecimiento de los órganos de dirección y control de la corporación.

Sostuvo que, la Resolución 0562 de 2026 se encontraba debidamente publicada en el Diario Oficial y ejecutoriada desde el 22 de julio de 2026, por lo que no resultaba acertada la afirmación del accionante relativa a la supuesta ausencia de publicidad del acto administrativo que sirvió de fundamento a la convocatoria. Asimismo, manifestó que los términos establecidos para la inscripción de candidatos, la radicación de poderes y la conformación de planchas respetaban los parámetros previstos en los estatutos de la entidad, precisando que las actuaciones de verificación documental y publicación de listas correspondían a actividades internas de organización del proceso electoral.

Igualmente, destacó que, no existía prueba alguna de que el señor **JOSÉ RUBÉN FONSECA LEÓN**, hubiese presentado candidatura, integrado una plancha o intentado formalizar una postulación que hubiera sido rechazada o inadmitida por la corporación, razón por la cual no se evidenciaba una afectación concreta e individual de sus derechos fundamentales, además que, las inconformidades planteadas recaían sobre la legalidad de la convocatoria, del cronograma electoral y de las actuaciones corporativas adelantadas por los órganos de dirección de una persona jurídica de derecho privado, controversias para las cuales el ordenamiento jurídico prevé mecanismos judiciales ordinarios idóneos y eficaces..

En igual sentido, la **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**, solicitó declarar improcedente la acción de tutela y, subsidiariamente, negar las pretensiones del accionante, al señalar que, las actuaciones cuestionadas por el señor **JOSÉ RUBÉN FONSECA LEÓN**, esto es, la convocatoria, el cronograma electoral, las inscripciones y la realización de la Asamblea General Extraordinaria No. 031, fueron desarrolladas directamente por la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA**, razón por la cual no podían ser atribuidas a dicha entidad de control.

Adicionalmente, sostuvo que el accionante no acreditó una afectación personal, concreta y actual de sus derechos fundamentales, ni demostró la existencia de un perjuicio irremediable que justificara la intervención excepcional del juez constitucional. En ese sentido, argumentó que la controversia debía ser resuelta mediante los mecanismos judiciales ordinarios previstos para controvertir las actuaciones cuestionadas, por lo que la acción de tutela carecía de sustento, toda vez que, la Resolución 0562 de 2026, sí fue publicada en el Diario Oficial No. 53.560 del 21 de julio de 2026, circunstancia que desvirtuaba la supuesta ausencia de publicidad alegada por el accionante.

A su turno, **PROCURADURÍA JUDICIAL II**, conceptuó que la acción resultaba improcedente por ausencia de legitimación en la causa por activa, al advertir falencias relacionadas con la

acreditación de la representación invocada por el accionante y con la suficiencia del poder conferido para promover la acción constitucional.

Por otro lado, **CLINIVIDA**, presentó escrito de coadyuvancia a las pretensiones del actor, al manifestar que, el procedimiento adoptado para la elección de los miembros del Consejo Directivo y de la Revisoría Fiscal de la **CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA – COMFAGUAJIRA** no garantizaba adecuadamente los principios de publicidad, participación y debido proceso que deben regir las actuaciones relacionadas con la conformación de los órganos de dirección de la corporación.

Previo al análisis de fondo, corresponde precisar que la presente acción constitucional no tiene por objeto definir la legalidad de la convocatoria expedida para la realización de la **Asamblea General Extraordinaria No. 031**, determinar si el cronograma electoral observó los estatutos de la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA**, establecer si los términos fijados para la conformación de listas resultaban suficientes o decidir si el procedimiento electoral debía incluir etapas adicionales de reclamación, contradicción o subsanación. Tales materias corresponden a un verdadero juicio de legalidad sobre actuaciones adoptadas por los órganos directivos de una persona jurídica de derecho privado y, por disposición legal, deben ser ventiladas ante el juez natural competente. Por consiguiente, antes de examinar los reparos formulados por el accionante, resulta indispensable verificar si la presente solicitud de amparo satisface el requisito de subsidiariedad, pues sólo en ausencia de mecanismos judiciales idóneos y eficaces o ante la acreditación de un perjuicio irremediable podría habilitarse la intervención excepcional del juez constitucional.

Del análisis integral del expediente se observa que la inconformidad del señor **JOSÉ RUBÉN FONSECA LEÓN**, lejos de recaer sobre una actuación particular y concreta que hubiera restringido directamente el ejercicio de sus derechos fundamentales, se encuentra orientada a cuestionar la legalidad de la convocatoria, del cronograma electoral, de las reglas de inscripción, de los términos previstos para la conformación de listas y, en general, del procedimiento adelantado para la elección de los miembros del Consejo Directivo y de la Revisoría Fiscal de la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA**

Debe resaltarse, además, que el accionante tampoco acreditó haber ejercido actuación alguna dirigida a cuestionar ante la propia corporación las condiciones de la convocatoria o a poner de presente las dificultades que, según afirma, le impedían participar en igualdad de condiciones. Por el contrario, su reclamación surge directamente frente al diseño general del procedimiento electoral, circunstancia que evidencia que la controversia planteada no se origina en una decisión concreta adoptada respecto de su situación particular, sino en una discrepancia frente a la regularidad jurídica del proceso de elección adelantado por la corporación.

En tal sentido, encuentra esta agencia que, los reparos formulados por el señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, corresponden, en esencia, a un debate sobre la regularidad jurídica de actuaciones corporativas emanadas de los órganos de dirección de una persona jurídica de derecho privado, por lo que, el tutelante pretende que se determine si la convocatoria respetó los estatutos de la corporación, si los términos fijados para las inscripciones resultaban suficientes, si debían existir etapas adicionales de reclamación y subsanación, si la publicación de listas se ajustó a los parámetros estatutarios y, en general, si el procedimiento diseñado por la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA**, garantizaba adecuadamente los principios de publicidad, participación y debido proceso invocados en la demanda. Tales cuestionamientos evidencian que la controversia se encuentra dirigida a controvertir la legalidad y regularidad del procedimiento electoral en sí mismo considerado y no a remediar una afectación individual concreta derivada de una actuación específica de exclusión o rechazo atribuible a la entidad accionada.

Frente a ello, observa este Despacho que, el ordenamiento jurídico prevé mecanismos judiciales específicos para controvertir las actuaciones y decisiones adoptadas por los órganos directivos de personas jurídicas sometidas al derecho privado. En efecto, el numeral 8° del artículo 20 del Código General del Proceso atribuye a los jueces civiles del circuito el conocimiento de la impugnación de actos de asambleas, juntas directivas y demás órganos directivos de tales

entidades, mientras que el artículo 382 ibidem regula el trámite correspondiente y permite solicitar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado cuando se considere contrario a la ley, los reglamentos o los estatutos.

Lo anterior adquiere especial relevancia en el presente asunto, pues la inconformidad planteada por el señor **JOSÉ RUBÉN FONSECA LEÓN**, no se dirige contra una decisión particular mediante la cual se le hubiera negado su participación dentro del proceso electoral, sino contra la convocatoria expedida para la realización de la Asamblea General Extraordinaria No. 031, los términos establecidos para la inscripción de candidatos, las reglas de conformación de listas, el presunto desconocimiento de los estatutos de la corporación y, en general, las condiciones bajo las cuales debía adelantarse el proceso de elección de los miembros del Consejo Directivo y de la Revisoría Fiscal de la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA-COMFAGUAJIRA**.

Nótese que las pretensiones formuladas por el señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, se encuentran encaminadas a obtener la modificación de las reglas del procedimiento electoral y a que se determine si la convocatoria observó o no las disposiciones estatutarias que regulan la conformación de los órganos de dirección de la corporación. De hecho, el A quo dejó sin efectos el cronograma electoral vigente, ordenó la elaboración de uno nuevo e impuso etapas de reclamación, subsanación y contradicción que, a su juicio, debían incorporarse al procedimiento.

Lo anterior pone de presente que, el debate propuesto por el accionante desborda ampliamente la protección inmediata de una situación jurídica individual y se proyecta hacia el examen de la legalidad de todo un procedimiento corporativo. En otras palabras, el señor **JOSÉ RUBÉN FONSECA LEÓN**, no persigue exclusivamente la protección de una actuación concreta que hubiese restringido directamente sus derechos fundamentales, sino que pretende que el juez determine si la convocatoria se ajustó a los estatutos de la corporación, si los plazos fijados resultaban suficientes, si debían existir etapas adicionales de contradicción y reclamación y, en definitiva, si el procedimiento electoral adoptado por la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA**, era jurídicamente válido.

Precisamente por esa razón, el mecanismo previsto en el artículo 382 del Código General del Proceso aparece como el escenario natural para ventilar tales inconformidades, pues permite al juez natural confrontar las actuaciones cuestionadas con las normas legales y estatutarias invocadas por el interesado, valorar el material probatorio correspondiente y, de encontrar acreditada una infracción, adoptar las decisiones necesarias dentro del ámbito de sus competencias. Inclusive, el legislador previó expresamente la posibilidad de solicitar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado, herramienta destinada precisamente a evitar la consolidación de aquellos efectos que la parte actora considera contrarios al ordenamiento jurídico.

En este contexto, no puede sostenerse que el señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, careciera de mecanismos judiciales idóneos para discutir las presuntas irregularidades del procedimiento electoral, ni que la acción de tutela constituyera el único instrumento capaz de brindar protección efectiva frente a la situación denunciada. Antes bien, el ordenamiento jurídico había previsto una vía judicial especializada para resolver exactamente el tipo de controversias planteadas en el presente asunto.

Contrario a lo manifestado por el actor, la sola circunstancia de que la asamblea se encontrara próxima a celebrarse no convierte automáticamente en ineficaces los mecanismos ordinarios de defensa judicial. Lo anterior por cuanto el propio artículo 382 del Código General del Proceso contempla la posibilidad de solicitar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado, herramienta cautelar que permitía evitar la consolidación de aquellos efectos que el señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, consideraba lesivos mientras se resolvía de fondo la controversia. Así las cosas, no se trataba de un mecanismo meramente nominal o ilusorio, sino de una vía judicial especialmente diseñada para controlar la legalidad de las actuaciones corporativas que aquí se cuestionan.

Tampoco encuentra la suscrita acreditada la existencia de un perjuicio irremediable que justificara el desplazamiento excepcional del juez natural, puesto que, si bien el accionante reiteró que, las condiciones de la convocatoria limitaban la participación de los afiliados y podían afectar la transparencia del proceso electoral, no aportó prueba que permitiera concluir que hubiera intentado ejercer su derecho de participación y que una actuación concreta de la entidad demandada hubiera frustrado dicho propósito. De igual manera, no acreditó la existencia de una afectación cierta, inminente e impostergable que hiciera insuficiente la protección ofrecida por los mecanismos judiciales ordinarios previstos por el legislador.

Frente a ello, concluye esta operadora judicial que, acceder a las pretensiones formuladas por el señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, implicaría que el juez constitucional determinara, entre otros aspectos, si el cronograma electoral se ajustó o no a los estatutos de la corporación, si los términos establecidos resultaban razonables, si debían incorporarse etapas adicionales de reclamación y subsanación, y si la convocatoria garantizaba suficientemente los derechos de participación de los afiliados. Se trata, sin duda, de un examen de legalidad y regularidad estatutaria que demanda un análisis jurídico y probatorio amplio, propio del juez natural competente para resolver controversias corporativas, escenario en el cual podía solicitar no solo el control de legalidad de las actuaciones cuestionadas sino, además, la adopción de medidas cautelares orientadas a evitar la producción de los efectos que consideraba lesivos.

En síntesis, al constatar que el señor **JOSÉ RUBÉN FONSECA LEÓN**, disponía de un mecanismo judicial idóneo y eficaz para controvertir las irregularidades que atribuye al procedimiento electoral adelantado por la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA**, sin que hubiese demostrado la configuración de un perjuicio irremediable que justificara el desplazamiento excepcional del juez natural, esta Sala procederá a **REVOCAR**, el fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fonseca, La Guajira, el 19 de agosto de 2026, mediante el cual se dispuso **CONCEDER** el amparo al debido proceso administrativo y a la participación democrática en su lugar, **DECLARAR IMPROCEDENTE**, la acción de tutela por **incumplimiento del requisito de subsidiariedad**, conforme a los argumentos expuestos en la presente providencia.

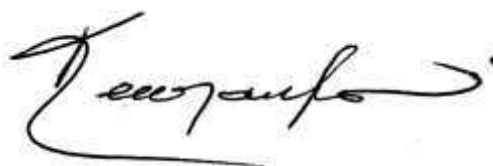
RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR, el fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Fonseca, La Guajira, el 19 de agosto de 2026, mediante el cual se dispuso **CONCEDER** el amparo al debido proceso administrativo y a la participación democrática en su lugar, **DECLARAR IMPROCEDENTE**, la acción de tutela interpuesta por el **Doctor JOSE LUIS SOLANO VERGARA**, actuando como apoderado del señor **JOSE RUBEN FONSECA LEON**, contra, la **CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE LA GUAJIRA- COMFAGUAJIRA**, por incumplimiento del requisito de subsidiariedad, conforme a los argumentos expuestos en la presente providencia.

SEGUNDO: Contra esta decisión no procede recurso alguno.

TERCERO: Dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria de este fallo, se ordena remitir el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme a lo dispuesto en el Art. 33 ibidem.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



KENIA MARTÍNEZ OVALLE
Juez