

SEÑOR
JUEZ CONSTITUCIONAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
(REPARTO)
E. S. D.

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

ACCIONADOS: SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR; SUPERINTENDENTE DEL SUBSIDIO FAMILIAR; AGENTE ESPECIAL DE INTERVENCIÓN DE COMFENALCO ANTIOQUIA Y COMFENALCO ANTIOQUIA

Mauricio Cardenas Herrera mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando [en nombre propio/en calidad de representante legal de IMPORTADORA CELESTE S.A empleador afiliado a Comfenalco Antioquia], interpongo ACCIÓN DE TUTELA contra la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR, el SUPERINTENDENTE DEL SUBSIDIO FAMILIAR, el AGENTE ESPECIAL DE INTERVENCIÓN DE COMFENALCO ANTIOQUIA y la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO ANTIOQUIA, por la vulneración y amenaza cierta e inminente de mi derecho fundamental al debido proceso administrativo, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

I. RESUMEN DEL CASO

El Superintendente del Subsidio Familiar creó una figura inexistente en el procedimiento administrativo colombiano al disponer que el recurso de reposición contra la Resolución 0563 de 2026 se tramitaría en efecto devolutivo. El artículo 79 del CPACA establece expresamente que los recursos administrativos se tramitan en efecto suspensivo; incluso en sede judicial, el efecto devolutivo corresponde al recurso de apelación y no al de reposición. Con esta determinación, la Superintendencia permitió que el agente interventor ejecutara inmediatamente la resolución y convocara la Asamblea para elegir el nuevo Consejo Directivo, sin esperar el vencimiento del término para recurrir, la decisión de una eventual reposición ni la firmeza del acto administrativo. En consecuencia, la convocatoria se sustentó en la ejecución anticipada de un acto que todavía no estaba ejecutoriado, desconociendo el debido proceso y haciendo ineficaz el derecho de impugnación.

II. HECHOS

1. Mediante la Resolución 0789 del 15 de septiembre de 2023, la Superintendencia del Subsidio Familiar ordenó la intervención administrativa total de Comfenalco Antioquia, separó de sus cargos a los integrantes de su Consejo Directivo y dispuso que sus funciones fueran ejercidas por un agente especial de intervención.
2. El 17 de julio de 2026, el Superintendente del Subsidio Familiar encargado expidió la Resolución 0563, denominada “Por medio de la cual se inicia el procedimiento de levantamiento de la medida cautelar de intervención administrativa total sobre la Caja de Compensación Familiar de Antioquia – Comfenalco Antioquia”.
3. La Resolución 0563 no levantó inmediatamente la intervención. Su artículo primero ordenó iniciar el procedimiento de levantamiento; el artículo segundo ordenó al agente especial convocar a la Asamblea General de Afiliados para elegir los representantes de los empleadores; y el artículo tercero dispuso que el agente continuaría ejerciendo sus funciones hasta que se conformara el nuevo Consejo Directivo.
4. El artículo tercero estableció expresamente que solo cuando estuviera conformado el nuevo Consejo Directivo se materializaría el levantamiento de la intervención administrativa total y se adoptaría una medida de vigilancia especial.
5. Contra la Resolución 0563 procede únicamente el recurso de reposición ante el Superintendente del Subsidio Familiar, el cual puede interponerse en la diligencia de notificación o dentro de los diez días siguientes, conforme a los artículos 74 y 76 del CPACA (Ley 1437 de 2011).
6. No obstante, el artículo séptimo de la Resolución 0563 dispuso que el recurso de reposición se tramitaría “en el efecto devolutivo”.
7. Esa determinación contradice directamente el artículo 79 de la Ley 1437 de 2011, que establece:

“Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo”.

8. El CPACA no faculta a la autoridad que expide un acto administrativo para escoger discrecionalmente el efecto en que se tramitarán los recursos, y menos aún el

recurso de reposición. La distinción entre los efectos suspensivo, devolutivo y diferido opera, exclusivamente en sede judicial respecto del recurso de apelación. En la actuación administrativa, el artículo 79 del CPACA establece una regla expresa e inequívoca: los recursos se tramitan en efecto suspensivo. Por tanto, esta regla solo podría ser exceptuada por una disposición legal especial, no por la voluntad unilateral del funcionario que profiere el acto recurrido.

9. La Resolución 0563 cita el artículo 74 del CPACA como fundamento del supuesto efecto devolutivo. Sin embargo, dicha norma únicamente regula cuáles recursos proceden contra los actos administrativos y no autoriza que la reposición sea tramitada en efecto devolutivo.
10. Si la Superintendencia pretendiera fundamentar su actuación en la Resolución 0629 de 2018, dicha justificación tampoco sería admisible. Un acto administrativo general expedido por la propia Superintendencia no puede modificar una regla contenida en el artículo 79 del CPACA.
11. La finalidad y el efecto práctico de atribuirle carácter devolutivo al recurso fueron permitir la ejecución inmediata de la resolución, sin esperar el vencimiento de los diez días hábiles previstos para interponer la reposición ni su decisión, en caso de que fuera presentada.
12. En ejecución inmediata del artículo segundo de la Resolución 0563, el agente especial de intervención convocó la LXXVI Asamblea General Extraordinaria de Afiliados de Comfenalco Antioquia para el 5 de agosto de 2026 a las 7:00 a. m., con el propósito de elegir a los cinco representantes de los empleadores ante el Consejo Directivo.
13. La convocatoria fue expedida y comenzó a ejecutarse cuando la Resolución 0563 todavía no se encontraba en firme.
14. De acuerdo con el artículo 87 del CPACA, un acto administrativo contra el cual procede un recurso solamente queda en firme cuando vence el término para interponerlo sin que se haya presentado, o cuando el recurso interpuesto ha sido decidido.
15. A su vez, el artículo 89 del CPACA establece que las autoridades pueden ejecutar inmediatamente los actos administrativos “que hayan quedado en firme”. Por tanto, la firmeza constituye un presupuesto de su ejecutoriedad.

16. La propia Superintendencia reconoció esa exigencia en el artículo octavo de la Resolución 0563, al ordenar que su ejecutoria fuera comunicada “una vez en firme el presente acto administrativo”.
17. Existe así una contradicción evidente dentro de la misma resolución: por una parte, se reconoce que debe producirse la firmeza y comunicarse su ejecutoria; por otra, se atribuye al recurso un efecto no previsto en la ley para permitir que las órdenes sean ejecutadas inmediatamente.
18. La ejecución anticipada priva de eficacia real al recurso de reposición. Si durante su término de interposición o mientras se resuelve se elige el nuevo Consejo Directivo y se materializa el levantamiento de la intervención, el recurso perderá su utilidad, pues ya se habrá consumado la consecuencia que pretendía controvertir.
19. Posteriormente, el agente especial publicó un documento denominado “aclaración” de la convocatoria, mediante el cual modificó las condiciones para inscribir listas de candidatos.
20. La convocatoria inicial permitía inscribir las listas hasta las 4:00 p. m. del 4 de agosto de 2026, por medio de la página web de Comfenalco Antioquia o presencialmente en la Secretaría General.
21. La denominada aclaración adelantó el vencimiento del plazo a las 4:00 p. m. del 31 de julio de 2026 y estableció que la inscripción debía realizarse mediante radicación escrita ante la Secretaría General de la Corporación.
22. La actuación no constituye una simple aclaración, porque modificó sustancialmente dos condiciones esenciales del proceso electoral: redujo el término de inscripción y eliminó el canal virtual previamente habilitado.
23. Aunque la modificación pretende ajustar el plazo al párrafo del artículo 17 de los Estatutos, la equivocación inicial es imputable exclusivamente al agente interventor. Su corrección no podía realizarse desconociendo la confianza legítima de los afiliados que organizaron su participación conforme a la convocatoria originalmente publicada.
24. El accionante tiene un interés directo, actual y particular en la legalidad del procedimiento de convocatoria y elección del Consejo Directivo, debido a su condición de empleador afiliado y a su intención de inscribir y apoyar una lista de

candidatos. Su derecho fundamental al debido proceso fue vulnerado al ejecutarse la Resolución 0563 de 2026 antes de quedar en firme, con fundamento en un supuesto efecto devolutivo del recurso de reposición que no existe en el procedimiento administrativo colombiano y que contradice la regla expresa del efecto suspensivo establecida en el artículo 79 del CPACA.

25. El accionante es empleador afiliado a Comfenalco Antioquia y, en esa condición, tiene derecho a participar en la Asamblea General Extraordinaria y en la elección de los representantes de los empleadores ante el Consejo Directivo de la Corporación.

26. El accionante tenía la intención cierta de inscribir y apoyar una lista de candidatos al Consejo Directivo y organizó su participación con fundamento en el plazo y los canales de inscripción establecidos en la convocatoria original. La modificación posterior de estas condiciones afectó directamente su participación en el proceso electoral.

27. La ejecución anticipada de la Resolución 0563 y la modificación intempestiva de la convocatoria afectan de manera directa, cierta y actual mi derecho a participar en un procedimiento ajustado a la ley, en condiciones de igualdad, transparencia y seguridad jurídica.

III. DERECHO FUNDAMENTAL VULNERADO

La actuación cuestionada vulnera el derecho fundamental al debido proceso administrativo reconocido en el artículo 29 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como el conjunto de reglas que limitan previamente el ejercicio del poder público y garantizan que las actuaciones de las autoridades no dependan de su arbitrio, sino de los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley.

La Administración no puede crear procedimientos, efectos procesales o excepciones que el legislador no ha establecido. Tampoco puede ejecutar un acto antes de que se cumplan las condiciones legales para su firmeza y ejecutoriedad.

En este caso, la Superintendencia atribuyó al recurso de reposición un efecto contrario al artículo 79 del CPACA y, con fundamento en esa determinación, ordenó ejecutar inmediatamente la resolución. El agente interventor, a su vez, convocó la Asamblea sin esperar la firmeza del acto que le atribuía esa competencia concreta.

La garantía de impugnación no se satisface con la existencia formal de un recurso. Este debe ser materialmente eficaz y debe permitir que la autoridad revise su decisión antes de que se consumen efectos jurídicos irreversibles.

Si la elección se realiza antes de que venza el término de reposición o antes de que el recurso sea decidido, el derecho de contradicción queda reducido a una formalidad carente de efecto útil.

IV. DESCONOCIMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 79, 87 Y 89 DEL CPACA

El artículo 79 del CPACA contiene una orden inequívoca: los recursos administrativos se tramitan en efecto suspensivo.

La consecuencia sistemática de esa regla se encuentra en los artículos 87 y 89 de la misma codificación:

- a. Mientras se encuentre corriendo el término para interponer el recurso, el acto no está en firme.
- b. Si el recurso es interpuesto, el acto no queda en firme hasta que se resuelva.
- c. La autoridad solamente puede ejecutar directamente el acto cuando haya quedado en firme.

La Superintendencia no podía alterar este régimen mediante una disposición particular introducida en la misma resolución objeto de impugnación. Admitirlo equivaldría a permitir que cada autoridad escogiera el efecto de los recursos contra sus propias decisiones, con desconocimiento del principio de legalidad y del derecho fundamental de defensa.

V. IRREGULARIDAD DE LA CONVOCATORIA

La convocatoria no es una actuación autónoma. Fue expedida en cumplimiento directo del artículo segundo de la Resolución 0563.

Por consiguiente, su validez y eficacia dependen de que la orden administrativa que la sustenta pudiera ser legalmente ejecutada. Como la Resolución 0563 no se encontraba en firme, el agente interventor anticipó indebidamente su ejecución.

A lo anterior se suma que la convocatoria fue modificada sustancialmente mediante un documento presentado como simple aclaración. La reducción del término y la eliminación

del canal virtual afectan la participación de los afiliados y alteran las condiciones bajo las cuales estos comenzaron a organizar sus listas.

El proceso de elección del Consejo Directivo no puede desarrollarse válidamente sobre la base de una orden administrativa no ejecutoriada y de una convocatoria cuyas condiciones esenciales fueron modificadas durante su desarrollo.

VI. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La presente tutela no busca que el juez constitucional declare la nulidad definitiva de la Resolución 0563. Su finalidad es impedir que la actuación administrativa produzca consecuencias irreversibles antes de que el accionante pueda ejercer eficazmente los mecanismos administrativos y judiciales ordinarios.

El artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 permite la tutela como mecanismo transitorio cuando sea necesaria para evitar un perjuicio irremediable. El artículo 8 autoriza al juez para ordenar la inaplicación temporal de un acto particular mientras la jurisdicción competente decide la controversia.

Además, el artículo 9 del Decreto 2591 establece expresamente que no es necesario interponer previamente el recurso de reposición para presentar la tutela.

En el presente caso concurren los elementos del perjuicio irremediable:

1. Inminencia

La Asamblea fue convocada para el 5 de agosto de 2026 y la inscripción de listas vence el 31 de julio. El proceso electoral ya se encuentra en ejecución.

2. Gravedad

La elección del Consejo Directivo producirá, según el artículo tercero de la Resolución 0563, la materialización del levantamiento de la intervención. Se producirá un cambio integral en el gobierno y la administración de Comfenalco Antioquia.

3. Urgencia

La protección debe adoptarse antes de la celebración de la Asamblea. Una decisión posterior no impediría la elección ni evitaría la conformación del nuevo Consejo Directivo.

4. Impostergabilidad

El medio de control contencioso-administrativo, aun acompañado de una solicitud cautelar ordinaria, no garantiza una decisión anterior al 5 de agosto. El trámite cautelar previsto en el CPACA contempla términos que pueden extenderse más allá de la fecha fijada para la Asamblea.

Una vez elegidos y posesionados los consejeros, se producirían nuevos actos y situaciones jurídicas, se materializaría el levantamiento de la intervención y podrían adoptarse decisiones sobre la dirección administrativa de la Caja. Revertir posteriormente esa cadena de actuaciones sería considerablemente más complejo y podría afectar a terceros.

Por ello, el medio contencioso existe formalmente, pero no resulta eficaz, en las circunstancias concretas, para evitar la consumación del perjuicio.

I. MEDIDA PROVISIONAL URGENTE

Con fundamento en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, solicito que, desde la admisión de esta acción y antes de correr traslado a las entidades accionadas, se ordene:

1. Suspender provisionalmente la Asamblea General Extraordinaria de Afiliados de Comfenalco Antioquia convocada para el 5 de agosto de 2026 a las 7:00 a. m.
2. Suspender el proceso de inscripción de listas, verificación de candidatos, elección de representantes de los empleadores y cualquier actuación orientada a conformar el nuevo Consejo Directivo de Comfenalco Antioquia.
3. Ordenar a la Superintendencia del Subsidio Familiar y al agente especial de intervención abstenerse de ejecutar los artículos primero, segundo y tercero de la Resolución 0563 del 17 de julio de 2026 hasta que el acto administrativo quede debidamente ejecutoriado.

La medida provisional es urgente e indispensable porque la celebración de la Asamblea y la elección del nuevo Consejo Directivo producirían, conforme al artículo tercero de la Resolución 0563 de 2026, la materialización automática del levantamiento de la intervención. Si ello ocurre antes de que venza el término para interponer el recurso de reposición o de que este sea resuelto, se consumiría precisamente el efecto jurídico que el recurso está llamado a controvertir, con lo cual el derecho de defensa quedaría reducido a una formalidad carente de eficacia. La protección posterior sería tardía e inócua, pues la intervención ya habría terminado, el agente interventor habría cesado en sus funciones y el nuevo Consejo Directivo habría asumido competencias y comenzado a adoptar decisiones

con efectos jurídicos frente a la Caja y terceros. La suspensión inmediata es, por tanto, la única medida capaz de preservar el estado actual de las cosas y evitar que el fallo de tutela resulte ilusorio.

VII. LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD NO AUTORIZA LA EJECUCIÓN ANTICIPADA

Deben diferenciarse tres instituciones:

- a. La presunción de legalidad del acto administrativo.
- b. La firmeza del acto.
- c. Su ejecutoriedad.

La presunción de legalidad no elimina los requisitos de firmeza establecidos en el artículo 87 del CPACA ni habilita a la autoridad para desconocer el artículo 89. Un acto puede presumirse legal y, al mismo tiempo, no encontrarse todavía en condiciones de ser ejecutado porque está corriendo el término para recurrirlo.

Tampoco puede la Administración fabricar la ejecutoriedad incorporando en el propio acto una excepción procesal contraria a la ley.

VIII. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES ACCIONADAS

La vulneración tiene dos fuentes concurrentes:

- 1. La Superintendencia del Subsidio Familiar profirió la Resolución 0563 y atribuyó ilegalmente efecto devolutivo al recurso de reposición, con lo cual habilitó artificialmente su ejecución anticipada.
- 2. El agente especial de intervención ejecutó la orden antes de la firmeza del acto, convocó la Asamblea y posteriormente modificó sustancialmente las condiciones electorales mediante una denominada aclaración.

Lo constitucionalmente relevante es que se adoptó y ejecutó una regla procesal abiertamente contraria al artículo 79 del CPACA, con el efecto de hacer inocuo el derecho de defensa de los interesados.

IX. PRETENSIONES

Solicito al juez:

PRIMERA. AMPARAR mi derecho fundamental al debido proceso administrativo, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

SEGUNDA. DEJAR SIN EFECTOS, de manera transitoria, la expresión “en el efecto devolutivo” contenida en el artículo séptimo de la Resolución 0563 del 17 de julio de 2026.

TERCERA. ORDENAR a la Superintendencia del Subsidio Familiar que tramite el recurso de reposición contra la Resolución 0563 en el efecto suspensivo previsto en el artículo 79 del CPACA.

CUARTA. ORDENAR a la Superintendencia del Subsidio Familiar y al agente especial de intervención abstenerse de ejecutar los artículos primero, segundo y tercero de la Resolución 0563 hasta que el acto administrativo quede en firme de acuerdo con el artículo 87 del CPACA.

QUINTA. SUSPENDER la convocatoria y celebración de la LXXVI Asamblea General Extraordinaria de Afiliados de Comfenalco Antioquia prevista para el 5 de agosto de 2026.

SEXTA. ORDENAR que cualquier nueva convocatoria destinada a elegir los representantes de los empleadores ante el Consejo Directivo solamente sea expedida después de que la Resolución 0563 quede ejecutoriada.

SÉPTIMA. ORDENAR que la nueva convocatoria respete integralmente los términos estatutarios y garantice condiciones ciertas, transparentes e iguales para la inscripción de listas, sin modificaciones intempestivas que reduzcan los plazos o canales previamente ofrecidos.

OCTAVA. Subsidiariamente, CONCEDER el amparo como mecanismo transitorio hasta que la jurisdicción de lo contencioso-administrativo decida sobre la legalidad de la Resolución 0563 y de las actuaciones expedidas para ejecutarla, bajo la condición de que el accionante promueva el correspondiente medio de control dentro del término previsto en el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.

X. PRUEBAS

Solicito tener como pruebas:

1. Copia de la Resolución 0563 del 17 de julio de 2026.
2. Copia de la convocatoria a la LXXVI Asamblea General Extraordinaria de Afiliados.
3. Copia del documento denominado “Aclaración de la convocatoria para la Asamblea Extraordinaria de Afiliados”.
4. Copia de los Estatutos de Comfenalco Antioquia.
5. Certificado que acredita la afiliación del accionante o de la sociedad que representa a Comfenalco Antioquia.
6. Constancia de notificación de la Resolución 0563 o certificación expedida por la Superintendencia sobre la fecha y forma en que se surtió.

Solicito oficiar a la Superintendencia del Subsidio Familiar para que remita inmediatamente:

- a. El expediente administrativo completo que dio lugar a la Resolución 0563.
- b. Las constancias de publicación, comunicación y notificación del acto.
- c. La certificación sobre su firmeza o ausencia de firmeza.
- d. Los conceptos jurídicos que sustentaron la decisión de conceder la reposición en efecto devolutivo.
- e. El acto de nombramiento o encargo mediante el cual Antonio Eresmid Sanguino Páez ejercía las funciones de Superintendente del Subsidio Familiar el 17 de julio de 2026.
- f. Las comunicaciones remitidas al agente especial para que ejecutara inmediatamente la resolución.

XI. COMPETENCIA

El despacho es competente porque la acción se dirige contra una autoridad del orden nacional y sus efectos se producen en Medellín, lugar donde tiene domicilio Comfenalco Antioquia, reside el accionante y se encuentra convocada la Asamblea cuestionada.

XII. JURAMENTO

Bajo la gravedad del juramento manifiesto que no he presentado otra acción de tutela por los mismos hechos, derechos y pretensiones.

XIII. NOTIFICACIONES

ACCIONANTE:

Nombre: Mauricio Cardenas Herrera

Identificación: 16.223.770

Dirección: calle 36#48-33

Correo electrónico: mauricio.cardenas@iasociadas.com

Teléfono: 3146170296

SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR:

Carrera 69 No. 25B-44, Bogotá D. C.

Correo para notificaciones judiciales: notificacionesjudiciales@ssf.gov.co

AGENTE ESPECIAL DE INTERVENCIÓN:

Luis Eduardo Grajales Ceballos

Correo: lgrajalesc@ssf.gov.co

COMFENALCO ANTIOQUIA:

Carrera 50 No. 53-43, Medellín

Correo: notificaciones.judiciales@comfenalcoantioquia.com

Atentamente,

**MAURICIO
CARDENAS
HERRERA**

Firmado digitalmente por
MAURICIO CARDENAS
HERRERA
Fecha: 2026.07.29 16:47:20
-05'00'

MAURICIO CARDENAS HERRERA

C. C. 16.223.770

REPRESENTANTE LEGAL DE IMPORTADORA CELESTE S.A