REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA
SALA DE DECISIÓN LABORAL

DR. GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO
Magistrado Ponente

Pereira, cuatro (04) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO:	Impugnación de Acción de Tutela
RADICADO:	66001310500220231021002-02
ACCIONANTE:	ISRAEL ALBERTO LONDOÑO LONDOÑO
ACCIONADAS:	- SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL
VINCULADOS MIEMBROS DEL CONSEJO DIRECTIVO DE COMFAMILIAR RISARALDA	-JORGE IVÁN RAMÍREZ CADAVID -PEDRO VICENTE VARGAS BARRAGÁN -ALBERTO DE JESÚS PULGARÍN GRAJALES -RICHARD ALEXANDER RESTREPO PIEDRAHITA -SANDRA MILENA ARANGO BUITRAGO -DIEGO MEJÍA VÁSQUEZ -JAVIER ANTONIO MEJÍA OCHOA -DIEGO CASTAÑO CÉSPEDES -RAMÓN ANTONIO TORO PULGARÍN
VINCULADOS DIRECTOR ADMINISTRATIVO	-LUIS FERNANDO ACOSTA SANZ en su condición de Director Administrativo removido. -FABIO ALBERTO SALAZAR ROJAS en su condición de Director Administrativo nombrado.
TEMA:	DERECHO AL DEBIDO PROCESO – Intervención Administrativa Parcial.
DECISIÓN:	REVOCAR

SENTENCIA No. 48

Aprobado por Acta No. 117 del 04 de octubre de 2023

En la fecha y una vez cumplido el trámite de ley, se decide el recurso de impugnación interpuesto por el accionante frente al fallo de primera instancia del 25 de agosto de 2023, proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira, Risaralda.

CUESTIÓN PREVIA

La acción constitucional fue interpuesta el 16 de junio de 2023 y por reparto le correspondió al Juzgado Trece Laboral del Circuito de Bogotá. En la misma fecha, el Juzgado ordenó remitirla a los juzgados laborales del circuito de Pereira, argumentando que el conocimiento le correspondía al departamento de Risaralda misma ubicación de la entidad involucrada -Confamiliar Risaralda-. (Anexo08) Posteriormente, a través del reparto del 20 de junio, se le asignó el proceso al Juzgado Segundo Laboral de Pereira, que el 21 del mismo mes admitió la tutela y corrió traslado a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR.

Una vez allegado el trámite asignado a este Tribunal, mediante auto proferido el 14 de agosto de 2023, con ponencia de la magistrada Olga Lucía Hoyos Sepúlveda, se declaró la nulidad de la sentencia de primera instancia, proferida el 04 de julio de 2023, para que el Juzgado vincule a los miembros del Consejo Directivo de COMFAMILIAR RISARALDA que actuaron en la sesión celebrada el 29 de noviembre de 2022, con acta No. 1231; así como al director administrativo removido LUIS FERNANDO ACOSTA SANZ y su reemplazo FABIO ALBERTO SALAZAR ROJAS.

I. ANTECEDENTES

El señor **ISRAEL ALBERTO LONDOÑO LONDOÑO**, actuando por medio de su apoderado, promovió acción de tutela en contra de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR, al considerar vulnerados y amenazados sus derechos fundamentales al debido proceso y la dignidad humana, consagrados en la Constitución Política.

El accionante justifica el amparo constitucional basado en los siguientes,

HECHOS

Señaló que el Consejo Directivo de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA - COMFAMILIAR RISARALDA, en reunión del 29 de noviembre de 2022, decidió remover del cargo al director Administrativo Dr. Luis Fernando Acosta Sanz y designó en reemplazo al Dr. Fabio Alberto Salazar Rojas, conforme

al acta No. 1231 de la misma fecha. Seguidamente, la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR, mediante Resolución No. 0839, ordenó una visita especial a CONFAMILIAR RISARALDA y a través de la Resolución 0859 del 06 de diciembre ordenó su Intervención Administrativa Parcial. Dicha decisión fue controvertida por el accionante y confirmada por la entidad, según la Resolución 0150 del 22 de febrero de 2023. Luego, decidió prorrogar la medida cautelar por doce (12) meses más, por medio de la Resolución 0521 del 06 de junio de 2023.

Como consecuencia de lo anterior, el actor puso en conocimiento de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN respecto de las acciones de la Superintendencia en el proceso de Intervención Administrativa Parcial y, según el oficio del 09 de diciembre de 2022, la PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL determinó que la Super no era competente para pronunciarse sobre asuntos laborales de las Cajas de Compensación y, a modo de informe, le solicitó dar a conocer la cantidad de Cajas de Compensación intervenidas, las fechas, razones y medidas adoptadas en dicha intervención.

Finalmente, el accionante manifiesta que a la fecha la PROCURADURÍA no ha adelantado ninguna actuación frente a las decisiones de la Superintendencia, las cuales, considera violatorias de la garantías legales y constitucionales.

PRETENSIONES

Con la acción, el demandante pretende se protejan sus derechos fundamentales y se resuelva a su favor lo siguiente: **1)** dejar sin efectos la Resolución No. 0859 del 06 de diciembre de 2022 "*por medio de la cual se ordena la intervención administrativa parcial de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA"* junto con la Resolución No. 0150 del 22 de febrero de 2023 "*por medio del cual se confirmó la decisión de intercesión"* y la Resolución No 0521 del 06 de junio de 2023, por medio de la cual se prorroga la intervención administrativa. **2)** Dar por terminada la Intervención Administrativa Parcial ordenada por medio de la Resolución No. 0859 del 06 de diciembre de 2022. **3)** Reintegrar de inmediato a los miembros del Consejo Directivo de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA, para que sigan ejerciendo sus funciones a las que fueron designados hasta el año 2025.

4) Aprobar las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA, contenidas en el acta No. 1231 de noviembre 29 de 2022. **5)** A la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, iniciar las acciones pertinentes con el fin de que se garantice los derechos fundamentales de los miembros del Consejo Directivo de la Caja de Compensación. **6)** Investigar disciplinariamente al señor Superintendente de Subsidio Familiar y los funcionarios que con ocasión a la expedición de los actos, pudieron causar una vulneración a la institucionalidad. **7)** Vigilar el cumplimiento de la Constitución Política, en el presente proceso para que así se garantice el debido proceso a los miembros del Consejo Directivo de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA.

POSICIÓN DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADOS

1) La **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR** manifestó que la acción constitucional es improcedente por no existir un perjuicio irremediable y por la existencia de otro medio de defensa judicial al cual puede acudir el actor, como es la nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA. Agregó que como órgano de inspección, control y vigilancia está legitimada para ordenar la intervención administrativa de las Cajas de Compensación a fin de adelantar las actuaciones necesarias para subsanar las situaciones que dieron lugar a esa decisión, según lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 789 de 2002, numeral 23 del artículo 7 del Decreto 2150 de 1992 en concordancia con el numeral 17 del artículo 5 del Decreto 2595 de 2012.

Indicó que se vio avocada a decretar la medida de intervención parcial de COMFAMILIAR RISARALDA para proteger los aportes al subsidio familiar, pero, sobre todo, para restablecer el buen gobierno de la corporación y con ello, evitar un perjuicio irremediable, dado que, después de una visita especial a la Caja de Compensación en noviembre de 2022 se logró concluir que: **1)** los gastos correspondientes al Consejo Directivo en dos años superaron los $2.000 millones de pesos donde el principal rubro fueron sus honorarios por $1.800 millones, lo cual, desborda la racionalidad en el gasto y la buena administración de los recursos destinados para su administración; **2)** la consejera directiva Sandra Milena Arango, presuntamente, fue designada sin cumplir con los requisitos legales mínimos para el ejercicio del cargo, pues se encontraba afiliada como

independiente debiendo ser trabajadora dependiente para ocupar el cargo; y **3)** en la sesión del Consejo Directivo del 29 de noviembre de 2022 se cambió el orden del día indebidamente para incluir la terminación del contrato de trabajo a término fijo de tres años y por justa causa al director administrativo, decisión que vulneró el debido proceso y puso en riesgo a la Corporación por las reclamaciones laborales que podría adelantar dicho funcionario.

Finalmente, advirtió que la intervención decretada fue objeto de los recursos en la vía administrativa, garantizando con ello, el respeto por el debido proceso del accionante y el derecho a la contradicción y defensa de los interesados; motivo por el cual, solicita se declare que la acción es improcedente o, en su defecto, se niegue el amparo constitucional. (Anexo9)

2) La **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL** señaló que el oficio del 09 de diciembre de 2022 corresponde a las actuaciones de carácter preventivo desplegadas por dicha Delegada, en el que se solicitó al Superintendente de Subsidio Familiar dar respuesta a los siguientes temas: "*i) Dar cuenta de las razones por las cuales la Superintendencia de Subsidio Familiar solicita información relacionada con los trabajadores de dichas corporaciones, en la medida en que la superintendencia no es competente para pronunciarse sobre los asuntos laborales de dichas cajas. ii) Informar cuantas cajas de compensación se encuentran intervenidas, la descripción de las causales que dieron origen a la intervención de cada una y las medidas tomadas para evitar que las intervenciones fueran prolongadas en el tiempo. iii) Informar sobre la modificación del procedimiento para la conformación de listas de elegibles como agentes interventores y la expedición de la resolución 750 del 2 de noviembre de 2022, en la cual se incluyó en la lista de elegibles al señor Juan Carlos Carvajal Rodríguez. iv) Informar sobre el presunto cambio de destinación de recursos recaudados por las cajas de compensación.*"

Informó que luego de la respuesta dada a la PROCURADURÍA por parte de la Superintendencia, mediante oficio del 11 de enero de 2023 se dio traslado a la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 1 – Primera para la Vigilancia Administrativa, por lo que, actualmente cursa proceso disciplinario bajo radicado IUS E-2023-24211045 IUC D-2023-2944927. Advirtió que el 17

de noviembre de 2022 informó al Representante a la Cámara Alejandro García Ríos que no existían quejas o solicitudes en contra de la CAJA DE COMPENSACIÓN DE RISARALDA y que ni el accionante ni su apoderado han solicitado a la Procuraduría el inicio de investigaciones disciplinarias relacionadas con la Intervención Administrativa Parcial.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó se nieguen las pretensiones en contra de la PROCURADURÍA DELEGADA, pues no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor. (Anexo11)

3) El vinculado **JORGE IVÁN RAMÍREZ CADAVID** indicó que se atiene a la decisión que profiera el juez de tutela. (Anexo23)

4) En escrito de contestación de los vinculados **PEDRO VICENTE VARGAS BARRAGÁN, ALBERTO DE JESÚS PULGARÍN GRAJALES, RICHARD ALEXANDER RESTREPO PIEDRAHITA, SANDRA MILENA ARANGO BUITRAGO, DIEGO MEJÍA VÁSQUEZ** y **RAMÓN ANTONIO TORO PULGARÍN** señalaron que coadyuvaban al demandante en los términos de la acción de tutela. Agregaron que el acto administrativo de la Superintendencia es un acto preparatorio o de trámite, pues no pone fin a una situación jurídica, sino que prorroga la suspensión de manera arbitraria y, en esa medida, no son actos definitivos que pueden ser controvertidos ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; por lo tanto, el juez de tutela es el llamado a verificar la violación de los derechos fundamentales del accionante como se planteó en la tutela.

Advirtieron que la Superintendencia adoptó una decisión de trámite vulnerando el derecho al debido proceso, teniendo en cuenta que suspendió al Consejo Directivo y pretende mantener la suspensión de prorroga en prórroga de forma indefinida; dado que, no tiene la facultad de revocar el acto que designó al Consejo Directivo, esto es, Resolución 2454 del 15 de septiembre de 2021 y tampoco puede demandar ese acto administrativo porque operó el fenómeno de la caducidad. De esta forma, se evidencia que la Superintendencia utiliza una maniobra abusiva, desproporcionada e irracional que afecta no solo el derecho de los consejeros, sino también el de los afiliados que son representados por ellos para que haya un buen manejo de la Caja.

Indicó que se debía aplicar el test de proporcionalidad de Robert Alexy, analizando los tres elementos de dicho principio, que son: idoneidad, necesidad y proporcionalidad, lo cual, permitiría evidenciar que el acto administrativo es desproporcionado y concluir que el Superintendente desbordó sus competencias y tomó una decisión sin la argumentación y material probatorio suficiente para ello. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Súper debía arrimar estudios del sector que permitieran determinar el estado de la Caja de Compensación Familiar frente a las demás cajas de su misma especie, en materia de honorarios para sus consejeros, número de sesiones y demás. En cuanto a la remoción del director administrativo, advirtió que es facultad de la Caja y dicha decisión no puede ser cuestionada por la Superintendencia, ya que su alcance y competencias están claramente descritas en la Ley.

Respecto de la designación de la Dra. SANDRA MILENA ARANGO BUITRAGO, señaló que resulta ajena a los demás miembros del Consejo Directivo, sin que pueda ser aducida como antecedente válido para intervenir parcialmente la Caja de Compensación o la designación de los demás consejeros. Si lo que pretendía el Señor Superintendente era la declaratoria de la nulidad de la Resolución No. 2454 de septiembre de 2021, debió demandar el acto administrativo, acudiendo al medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, dentro del término de 4 meses, contados a partir del día siguiente de su publicación, notificación, comunicación o ejecución y como este fue comunicado el 15 de septiembre de 2021, el término se encuentra caducado.

Concluyeron que los motivos de intervención no guardan relación directa con la prestación del servicio de la Caja, no hay evidencia de afectación a la comunidad para lo cual están destinados a sus funciones legales, la decisión no se soporta en quejas de los usuarios respecto de las ejecuciones de los programas de bienestar que son la razón de ser de las entidades de esta naturaleza, y la justificación de la intervención administrativa fue exclusiva de situaciones de orden laboral individual y otras razones que no fueron suficientemente demostradas.

Como consecuencia, solicitan se tutelen los derechos de la parte actora y se concedan las pretensiones de la acción, tendientes a dejar sin efectos la

Resolución 0521 del 06 de junio de 2023 y Resolución 0859 del 06 de diciembre de 2022, y se ordene el reintegro inmediato de los miembros del Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda "Comfamiliar Risaralda", para que sigan ejerciendo sus funciones para las que fueron designados hasta el año 2025. Finalmente, se aprueben las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo de Comfamiliar Risaralda, contenidas en el acta No. 1231 de noviembre 29 de 2022. (Anexo24)

5) El vinculado **FABIO ALBERTO SALAZAR ROJAS** en su condición de Director Administrativo actual, señaló como ciertos los hechos descritos en la acción de tutela y que su nombramiento como Director Administrativo de Comfamiliar no se materializó con la posesión porque sin una justificación legal la Superintendencia de Subsidio Familiar realizó una intervención parcial a la Caja Comfamiliar Risaralda, sin ninguna garantía procesal para los afectados con la decisión administrativa. Agregó que por vía de hecho se dejó sin efectos un despido, un nombramiento y se removió al Consejo Directo sin haberlos escuchado en una actuación administrativa, no se trasladaron las pruebas, no se dio oportunidad de presentar descargos y aportar pruebas y no se adelantó un debido proceso.

Advirtió que la Superintendencia hizo una intervención estatal ilegal y carece de competencia en cuestiones de índole laboral, particularmente en lo relativo a la remoción del Director Administrativo por tratarse de una función exclusiva del Consejo Directivo en el marco de su autonomía administrativa. Adicionalmente, en los estatutos de Comfamiliar Risaralda -*Resolución 0015 de 21 enero de 2020 Art. 50 numeral 50.6*-, dispone como función del Consejo directivo "*elegir y remover libremente al director administrativo y sus suplentes y señalarles la remuneración.",* por tanto, cualquier controversia respecto de dicho asunto, debe ser dirimida por el Ministerio del Trabajo o el Juez Laboral, dado que se trata de una entidad de derecho privado.

Agregó que la decisión fue de coyuntura mediática y la PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL, mediante oficio del 09 de diciembre de 2022, determinó que la Superintendencia del Subsidio Familiar no es la competente para pronunciarse sobre asuntos laborales de las Cajas de Compensación. Por lo tanto, concluyó que, la

Superintendencia se extralimitó en sus funciones al dejar sin efectos un despido laboral buscando como medio la emisión de un acto administrativo de medida cautelar, dejando a los afectados sin medios de defensa judicial porque se trata de un acto de trámite. Con ello, vulneró los derechos de la parte actora y el juez de tutela está llamado a ampararlos, dejando sin efectos dichos actos. (Anexo26)

PRONUNCIAMIENTO DEL ACCIONANTE PREVIO AL FALLO DE TUTELA

Previo a la emisión de la sentencia, nuevamente el actor por medio de su apoderado, precisó que sí es procedente la acción de tutela en este caso porque los actos acusados no revisten la característica de acto administrativo definitivo y, por ello, no es susceptible de control jurisdiccional. Agregó que no se cuestiona la facultad de intervención de la Superintendencia, sino la decisión arbitraria de suspender al Consejo Directivo incluyendo los suplentes.

Frente a los hechos que dieron lugar a la Intervención Administrativa Parcial, sobre el exceso en los gastos, advirtió que los mismos fueron establecidos por el director anterior Maurier Valencia quien estuvo en el cargo por más de 40 años. Respecto de la designación de la consejera Sandra Milena Arango, indicó que había sido verificada por la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR con un acto administrativo, por lo cual, si se pretendía la declaratoria de la nulidad de la Resolución No. 2454 de septiembre de 2021, debió demandar el acto administrativo según lo estipulado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011y que los miembros del Consejo habían sido designados para el periodo 2021-2025 con el aval de la Superintendencia y el Ministerio del Trabajo.

Respecto de la terminación unilateral del contrato de trabajo del director administrativo Dr. Acosta Sanz, soportado en el acta No. 1231 del 29 de noviembre de 2022, se debió i) a la mala administración que generó pérdidas económicas de la Caja de Compensación y i) al incumplimiento del contrato de trabajo en lo relativo a la cláusula de exclusividad, pues también se desempeñaba como miembro de la junta directiva de la Operadora Agropecuaria “Operagro S.A.S.”, devengando honorarios, sin embargo, se le garantizó el derecho de defensa y contradicción. En todo caso, cualquier conflicto laboral debe ser resuelto por el Ministerio de Trabajo o la jurisdicción ordinaria laboral por tratarse de una entidad de derecho privado.

Reiteró que la Superintendencia vulneró el debido proceso porque desconoció el procedimiento trazado por ellos mismos y escogió el camino "más escabroso" improbando la decisión de remoción y elección del director administrativo sin el sustento legal suficiente y falsa motivación y, de manera simultánea, ordenando la intervención como medida cautelar que únicamente procede frente a situaciones extremas, constitutivas de altísimo riesgo para la entidad, que no es el caso de COMFAMILIAR RISARALDA.

Finalmente, insistió en que los actos enjuiciados son actos preparatorios o de trámite y no reviste la característica de acto administrativo definitivo y, por ello, no es susceptible de control jurisdiccional. (Anexo13)

FALLO IMPUGNADO

Mediante sentencia del 25 de agosto de 2023, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira, Risaralda, resolvió declarar improcedente la acción de tutela.

Como fundamento de la decisión, la *a quo* señaló que, la acción de tutela no resulta ser el medio judicial idóneo para invocar la petición del accionante, pues para tal fin puede hacer uso del respectivo medio de control previsto en la Ley 1437 de 2011 ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues lo que se ataca es un acto administrativo y en ese caso el juez natural es el contencioso, ante quien deberá interponer la respectiva demanda para obtener lo pretendido, e incluso, podrá solicitar la suspensión provisional de dichos actos, conforme a lo dispuesto en el artículo 230 de la mencionada ley. Agregó que el actor no demostró un perjuicio irremediable que requiera las medidas urgentes por parte del Juez Constitucional, por lo cual, tomar la decisión de suspender actos administrativos desbordaría su competencia.

IMPUGNACIÓN

El accionante impugnó la decisión, argumentando que el juez de primera instancia efectuó una indebida valoración de las pruebas determinantes y la ausencia de valoración de otras pruebas concluyentes, teniendo en cuenta que

los actos atacados son preparatorios y no actos administrativos definitivos, por lo que no pueden ser controvertidos ante la jurisdicción contenciosa administrativa, y en ese caso, el juez de tutela es el llamado a verificar la vulneración de los derechos fundamentales. Insistió en que los actos preparatorios "*no envuelven decisiones definitivas, si se ha advertido que dicha actuación debe tener incidencia en la construcción de la decisión final, pues de lo contrario se trataría de una simple deficiencia que no tendría la capacidad de afectar el trámite seguido, al carecer de un efecto sustancial*". En ese orden de ideas, insistió en que los actos de la Superintendencia son actos preparatorios y no actos administrativos definitivos porque no resolvieron el fondo del asunto.

Agregó que el juez debía aplicar un test de proporcionalidad a fin de evaluar si la decisión adoptada por la Superintendencia fue idónea, necesaria y proporcionalmente estricta en relación al fin perseguido, con lo cual concluiría que el proceder de la Intervención Administrativa Parcial no es proporcional ni razonable, sino inconstitucional; máxime si se tiene en cuenta que la Caja de Compensación no ha tenido ningún manejo irregular y la Superintendencia no tiene la facultad de cuestionar la facultad del Consejo Directivo de nombrar y remover al director administrativo.

Reiteró que la accionada vulneró los derechos de los miembros del Consejo Directivo y los suplentes al ordenar la intervención y designación de un subalterno de su resorte quien tiene control de la Caja, lo que implica una coadministración que no es la finalidad de las superintendencias. Aunado a ello, explicó que los argumentos para aplicar la medida cautelar no guardan relación directa con la prestación del servicio de la Caja, no hay evidencia de afectación a la comunidad y no hay quejas de usuarios respecto de la ejecución de los programas de bienestar, lo que quiere decir que, la justificación para decretar la intervención se refiere a situaciones de orden laboral individual y la Superintendencia no puede decretar medidas como si estuviera ejerciendo la defensa de derechos laborales de funcionarios en particular, desconociendo las competencias del Consejo Directivo.

Agregó que resulta extraño que la Superintendencia resuelva un recurso de reposición presentado de forma extemporánea (30 días después de expedir el

acto), pues debía presentarse en los 10 días hábiles siguientes, lo que evidencia que su verdadera intención es tener el manejo de la Caja.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia para que, en su lugar, se tutelen los derechos del accionante para dejar sin efectos las resoluciones atacadas, reintegrar de inmediato los miembros del Consejo Directivo y continúen ejerciendo sus funciones hasta el año 2025 y aprobar las decisiones adoptadas y contenidas en el acta No. 1231 de noviembre de 2022. (Anexo29)

TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Previo a la emisión de la sentencia de segunda instancia, el 14 de septiembre de 2023 el demandante allegó memorial anexando la constancia de no conciliación extrajudicial ante la Procuraduría y el auto del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera, por medio del cual decidió rechazar por falta de jurisdicción, el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la Superintendencia de Subsidio Familiar. (Anexo03, SegundaInstancia)

Luego, a través del auto del 19 de septiembre, el despacho del ponente puso en conocimiento el memorial allegado por el tutelante, a fin de que en un lapso de dos (2) días las partes se pronunciaran al respecto. (Anexo04, SegundaInstancia)

El 21 de septiembre, la doctora SANDRA MILENA ARANGO BUITRAGO, quien fue vinculada al proceso de tutela en calidad de ex miembro de la Junta Directiva de la COMFAMILIAR, RISARALDA, señaló que con los documentos remitidos por el accionante se evidencia que se agotó el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial con la accionada, pero no se llegó a un acuerdo. Posteriormente, se interpuso la demanda administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho, pero el Juzgado que le correspondió rechazó de plano la admisión. Por lo anterior, sostiene que los consejeros de COMFAMILIAR no cuentan con otra alternativa judicial más que recurrir a la acción constitucional, por ser el único mecanismo de defensa para la protección de los derechos fundamentales. (Anexo06, SegundaInstancia)

El 22 de septiembre, la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR señaló que el auto proferido el 12 de septiembre de 2023 por el Juzgado Segundo Administrativo de Bogotá, no ha sido notificado a la Super porque se trata del auto que rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento. En todo caso, advirtió no estar de acuerdo con la naturaleza jurídica que se le da a los actos administrativos demandados por cuanto tales actos adoptan una medida cautelar con miras al mejoramiento de la situación de la caja de compensación familiar y no decretan la toma de posesión con miras a una liquidación. En virtud de lo anterior, insiste que la acción de tutela no es el mecanismo para controvertir la naturaleza y efectos de un acto administrativo que además fue proferido bajo el principio de legalidad. (Anexo07, SegundaInstancia)

Procede la Sala a decidir previas las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

Sobre la Acción de Tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la **Acción de Tutela** como un instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos pueden acudir ante los Jueces Constitucionales a reclamar la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estén siendo vulnerados, sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución. Así pues, la Tutela procede frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de dichos derechos fundamentales, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; de esta forma, se propende por cumplir uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

Se trata entonces de una categoría constitucional de protección que consagró la Constitución de 1991, tendiente a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Es un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún

caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido, la Acción de Tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario que no puede ser asumida como una institución procesal alternativa, supletiva, ni sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas.

Sobre el Derecho al Debido Proceso

El derecho al debido proceso se encuentra contenido en el artículo 29 de la Constitución Política que reza:

"*ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio."

De esta manera es clara la intención del constituyente al determinar que cualquiera de las actuaciones judiciales y administrativas deben acatar plenamente todos los procedimientos legales, constitucionales y jurisprudenciales previamente establecidos y que son propios en cada tipo de proceso.

En múltiples sentencias de la Corte Constitucional, se ha definido la noción de debido proceso como una forma de evitar una eventual conducta abusiva, de brindar transparencia en los procesos de administración de justicia y de buscar un orden justo, lo cual, implica que toda autoridad pública o privada, está sujeta al respeto, no solo a las normas legalmente constituidas, sino a los valores, principios y derechos constitucionales que consagran el ordenamiento jurídico y son la característica principal de un Estado Social de Derecho.

Así en sentencias como la C-214 de 1994, la Corte Constitucional señaló:

"Corresponde a la ***noción de debido proceso****,* ***el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados*** *en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción".* (Negrilla fuera de texto)

Así mismo, en sentencia T-280 de 1998, indicó:

"*El **debido proceso** es todo un conjunto de derechos de las personas expresado en los artículos 28 (libertad de movimiento y otras cortapisas que se le imponen al Estado), 29 (el propio debido proceso y el derecho de defensa), 30 (recurso de habeas corpus), 31 (doble instancia), 33 (inmunidad penal), 34 (prohibición de destierro, confiscación y prisión perpetua), 36 (derechos de asilo). **La importancia del debido proceso se liga a la búsqueda del orden justo**, por consiguiente, en la Constitución de 1991 el debido proceso es algo más profundo que tipificar conductas, fijar competencias, establecer reglas de sustanciación y ritualismos, indicar formalidades y diligencias, como se deducía de los términos empleados por la ley 153 de 1887."* (Negrilla fuera de texto)

A lo largo de su jurisprudencia se ha defendido la tesis según la cual, el derecho al debido proceso comprende garantías que limitan materialmente el posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales y aseguran el actuar recto y cumplido de la administración de justicia, la seguridad jurídica y las decisiones conforme a derecho. (Sentencia T-416/98 y Sentencia T-323/99)

Sobre la procedencia de la tutela para controvertir actos administrativos

La jurisprudencia también ha reconocido el derecho al debido proceso administrativo, entendido como *"(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, (ii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados."* (Sentencia T-214-04 rememorada en la Sentencia T-731-09)

Esta protección del derecho al debido proceso en los actos administrativos obliga a las autoridades a fundamentar sus decisiones y procedimientos en las normas legales y constitucionales previamente determinadas en el ordenamiento jurídico, a fin de garantizar un resultado justo y equitativo dentro del proceso. De manera que, la ausencia o indebida aplicación de este conjunto de formalidades preestablecidas por parte de la Administración, vulnera el derecho fundamental al debido proceso, en cuyo caso es dable acudir a la acción de tutela como mecanismo de protección de las garantías constitucionales de los

afectados. Sin embargo, la Corte Constitucional ha indicado que, por regla general, los actos administrativos no pueden ser controvertidos por medio de la tutela porque la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es el juez natural a quien corresponde salvaguardar los derechos que se encuentren amenazados o vulnerados por la Administración.

Sobre el tema, el Alto Tribunal en lo Constitucional ha defendido la tesis según la cual las controversias que se generen a causa de un acto administrativo deben ser resueltas por el juez de lo contencioso administrativo, **siempre y cuando no se evidencie la ocurrencia de un daño o perjuicio irremediable**, caso en el cual el juez de tutela estará habilitado para analizar el fondo del asunto y decidir sobre la inaplicación de dichos actos administrativos, con el fin de proteger los derechos fundamentales en riesgo.

Así, en sentencias como la T-889 de 2013, explicó:

"Esta Corte ha insistido que, en principio, las controversias frente a actos administrativos, deben ser resueltas por la jurisdicción contenciosa administrativa, pero ha admitido que este criterio no es absoluto, toda vez que frente a la amenaza o vulneración de derechos fundamentales del demandante, la acción constitucional es procedente en algunos casos. En punto a este tema, es importante mencionar que ***en el caso de actos administrativos de los cuales pueda desprenderse la ocurrencia de un daño o perjuicio irremediable, la Corte ha reconocido que si bien no puede sustituir la jurisdicción de lo contencioso administrativo decidiendo sobre la validez o suspensión provisional de dichos actos, sí puede ordenar la inaplicación de estos actos con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales*** *de los petentes".* (Negrilla fuera de texto)

En la misma providencia, especificó que cuando se produce un **daño o perjuicio irremediable** debe quedar plenamente demostrado que se trata de un daño *inminente, grave, urgente e impostergable.* En tal sentido, el perjuicio irremediable debe caracterizarse "***(i)*** *por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente;* ***(ii)*** *por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad;* ***(iii)*** *porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y* ***(iv)*** *porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad".*

En este orden de ideas se puede concluir que la acción de tutela, en principio, es improcedente para la protección de los derechos vulnerados con ocasión de un acto administrativo, teniendo en cuenta que existen otros medios judiciales efectivos para su defensa como los que se adelantan ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; sin embargo, el amparo constitucional procede excepcionalmente en aquellos casos en los cuales, aun cuando existe otro medio de defesa, se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable, permitiendo al juez de tutela intervenir para suspender transitoriamente los efectos del acto administrativo cuestionado.

Caso Concreto

Descendiendo al caso bajo estudio, el señor ISRAEL ALBERTO LONDOÑO LONDOÑO presenta acción de tutela en contra de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la SUPERINTEDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR al considerar que vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y la dignidad humana como producto de los actos administrativos que decretaron la Intervención Administrativa Parcial de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA – COMFAMILIAR RISARALDA – de la cual forma parte como Consejero.

El actor, como ex miembro del Consejo Directivo de la COMFAMILIAR, pretende que se deje sin efectos la **Resolución No. 0859 del 06 de diciembre de 2022** "*por medio de la cual se ordena la intervención administrativa parcial de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA",* la **Resolución No. 0150 del 22 de febrero de 2023** "*por medio del cual se confirmó la decisión de intercesión"* y la **Resolución No 0521 del 06 de junio de 2023**, "*Por medio de la cual se prorroga la medida cautelar de Intervención Administrativa Parcial para la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA".* En consecuencia, se ordene dar por terminada la Intervención Administrativa Parcial, reintegrar a los miembros del Consejo Directivo y aprobar las decisiones adoptadas en el acta No. 1231 de noviembre 29 de 2022. Por último, solicita que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN inicie las acciones pertinentes para que se garanticen los derechos fundamentales de los miembros del Consejo Directivo de la Caja de Compensación, investigue disciplinariamente al señor Superintendente y a los

funcionarios implicados en la intervención y vigile el cumplimiento de la Constitución Política en el proceso.

En respuesta, la SUPERINTEDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR manifestó que la acción de tutela es improcedente porque el actor cuenta con otro medio de defensa judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; no obstante, en caso de que se analice el fondo del asunto, aseguró que no ha vulnerado los derechos del accionante, pues le garantizó el debido proceso y el derecho de defensa en cada uno de los trámites anteriores y posteriores a la Intervención Administrativa Parcial de la Caja COMFAMILIAR. Indicó que está facultada legal y constitucionalmente para aplicar dicha medida cautelar en circunstancias específicas que requieren la injerencia de la Superintendencia. En el caso de COMFAMILIAR se encontraron irregularidades en los altos costos de los honorarios, indebida asignación de la Consejera Directiva y presunta vulneración de derechos laborales en la terminación del contrato de trabajo del Director Administrativo.

Por su parte, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL señaló que no ha vulnerado los derechos del accionante, en tanto que, en su oportunidad requirió a la SUPERINTENDENCIA para que allegara una información sobre el proceso de intervención administrativa, luego dio traslado a la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 1 – Primera para la Vigilancia Administrativa, donde actualmente cursa proceso disciplinario contra el Superintendente bajo el radicado IUS E-2023-24211045 IUC D-2023-2944927. En cualquier caso, aseguró que ni el accionante ni su apoderado han presentado solicitudes para el inicio de investigaciones disciplinarias relacionadas con la intervención de la Caja de Compensación de Risaralda.

Finalmente, los demás vinculados y ex miembros del Consejo Directivo de COMFAMILIAR RISARALDA, esto es, PEDRO VICENTE VARGAS BARRAGÁN, ALBERTO DE JESÚS PULGARÍN GRAJALES, RICHARD ALEXANDER RESTREPO PIEDRAHITA, SANDRA MILENA ARANGO BUITRAGO, DIEGO MEJÍA VÁSQUEZ y RAMÓN ANTONIO TORO PULGARÍN, junto con el nombrado Director Administrativo FABIO ALBERTO SALAZAR ROJAS, coadyuvaron la acción de tutela.

Posteriormente, la juez de primera instancia declaró la improcedencia de la acción de tutela argumentando que, en tratándose de la controversia de actos administrativos, el actor debía hacer uso del respectivo medio de control previsto en la Ley 1437 de 2011 ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa donde puede interponer la demanda y solicitar la suspensión provisional de dichos actos, conforme a lo dispuesto en el artículo 230 de la mencionada ley. Aunado a ello, advirtió que el actor no demostró un perjuicio irremediable que requiera las medidas urgentes e intervención del Juez Constitucional.

El accionante impugnó la decisión por medio de su apoderado e insistió en que los actos atacados son preparatorios o de trámite y no actos administrativos definitivos como lo indicó la *a quo*, por ende, no pueden ser controvertidos ante la jurisdicción contenciosa administrativa y, en ese caso, es el juez de tutela quien debe verificar la vulneración de los derechos fundamentales.

Previo a definir si los actos administrativos atacados por el accionante son de trámite o definitivos y si contra ellos procede o no la acción de tutela, la Sala hará un recuento únicamente de las pruebas documentales que se consideran pertinentes para abordar el asunto en discusión, teniendo en cuenta que se allegaron más de mil pruebas dentro del proceso.

1. **Reglamento Interno** del Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA. (fl.194, anexo03)

2. **Resolución No. 2454 del 15 de septiembre de 2021** *por la cual se designan los Representantes de los Trabajadores ante el Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA para el periodo 2021-2025.* (fl.149, anexo3)

3. **Respuesta de la Superintendencia de Subsidio Familiar del 2021**, respecto de la renovación del contrato del Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar, donde la Superintendencia señala que la renovación, prórroga o terminación del contrato de un empleado de la Caja es una controversia que debe resolver el juez laboral. (fl.218, anexo3)

4. **Copia del contrato individual de trabajo a término fijo con salario integral** del Dr. Luis Fernando Acosta Sanz, cuyo salario integral asciende a la suma de $50.000.000 para desempeñar funciones desde el 07-05-2022 hasta el 06-05-2025. (fl.1061, anexo3)

5. **Copia de la solicitud de remoción del cargo del Director Administrativo con fecha del 28 de noviembre de 2022**, en el que la abogada y asesora laboral de la Caja de Compensación, advierte varias irregularidades, por ejemplo, en la aprobación de préstamos para vivienda por fuera de la Convención, en la firma de un contrato por más de 350 millones, sobrecostos en la compra de materiales y liquidación de contrato sin tener en cuenta el no pago del FIC, ausencia de presentación del informe de gestión, incorrecta convocatoria del Consejo Directivo sin el cumplimiento de los lineamientos de la entidad, entre otras cuestiones. (fl.1156, anexo3)

6. **Acta No. 1231 del 29 de noviembre de 2022** de COMFAMILIAR RISARALDA mediante la cual, se ordena la remoción del cargo al Director Administrativo, el Dr. **Luis Fernando Acosta Sanz** y se nombra por mayoría calificada como nuevo Director al Dr. Fabio Alberto Salazar Rojas, teniendo 7 votos SÍ, 2 en ABSTENCIÓN y 1 NEGATIVO. En esa misma sesión se modifica el plan de inversiones, se hace presentación de dos contratos por parte del Subdirector de salud, se rinde un informe de auditoría Kit Escolar, se aprueban las actas 1227, 1228, 1229 y 1230, se efectúa el nombramiento de la Comisión para aprobar el acta y, finalmente, se abordan proposiciones y varios. (fl.636, anexo3)

7. **Memorando del 29 de noviembre de 2022** por parte del Superintendente Delegado para la Responsabilidad Administrativa y Medidas Especiales, donde solicita visita especial a COMFAMILIAR RISARALDA con el objeto de adelantar visita especial los días 30 de noviembre, 1, 2 y 3 de diciembre, a fin de verificar el estado actual de la situación financiera de la entidad, la operación y posibles afectaciones a los recursos generados por el recaudo del 4%. (fl.711, anexo3)

8. **Informe de visita a la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA del 29 de noviembre y 03 de diciembre de 2022** expedido por los integrantes del Equipo Comisionado del a Superintendencia, donde recomienda tomar una medida cautelar para establecer el buen gobierno y evitar un grave perjuicio. (fl.398, anexo3)

9. **Resolución No. 859 del 06 de diciembre de 2022** por medio de la cual se ordena la intervención Administrativa Parcial de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA. Decisión que se basó en la visita especial de los funcionarios de la Superintendencia encontrándose que **1)** los gastos correspondientes al Consejo Directivo en dos años superan los 2.000 millones de pesos, donde el principal rubro son honorarios por 1.800 millones; **2)** la Consejera Sandra Milena Arango para el momento de su designación no tenía los requisitos acreditados para ello, pues se encontraba afiliada como independiente debiendo ser trabajadora dependiente; **3)** en la sesión del 29 de noviembre de 2022 una vez iniciada se propuso un cambio del orden del día puesto a consideración de los consejeros, que fue cuestionado por no tener conocimiento de que se trataba y que fue aprobado, luego se cambió el orden del día para incluir la terminación del contrato de trabajo del Director Administrativo por justa causa, faltando a la garantía del debido proceso. Como consecuencia, se ordenó la medida cautelar de Intervención separando del cargo a los miembros principales y suplentes del Consejo Directivo, se dejó sin efectos el acta No. 1231 del 29 de noviembre de 2022 y se designó al funcionario Iván Eduardo García Duque como Agente Especial de Intervención de la Caja de Compensación Familiar. (fl.470, anexo3)

10. **Oficio de la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social del 09 de diciembre de 2022**, por medio del cual solicita a la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR un informe relacionado con el alcance de la solicitud relacionada con los cargos, salarios, antigüedad y tipo de vinculación, incluso de la parte directiva, así como toda la planta del personal efectuada a COMFAMILIAR RISARALDA (fl.214, anexo3).

11. **Solicitud de derecho de petición del 09 de diciembre de 2022** mediante la cual, se solicita copia de la visita especial para la posterior intervención del Consejo Directivo de COMFAMILIAR RISARALDA (fl.235, anexo3)

12. **Recurso de reposición contra la Resolución 859 de 2022**, presentada **el 22 de diciembre de 2022** por el apoderado del accionante y los demás miembros del Consejo Directivo de la Caja de Compensación COMFAMILIAR RISARALDA. (fl.26, anexo3)

13. **Resolución No. 147 del 21 de febrero de 2023** que resuelve NO REPONER el recurso de reposición contra la Resolución 859 de 2022 que dispuso la medida cautelar de intervención administrativa y CONFIRMA la decisión. (fl.49, anexo3)

14. **Resolución No. 150 del 22 de febrero de 2023** mediante la cual se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 859 de 2022 y se confirma la decisión de intervención administrativa parcial. (fl.65, anexo3)

15. **Resolución No. 521 de 2023**, "*Por medio de la cual se prorroga la medida cautelar de Intervención Administrativa Parcial para la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA"* extendiéndola hasta por doce (12) meses. (fl.3, anexo3)

16. **Auto del 12 de septiembre de 2023** proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera, por medio del cual, rechaza la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho del accionante. (Anexo3, 02SegundaInstancia)

17. **Acta de audiencia Conciliación Extrajudicial de la PROCURADURÍA No. 144 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS** por medio de la cual, se declara fallida la audiencia por inasistencia de la convocada SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR. (fl.2, Anexo3, 02SegundaInstancia)

1. **Sobre la diferencia entre autos administrativos definitivos y autos de trámite y la procedencia de la tutela para controvertirlos.**

Teniendo en cuenta las consideraciones de la primera instancia y los argumentos de la impugnación, la Sala pasa analizar las características y diferencias entre los actos administrativos de trámite vs los actos administrativos definitivos, a fin de determinar si resulta procedente o no la acción de tutela en este caso.

Con relación a los **actos definitivos,** el artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, los define así:

ARTÍCULO 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

Se entiende entonces que los **actos definitivos** dirimen el fondo del asunto y expresan la voluntad de la administración, pues contienen la decisión ejecutoria que afecta la esfera jurídica de una persona o corporación determinada, con lo cual, se pone fin a la actuación administrativa. Contra estos actos procede el recurso de reposición, apelación y queja, según lo dispuesto en el artículo 74 del mencionado Código.

Al contrario, los **actos de trámite** si bien su definición no está taxativamente en la norma, sí se dispuso en el artículo 75 del CPACA que no procede ningún recurso contra ellos.

La Corte Constitucional a lo largo de jurisprudencia ha construido un concepto de los actos administrativos de trámite, también llamados actos preparatorios, y en ese sentido ha dicho que no expresan la voluntad de la administración, pues simplemente dan impulso a la actuación preliminar o disponen u organizan los elementos de juicio para adoptar una decisión definitiva.

En sentencias como la **SU-201 de 1994**, la Corte define los actos de trámite o preparatorios así:

"***Los actos de trámite o preparatorios, a diferencia de los actos definitivos, no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo***. (…) *los actos de trámite y preparatorios, como su nombre lo indica, dan impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto. Es obvio, como lo advierte el aparte final de la norma citada****, que un acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta."* (Negrilla fuera de texto)

En virtud de estas definiciones puede recalcarse que una de las diferencias entre los actos de trámite y los actos definitivos, es que los primeros –actos de trámite- no contienen la voluntad de la administración y, por disposición legal, no pueden controvertirse a través de un recurso. Mientras que los segundos -actos definitivos-, son los únicos actos administrativos frente a los cuales proceden los recursos dispuestos en el CPACA, como una forma de agotar la vía gubernativa y contenciosa administrativa. De manera que, podría concluirse que los actos de trámite no cuentan con un medio para ser controvertidos ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Sobre este tema, en la sentencia SU617 de 2013, la Corte Constitucional rememoró la sentencia del Consejo de Estado, -Sección Tercera, de agosto 19 de 2004, expediente 12279-, con ponencia del consejero Ramiro Saavedra Becerra, en la que esa Corporación se inhibió de fallar de fondo un asunto en que se pretendía la nulidad de un acto considerado por la Sala como de trámite. En dicha oportunidad dijo:

"*(…)* ***al ser un acto que no define una actuación determinada, se tiene que el mismo no contiene una declaración de la administración que cree, transforme o extinga una situación jurídica determinada, por lo que sería inane una declaración judicial sobre un acto que analizado individualmente, no tiene efectos jurídicos claros y concretos***.

La doctrina se ha referido al caso de la impugnación judicial de actos de trámite, conceptuando que:

Dentro de los actos excluidos de la jurisdicción contenciosa, en principio, se pueden distinguir los actos de trámite de los actos definitivos. ***El acto de trámite no incide en la decisión de la misma que haya de tomarse, tiene en cuenta aspectos de puro procedimiento***."

Así pues, como quiera que los actos de trámite están excluidos del conocimiento de la jurisdicción contenciosa, para controvertirlos resulta procedente la acción constitucional, pero únicamente en aquellos casos en que dicho acto "*ha sido fruto de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la Constitución."* (Sentencia SU617 de 2013)

Más adelante, en sentencia SU077 de 2018, la Corte estableció los requisitos para que excepcionalmente proceda la tutela contra actos administrativos de trámite, para lo cual se debe evidenciar: ***(i)*** *que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido;* ***(ii)*** *que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y* ***(iii)*** *que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.*

Bajo estos parámetros jurisprudenciales se concluye entonces que los actos de trámite no representan la voluntad de la administración porque constituyen un conjunto de actuaciones intermedias, previas a la emisión del acto definitivo y no son susceptibles de recursos, por lo cual, contra ellos procede la acción de tutela de manera excepcional cuando concurren los requisitos establecidos en la jurisprudencia. A contrario sensu, los actos definitivos sí representan la decisión final de la administración porque definen una situación en concreto y para controvertirlos se puede interponer los recursos de reposición, apelación y queja dispuestos en el CPACA, para posteriormente, acudir a la jurisdicción contenciosa.

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, en el caso bajo análisis se tiene que los actos administrativos atacados por el accionante son: **1)** la Resolución No. 0859 del 06 de diciembre de 2022 "*por medio de la cual se ordena la intervención administrativa parcial de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA",* **2)** la Resolución No. 0150 del 22 de febrero de 2023 "*por medio del cual se confirmó la decisión de intervención"* y **3)** la Resolución No 0521 del 06 de junio de 2023, por medio de la cual se prorroga la intervención administrativa. Dichos **actos son de trámite** teniendo en cuenta que no enmarcan la posición definitiva de la entidad, no contienen una declaración de la administración que cree, transforme o extinga una situación jurídica

determinada y coinciden con la definición establecida por la Corte Constitucional, según la cual, "*los actos de trámite y preparatorios, como su nombre lo indica, **dan impulso a la actuación preliminar** de la administración, o disponen u organizan los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto.*" (SU201 de 1994)

Y es que la decisión de decretar la medida cautelar de Intervención Administrativa Parcial en contra de COMFAMILIAR es un acto administrativo de trámite, pero no es una decisión enmarcada en un acto administrativo definitivo, lo que sí sería, por ejemplo, la Resolución que declara la suspensión, liquidación o cancelación de la personería jurídica de la Caja de Compensación que se controvierte ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En cambio, las resoluciones atacadas por el accionante son una actuación preliminar que no define el fondo del asunto, pues resultan ser una decisión temporal y transitoria que aplica la Administración en casos concretos para prevenir la consecución de un determinado fin.

Esta tesis resulta acorde con lo expresado por el **Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera, que mediante auto del 12 de septiembre de 2023**, **rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho** interpuesta por el accionante e indicó:

"(…) *resulta claro que la toma de posesión de una entidad, por parte de una superintendencia, constituye un procedimiento administrativo que se surte en diferentes etapas cuya culminación se logra con el acto administrativo de liquidación. De esa manera, el acto enjuiciable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo concierne el acto de liquidación.*

*Descendiendo al sub examine, una vez examinado **el acto administrativo demandado, se avizora que en éste se decidió una intervención temporal por 6 meses a la Caja de Compensación Familiar de Risaralda. De ahí que, sea válido colegir que este no es un acto administrativo demandable, habida cuenta, como se estudió en precedencia, que, únicamente, resulta demandable el acto administrativo definitivo**.*

En ese orden de ideas, como el acto administrativo atacado no es susceptible de enjuiciamiento, este Despacho deberá proceder a su rechazo." (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior, demuestra a todas luces que, en efecto, las resoluciones demandadas en esta acción de tutela, son actos administrativos de trámite que no se controvierten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa, de ahí, que resulte viable su estudio y análisis de fondo ante el juez de tutela, cuando se vulneren los derechos fundamentales de alguna de las partes.

Y es que, en dicha providencia, el análisis efectuado por el Juzgado Administrativo de Bogotá permite inferir sin lugar a dudas que el procedimiento administrativo que se despliega en la aplicación de las medidas cautelares por parte de las Superintendencias, no se agotan en una sola decisión, sino que comprende un conjunto de decisiones proferidas a través de **actos de trámite** que concluyen en un **acto definitivo**.

Así pues, al ser las resoluciones No. 0859 del 06 de diciembre de 2022, No. 0150 del 22 de febrero de 2023 y No 0521 del 06 de junio de 2023, **actos administrativos de trámite** se encuentran excluidos del estudio de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ya que, como se anotó con antelación, el artículo 75 del CPACA dispone que contra ellos no procede ningún recurso; lo cual, permite que puedan ser discutidos en sede constitucional, pues al no tener el accionante otro medio idóneo para la defensa de sus derechos fundamentales le corresponde al juez de tutela dirimir el conflicto, siempre y cuando, se cumplan los presupuestos jurisprudenciales arriba señalados.

No sobra advertir que, si bien la SUPERSUBSIDIO concedió y decidió el recurso de reposición interpuesto por los ex miembros del Consejo Directivo, ello no suprime la característica de "trámite" que tienen esos actos administrativos, por cuanto este recurso fue previamente dispuesto por la misma Superintendencia, según la Resolución No. 629 del 19 de septiembre de 2018; lo que quiere decir que la procedencia del recurso de reposición nace de una orden administrativa y no porque su naturaleza sea intrínsecamente "definitiva", pues si así lo fuera, también cabría el recurso de apelación y queja resuelto por una corporación "superior", lo cual no sucede en este caso.

2. Análisis del cumplimiento de los requisitos de procedencia de la tutela contra los actos administrativos de trámite proferidos por la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR.

Los requisitos para la procedencia excepcional de los actos administrativos de trámite, se reitera, son los siguientes: ***(i)*** *que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido;* ***(ii)*** *que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final; y* ***(iii)*** *que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental.* (SU077 de 2018)

Con relación al primer requisito -***(i)*** *que la actuación administrativa de la cual hace parte el acto no haya concluido-*, en el caso bajo estudio se evidencia que, la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR a través de la **Resolución No. 521 del 6 de junio de 2023**, decidió prorrogar la medida cautelar de Intervención Administrativa de COMFAMILIAR RISARALDA, extendiéndola hasta por doce (12) meses. (fl.3, anexo3); es decir, la actuación sigue vigente a la fecha y, por consiguiente, es evidente que los efectos del acto no han concluido, acreditando de esta manera la primera exigencia para la procedibilidad de la acción.

Sobre el segundo requisito -***(ii)*** *que el acto acusado defina una situación especial y sustancial que se proyecte en la decisión final-* también se cumple, como quiera que los actos atacados definen una situación especial y sustancial, esto es, la Intervención Administrativa Parcial decretada por la SUPERSUBSIDIO que separó de sus cargos a los miembros principales y suplentes del Consejo Directivo, entre los cuales se encuentra el accionante y, en su lugar, se designó al funcionario Iván Eduardo García Duque como Agente Especial de Intervención de la Caja de Compensación Familiar. (fl.470, anexo3)

Finalmente, respecto del tercer requisito -***(iii)*** *que ocasione la vulneración o amenaza real de un derecho constitucional fundamental-*, se evidencia la vulneración del derecho al debido proceso, pues las razones por las cuales se decretó la medida cautelar de Intervención Administrativa Parcial en contra de COMFAMILIAR y los motivos de la prórroga en la intervención, no fueron

válidamente sustentadas, en los términos fijados en el artículo 92 del Decreto 341 de 1988 que dispuso el Legislador para que proceda la intervención administrativa en contra de las Cajas de Compensación. Además, se incumplieron los procedimientos establecidos en la Resolución No. 629 del 19 de septiembre de 2018 de la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR, lo que se explicará más adelante con más detalle.

De conformidad con lo anterior, se concluye que la acción de tutela interpuesta por el accionante resulta procedente porque **1)** los actos administrativos atacados son de trámite, se agotó el recurso de reposición ante la Superintendencia y no tienen otro medio judicial para controvertirlos, **2)** se acreditaron los requisitos jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional para la procedencia de la tutela en contra de los actos administrativos de trámite y **3)** se evidencia la vulneración del derecho al debido proceso, lo que se analizará con mayor profundidad en el siguiente acápite.

Ahora, si en gracia de discusión se aceptara la tesis del juez primigenio, según la cual las resoluciones atacadas son actos administrativos definitivos -*y no de trámite*-, debe recordarse que esta Corporación en sede tutela ha analizado de fondo, casos donde se discuten decisiones contenidas en actos administrativos definitivos y ha ordenado la suspensión de los efectos jurídicos de ellos e incluso ha decidido dejar sin efectos decisiones de índole administrativa[1], ello cuando existe el perjuicio irremediable de los accionantes o cuando se evidencia una vulneración grosera de los derechos fundamentales, tal como sucede en el presente caso.

Así las cosas, la Sala pasa a analizar el fondo del asunto puesto en discusión.

3. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en el trámite de Intervención Administrativa Parcial.

En primer lugar, las funciones de la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR, están establecidas en la Ley 25 de 1981 "*Por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones*",

[1] Véase las sentencias proferidas el 03 de febrero de 2022 T2a 2021-00130 y 14 de agosto de 2023 2023-00142, M.P. ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN.

reglamentado por el Decreto 341 de 1988, que dispone en su artículo 3 y 4 lo siguiente:

"*ARTÍCULO 3. Corresponde a la Superintendencia del Subsidio Familiar ejercer la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del Subsidio Familiar, con el propósito de que su constitución y funcionamiento se ajusten a las leyes, los decretos y a los mismos estatutos internos de la entidad vigilada.*

ARTÍCULO 4. Están sometidos a la vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar, las siguientes entidades:

a) Cajas de Compensación Familiar; (…)"

Según las facultades de inspección y vigilancia de la Superintendencia, los numerales 17, 18 y 22 del artículo 5 del Decreto 2595 de 2012, tiene la función de imponer las sanciones y adoptar las medidas cautelares a que haya lugar en contra de las Cajas de Compensación, y en ese sentido, "[o]*rdenar la intervención administrativa, en forma total o parcial, de las entidades sometidas a su vigilancia, por infracción a las leyes y estatutos o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia",* con lo cual, podrá *"*[s]*eparar a los miembros del Consejo Directivo, al Director Administrativo de las Cajas de Compensación Familiar, en ejercicio de la medida de intervención administrativa ordenada por la Superintendencia."*

El Decreto 341 de 1988 "*Por el cual se reglamentan la ley 25 de 1981 "por la cual se crea la superintendencia del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones", y la ley 21 de 1982 "por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones"* dispone en el artículo 92, 93 y 94 lo siguiente:

"*ARTÍCULO 92. Son casos de grave violación los siguientes:*

1. Cuando se presente incumplimiento grave de las obligaciones legales.
2. Cuando se haya rehusado a la exigencia hecha en debida forma, de someter sus actos a la inspección de la Superintendencia del Subsidio Familiar.
3. Cuando se rehusé el cumplimiento de una orden debidamente expedida y notificada de la Superintendencia del Subsidio Familiar.
4. Cuando se persista en la violación de disposiciones legales o reglamentarias después de haberse advertido por la Superintendencia del Subsidio Familiar tal situación.

ARTÍCULO 93. La intervención a que se refiere el artículo 15 de la Ley 25 de 1951, tiene por objeto la adopción de las medidas administrativas que fueren necesarias para subsanar los hechos que hayan dado lugar a aquélla.

El Superintendente del Subsidio Familiar puede designar agentes especiales para asistirlo en la tarea de administración directa de la entidad intervenida.

Además, cuando se requiera puede encargar temporalmente la dirección de la entidad intervenida a un particular y emplear los expertos auxiliares y consejeros que considere necesarios, con cargo a la caja intervenida.

ARTÍCULO 94. Superada la situación que dio lugar a la intervención, ésta debe levantarse en forma inmediata, de oficio o a solicitud de parte.

Se entiende entonces que la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR tiene la facultad legal de intervenir a las Cajas de Compensación que en el ejercicio de sus funciones incumplan las obligaciones legales, cuando se han rehusado a someter sus actos a la inspección de la Superintendencia, cuando incumplan las órdenes de dicho órgano de inspección o cuando persistan en la vulneración de las normas después de las advertencias efectuadas por la SUPERSUBSIDIO.

Pues bien, en el caso de COMFAMILIAR RISARALDA según las pruebas allegadas, se encuentra que la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR presentó **memorando del 29 de noviembre de 2022** por parte del Superintendente Delegado para la Responsabilidad Administrativa y Medidas Especiales, solicitando la visita especial a COMFAMILIAR a fin de verificar el estado actual de la situación financiera de la entidad, la operación y posibles afectaciones a los recursos generados por el recaudo del 4%. (fl.711, anexo3).

Luego, del informe de visita emanado por el Equipo Comisionado de la Superintendencia (fl.398, anexo3) decidió emitir la **Resolución No. 859 del 06 de diciembre de 2022** y ordenar la intervención Administrativa Parcial de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA. Posteriormente, se profirió la **Resolución No. 521 de 2023** que prorrogó la medida por 12 meses.

Del anterior proceso antes, durante y posterior al decreto de la medida cautelar de intervención administrativa parcial, la Sala detalla a continuación, las **irregularidades que ocasionaron la vulneración del derecho al debido proceso del accionante**:

1. En la Resolución que ordenó la medida cautelar, la Superintendencia, en el proceso de evaluación, omitió solicitar el informe de la Dirección Financiera y Contable de que trata el Título II, literal b) de la Resolución 0629 del 2018. Además, dicho acto no contiene el acápite de instrucciones o recomendaciones pertinentes para superar, en el menor tiempo posible, la situación que haya dado lugar a la medida, de conformidad con el Título IV, literal e) *ibídem.*

2. Al no contener un informe de la Dirección Financiera y Contable, en los términos dispuestos por la Resolución 629 de 2018, la decisión de la SUPERSUBSIDIO carece de argumentación financiera suficiente para decretar la medida cautelar de intervención; pues si bien se hizo alusión a una cantidad de gastos por parte del Consejo Directivo de la Caja por concepto de honorarios, no se basaron en soportes o informes de la Dirección Financiera y Contable que permitan concluir que efectivamente existió un detrimento al patrimonio de la Caja. Máxime si se tiene en cuenta que, no se efectuaron comparaciones con la Caja COMFAMILIAR RISARALDA respecto a otras cajas de compensación del país o respecto de ella misma con relación a la actividad de gastos e ingresos de años anteriores.

3. Las razones de tipo económico que conllevaron a la imposición de la medida cautelar, contradicen el informe posterior de la Agencia Especial de Intervención, en el cual, el Revisor Fiscal informó en la **Resolución No. 521 de 2023** "*Por medio de la cual se prorroga la medida cautelar de Intervención Administrativa Parcial para la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA",* que en el acápite denominado "*Situación financiera actual de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA*" concluyó que la situación financiera de la Caja es favorable, los estados financieros consolidados para el periodo 2022-2021 son positivos y resultan congruentes con las Normas Internacionales de Información Financiera para Pymes. (fl.15, anexo03) Dichas apreciaciones, dejan entrever que durante el funcionamiento del Consejo Directivo -actualmente separados del cargo- la situación financiera de la Caja de Compensación, no obtuvo el

detrimento que se expuso como fundamento para decretar la medida de intervención administrativa parcial.

4. De manera que, el informe de la Dirección Financiera y Contable resultaba imperioso para emitir la decisión por parte de la SUPERSUBSIDIO, pues no bastaba con calificar subjetivamente los gastos de los miembros del Consejo Directivo como aquellos que "*desbordan la racionalidad de la buena administración"*, sino que era menester que la SUPERINTENDENCIA hiciera un informe detallado y juicioso que demostrara la situación real de la Caja y brindara los fundamentos para decidir la procedencia o no de la medida cautelar, que en últimas se adopta para subsanar las infracciones cometidas por los funcionarios de las Cajas de Compensación Familiar contra las leyes, estatutos o instrucciones de la Superintendencia.

5. Por otra parte, se evidencia que la Resolución 0859 de 2022 que ordenó la intervención administrativa parcial, omitió incluir las instrucciones o recomendaciones para superar la situación que haya dado lugar a la medida cautelar. Dicha omisión contraviene lo dispuesto en el Título IV, literal e) de la Resolución 629 de 2018 expedida por la misma SUPERSUBSIDIOS. Aquella normativa dispone que el acto administrativo que ordene la intervención administrativa debe contener las *instrucciones o recomendaciones que se consideren pertinentes para superar, en el menor tiempo posible, la situación que haya dado lugar a la medida.* Esta falencia, imposibilita evidenciar con exactitud las irregularidades y deficiencias en las que incurrió la COMFAMILIAR RISARALDA y, a su vez, prescinde de los lineamientos necesarios para superar las supuestas falencias de la Caja de Compensación y hacen inalcanzable su complimiento.

6. Ahora, también llama la atención de esta Sala que la SUPERSUBSIDIO, previo a ordenar la Intervención Administrativa, no emitió una orden que obligara al Consejo Directivo de la Caja de Compensación a efectuar acciones, presentar informes, u otros actos que debiera llevar a cabo a fin de corregir actuaciones o solventar errores o falencias administrativas y/o financieras evidenciadas por la Superintendencia, con lo cual, podría llevar a concluir un desacato o incumplimiento de las mismas. De las pruebas allegadas, no se encuentra que COMFAMILIAR hubiese

> desacatado alguna orden o recomendación, tampoco que se hubiese negado a someter sus actos a la inspección de la Superintendencia; al contrario, los informes demuestran que los funcionarios encargados de la visita especial a la Caja tuvieron acceso a los libros contables, actas, contratos, estados financieros y demás documentos que fueron analizados por el Equipo Comisionado, mismos que sirvieron de base para interponer la sanción. Tampoco se evidencia, que persista una violación de disposiciones legales o reglamentarias por parte de COMFAMILIAR que haya sido previamente advertida por la Superintendencia en una visita ordinaria.

Todo lo anterior permite concluir que la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR como órgano de inspección y vigilancia tiene la facultad legal y constitucional de intervenir las Cajas de Compensación; no obstante, aquella medida debe decretarse únicamente en casos *de grave violación* de las reglas taxativamente descritas en el artículo 92 del Decreto 341 de 1988, su aplicación debe ser suficientemente motivada (artículo 96 *ibídem*) y debe ajustarse a lo dispuesto en la Resolución 629 del 19 de septiembre de 2018; por lo tanto, la ausencia o indebida aplicación de ese conjunto de formalidades preestablecidas por el Legislador, la Administración y la misma Superintendencia, supone la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, en cuyo caso, es dable acudir a la acción de tutela como mecanismo de protección de las garantías constitucionales de los afectados.

Lo que se observa en este caso, es que la SUPERSUBSIDIO aplicó una medida cautelar sin que se configuraran los fundamentos fácticos que dan lugar a ella, obviando el cumplimiento de los presupuestos normativos antes descritos y profiriendo una decisión carente de la debida motivación y suficiente material probatorio que respalde la decisión de Intervención Administrativa como lo exige la norma. Como consecuencia, separó del cargo a los miembros del Consejo Directivo de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – COMFAMILIAR, RISARALDA, dejando sin gobierno a la Caja como entidad de derecho privado sin ánimo de lucro y vulnerando el derecho al debido proceso del accionante y los demás ex miembros del Consejo Directivo, de conformidad con la Resolución No. 2454 del 15 de septiembre de 2021 (fl.149, anexo3)

Y es que, recuérdese que el derecho al debido proceso se traduce en el cumplimiento de los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva situación jurídica. (C-214 de 1994) Por lo tanto, es imperioso el respeto de las reglas del debido proceso a la hora de emitir actos administrativos para imponer sanciones o decretar medidas cautelares de esta índole.

Teniendo en cuenta las anteriores apreciaciones jurídicas, la Sala pasa a analizar con mayor detenimiento cada una de las razones que utilizó la SUPERINTENDENCIA para decretar la medida cautelar.

4. Sobre las razones de la Superintendencia para decretar la medida cautelar de Intervención Administrativa Parcial contra COMFAMILIAR RISARALDA

En la **Resolución No. 859 del 06 de diciembre de 2022** (fl.470, anexo3) por medio de la cual se ordena la intervención Administrativa Parcial de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA, la Superintendencia basó su decisión en la visita especial de los funcionarios comisionados quienes hallaron lo siguiente:

4.1) Irregularidad en la designación de un miembro del Consejo Directivo.

La Consejera SANDRA MILENA ARANGO fue designada con la Resolución No. 2454 de 2021 como miembro del Consejo Directivo; sin embargo, la SUPERINTENDENCIA declaró que no cumplía con la condición indispensable de ser trabajadora dependiente porque figuraba como trabajadora independiente.

Análisis de la Sala

Al respecto, debe decirse que la designación de la Consejera fue avalada y aceptada por el Ministerio del Trabajo el 02 de marzo de 2021 (fl.488, anexo3), a través de la **Resolución No. 2454 del 15 de septiembre de 2021**, (fl.149, anexo3) en la cual, se informa que el día 19 de agosto de 2021, el Comité de Análisis y Evaluación del Ministerio de Trabajo verificó las hojas de vida y demás documentos de los postulados para conformar el Consejo Directivo y comprobó

su idoneidad y legalidad para asumir dicho cargo, acorde con lo regulado en la Resolución 474 de 2019. Aunado a ello, la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR mediante oficio No. 2-2021-152680 informó al Ministerio el cumplimiento de los requisitos legales por parte de los postulados, acorde con lo dispuesto en el Decreto 2595 de 2012.

En el Concepto de la SUPERINTENDENCIA No. 17/2022/CJUR- 41/2022/CJUR mediante el cual se pronunció sobre la viabilidad de designar un trabajador independiente como miembro del Consejo Directivo (fl.479, anexo3), señaló que dentro de sus funciones está claramente definido la inviabilidad de su intervención en temas meramente administrativos de las Cajas de Compensación, dado que, sus facultades están expresamente definidas en la Ley. En todo caso, advirtió que es imposible la participación de un trabajador independiente en un Consejo Directivo de una Caja de Compensación Familiar, pues no cuenta con la calidad de trabajador activo de la misma.

El Decreto Ley 2463 de 1981 en su artículo 3º, señala que no podrán ser elegidos los miembros de los consejos o juntas directivas ni directores administrativos o gerentes quienes: "*a) Se hallen en interdicción judicial o inhabilitados para ejercer el comercio; b) Hayan sido condenados a pena privativa de la libertad por cualquier delito, excepto los culposos; c) Hayan sido sancionados por faltas graves, en el ejercicio de su profesión; d) Tengan el carácter de funcionarios públicos; e) Hayan ejercido funciones de control fiscal en la respectiva entidad durante el año anterior a la fecha de su elección o desempeñado cargos de nivel directivo, asesor, ejecutivo, técnico o administrativo en la Superintendencia del Subsidio Familiar.*" Así mismo, el artículo 5º establece que será nula la elección o designación de personas que contraríen las disposiciones de inhabilidades e impedimentos dichas con antelación.

De las disposiciones normativas anteriormente mencionadas se concluye que, tal como lo explicó el mismo órgano de inspección y vigilancia, le está vedado inmiscuirse en temas meramente administrativos de las Cajas de Compensación, específicamente en lo relacionado a la información de trabajadores de la Caja y de la planta del personal, lo cual coincide con lo dicho en el oficio del 09 de diciembre de 2022 de la PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL (fl.3, anexo12).

Ahora, si bien la Consejera no era trabajadora dependiente sino independiente al momento de su designación, la norma –Decreto Ley 2463 de 1981 en su artículo 3º- no establece taxativamente que dicha situación viole las reglas de elección de los miembros del Consejo y, en caso de que fuese inhabilitada para ello, el concepto emanado en el año 2022 por la Superintendencia es posterior a la designación y nombramiento de la Consejera, acaecida en el año 2021.

De cualquier forma, la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR, según la mencionada Resolución 2454 de 2021, emitió oficio No. 2-2021-152680 del 01 de septiembre de 2021 donde informó al Ministerio de Trabajo que todos los postulados al Consejo Directivo, incluida la señora SANDRA MILENA ARANGO, cumplían con los requisitos legales para su postulación, es decir que la SUPERSUBSIDIO estudio, avaló y aprobó dicho nombramiento, pero luego, declaró su inhabilidad como fundamento para decretar la medida cautelar. A pesar de todo, la Superintendencia no hizo uso de la facultad que tenía para solicitar la declaración de nulidad de la Resolución 2454 de septiembre de 2021 de nombramiento de la Consejera, de conformidad con el artículo 5 del Decreto Ley arriba mencionado, en concordancia con lo estipulado en el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual, tenía el término de cuatro (4) meses siguientes a su comunicación.

Así pues, el nombramiento de la señora SANDRA MILENA ARANGO como miembro del Consejo Directivo de COMFAMILIAR RISARALDA, no puede catalogarse como una vulneración grave de las disposiciones legales, pues como se explicó, la norma no establece taxativamente que la condición de trabajadora independiente sea una inhabilidad o impedimento para asumir el cargo y mucho menos que ello sea objeto de sanciones, más cuando su nombramiento fue avalado por el Ministerio de Trabajo y el cumplimiento de los requisitos fue analizado y aprobado previamente por la misma Superintendencia. En todo caso, para retirarla del cargo debió solicitar la nulidad del acto de nombramiento por la falta del cumplimiento de los requisitos legales dentro de los términos estipulados por la norma, pero no se hizo.

Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista que según el Decreto 2595 de 2012, en su artículo 5 de las funciones del Despacho del Superintendente del Subsidio Familiar, se señala en el numeral 14 y 15, lo siguiente:

"ARTÍCULO 5°. Funciones del Despacho del Superintendente del Subsidio Familiar. Son funciones del Despacho del Superintendente del Subsidio Familiar las siguientes:

14. ***Vigilar el cumplimiento del régimen de incompatibilidades e inhabilidades para el ejercicio de funciones directivas*** *y de elección dentro de la organización de las entidades bajo su vigilancia.*

15. ***Verificar que los miembros de los Consejos Directivos****, el Director Administrativo, el Revisor Fiscal y sus suplentes de las Cajas de Compensación Familiar, reúnan los requisitos legales y de idoneidad exigidos por la ley para el desempeño de estos cargos."* (Negrilla fuera de texto)

De modo que, si se llegare a la conclusión que existió un indebido nombramiento de un miembro del Consejo Directivo, también debía concluirse que el Superintendente faltó a su deber legar de verificar el complimiento de los requisitos legales para desempeñar el cargo de miembro del Consejo. Y en todo caso, como ya se explicó con suficiencia, el nombramiento de la Consejera SANDRA MILENA ARANGO, fue previamente avalado y aprobado por esa misma Corporación.

4.2. Sobre la fijación de los honorarios por cada sesión del Consejo Directivo.

El segundo argumento de la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR para declarar la Intervención Administrativa Parcial de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA, fue la fijación de los honorarios aprobados mediante la Resolución No. 625 del 12 de octubre de 2021 de la SUPERINTENDENCIA, la cual fijó un valor de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada sesión del Consejo Directivo.

La Superintendencia explicó que en el año 2021 y 2022 el Consejo Directivo había percibido la suma de $1.835.636.275 por concepto de pago de honorarios y otros conceptos, que aumentan el gasto operacional de la Corporación.

En contraposición, los miembros del Consejo Directivo en el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 859 del 06 de diciembre de 2022 (fl.26, anexo3) se indicó que existió una apreciación errónea de los informes remitidos por el Revisor Fiscal, pues en ellos estaban incluidos los honorarios del Director Administrativo, cuyo valor es muy superior al devengado por los consejeros. Además, recordó que la fijación de los honorarios se efectuó en el año 2020 por la Asamblea General de Afiliados, de conformidad con el artículo 38 del numeral 9 de los estatutos; esto es, previo a la designación del actual Consejo Directivo. Finalmente, se advirtió que si bien los gastos de operación por dos años ascendieron a la suma de $1.800.000.000 (mil ochocientos millones de pesos) no se consideran desproporcionados frente a un presupuesto anual de $400.000.000.000 (cuatrocientos mil millones de pesos), lo cual evidencia que los gastos causados por el Consejo Directivo no ascienden al 0.20% de los gastos de administración de la Caja.

Análisis de la Sala

Para esta Corporación, la mencionada Resolución de intervención habla de un calificativo "*desproporcionado*" sin que exista un comparativo o indicación del límite legal que se deba aplicar a los gastos de administración del Consejo Directivo, y que se encuentren previamente dispuestos por la Superintendencia.

En este punto, debe recordarse que según el numeral 5 del artículo Decreto 2595 de 2012, se fijó como función del Despacho del Superintendente del Subsidio Familiar "***Definir para las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con lo señalado en la ley y en los planes de desarrollo, el límite máximo del monto anual de las inversiones, los gastos administrativos y la formación de las reservas****, con el fin de procurar el máximo beneficio para la familia y personas a cargo de los trabajadores con derecho a la prestación social del subsidio familiar."* (Negrilla fuera de texto)

Ahora, si la SUPERINTENDENCIA tenía la convicción de la existencia de gastos *desproporcionados* por parte del Consejo Directivo de COMFAMILIAR RISARALDA, no se evidenció que hubiese efectuado advertencias, recomendaciones o medidas tendientes a reducir los gastos de administración. Tampoco, se encuentra en las resoluciones que se hubiese pactado un Plan de Mejoramiento para afrontar la "crisis" financiera de la Caja, lo cual resulta necesario, si se tiene en cuenta que las medidas cautelares son una herramienta de la Superintendencia que tiene como propósito subsanar los hechos que dieron lugar a ella (artículo 93, Decreto 341/88) y lograr que el funcionamiento de las Cajas se ajuste a las leyes, decretos y los mismos estatutos internos. (artículo 77 *ibídem*)

Bajo tales circunstancias, si la Superintendencia evidenció irregularidades y altos costos de los honorarios y gastos de administración, que dicho sea de paso se establecieron antes de la designación y nombramiento de los miembros del Consejo Directivo, tenía la obligación legal de establecer los límites de los gastos anuales de la Caja (numeral 5 del artículo, Decreto 2595 de 2012), la facultad de realizar visitas ordinarias y especiales, efectuar un control financiero y contable y, conforme a ello, *formular recomendaciones tendientes a preservar el buen funcionamiento* (inciso 2, artículo 80, Decreto 341/88*)* Contrario a ello, decretó la medida cautelar de Intervención Administrativa Parcial creada únicamente para casos de violación grave de las normas legales.

Aunado a lo antes dicho, llama especial atención de esta Sala de Decisión que, precisamente en el periodo 2022-2021 donde se efectuaron gastos de operación por la suma de $1.800.000.000, el Revisor Fiscal advirtió que se encontró una situación financiera favorable con estados financieros positivos y congruentes con las Normas Internacionales de Información Financiera para Pymes, lo anterior, según el informe contenido en la **Resolución No. 521 de 2023** que prorrogó la medida de intervención, en el acápite denominado "*Situación financiera actual de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA*" (fl.15, anexo03). Lo anterior, conlleva a concluir que durante el funcionamiento del Consejo Directivo la situación financiera de la Caja de Compensación, no obtuvo el detrimento que se expuso como fundamento para decretar y prorrogar la medida de intervención administrativa.

Y es que es necesario reiterar que la SUPERSUBSIDIO no efectuó comparaciones de la Caja COMFAMILIAR RISARALDA respecto a otras cajas de compensación del país o respecto de ella misma con relación a la actividad de gastos e ingresos de años anteriores o conforme a las sumas de dinero utilizadas por otros miembros del Consejo Directivo en administraciones pasadas. Mucho menos, se realizó el informe de la Dirección Financiera y Contable, en los términos que dispone la Resolución 0629 de 2018; lo cual, resultaba imperioso para definir la verdadera situación financiera de la Caja y decidir sobre la necesidad de su intervención administrativa.

4.3. Sobre la remoción del Director Administrativo de la Caja de Compensación.

Por último, la Superintendencia señaló que mediante acta 1231 del 29 de noviembre de 2022, el Consejo Directivo de la Caja cambió el orden del día con el propósito de incluir la terminación del contrato de trabajo a término fijo del doctor LUIS FERNANDO ACOSTA SANZ, argumentando una justa causa para despedir, con lo cual se había vulnerado el Reglamento Interno de la Caja de Compensación y se había puesto en riesgo a la entidad por las posibles sanciones pecuniarias de una demanda laboral.

Análisis de la Sala

Pues bien, en las pruebas allegadas se encuentra el **Acta No. 1231 del 29 de noviembre de 2022** (fl.636, anexo3) mediante la cual se remueve del cargo al Director Administrativo, el Dr. **Luis Fernando Acosta Sanz** y se nombra por mayoría calificada como nuevo Director al Dr. Fabio Alberto Salazar Rojas, teniendo 7 votos A FAVOR, 2 en ABSTENCIÓN y 1 NEGATIVO. En esa misma sesión se modificó el plan de inversiones, se hizo la presentación de dos contratos por parte del Subdirector de salud, se rindió un informe de auditoría Kit Escolar, se aprobaron las actas 1227, 1228, 1229 y 1230, se efectuó el nombramiento de la Comisión para aprobar el acta y, finalmente, se abordaron otras proposiciones y varios.

La decisión de terminación del contrato de trabajo del Director Administrativo, se basó en el oficio del 28 de noviembre de 2022 (fl.1156, anexo3) en el que la

abogada y asesora laboral de la Caja de Compensación, advirtió varias irregularidades en la administración, como por ejemplo, en la aprobación de préstamos para vivienda por fuera de la Convención, en la firma de un contrato por más de 350 millones de pesos, en los sobrecostos en la compra de materiales y liquidación de contrato sin tener en cuenta el no pago del FIC, la ausencia de presentación del informe de gestión, la incorrecta convocatoria del Consejo Directivo sin el cumplimiento de los lineamientos de la entidad, entre otros.

Se debe tener en cuenta que los miembros del Consejo Directivo, previo al despido, expusieron varias situaciones consideradas como irregulares por parte del Director Administrativo, entre ellas, la violación de la cláusula de exclusividad pactada en el contrato de trabajo, pues el doctor LUIS FERNANDO ACOSTA SANZ se encontraba también vinculado a la Junta Directiva de la Operadora Agropecuaria Operagro S.A.S. (fl.1156, anexo3)

Como se explicó con antelación la SUPERINTENDENCIA como órgano de inspección y vigilancia, no cuenta con la facultad legal para intervenir en temas de índole laboral de las Cajas de Compensación. Así lo dejó sentado esa misma Corporación en el oficio del 25 de julio de 2021 (fl.218, anexo3), donde dijo: "*la Superintendencia del Subsidio Familiar no es competente para pronunciare sobre asuntos laborales que atañen a las CCF.*", pues las Cajas son personas jurídicas de derecho privado que cumplen una función de la Seguridad Social, según el artículo 39 de la Ley 21 de 1982 y al ser una entidad de derecho privado se rigen en materia laboral por el Código Sustantivo del Trabajo y las personas que laboran para ellas son consideradas trabajadores particulares, reguladas por las disposiciones de ese mismo código laboral.

De este modo, es factible concluir que cualquier controversia que suscite respecto de la terminación de un contrato de trabajo de COMFAMILIAR RISARALDA, debe ser dirimido ante un juez laboral que deberá determinar si el despido del doctor LUIS FERNANDO ACOSTA SANZ se efectuó o no bajo los parámetros de la justa causa para despedir.

En ese sentido, la finalización del contrato laboral del Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar no podría calificarse como una falta grave que habilite a la Administración a intervenir la entidad, máxime cuando una vez

efectuada la consulta de procesos de la página de la Rama Judicial[2], no se evidencia que el doctor ACOSTA SANZ, a la fecha, hubiese interpuesto una demanda ordinaria laboral en contra de COMFAMILIAR o alguno de los miembros del Consejo, por considerar que el despido se realizó sin una justa causa. Tanto es así, que ni siquiera contestó la tutela que le fue notificada el 15 de agosto de 2023.

Así las cosas, la terminación del contrato de trabajo del Director Administrativo, los supuestos altos costos de los honorarios del Consejo Directivo y la presunta irregularidad en el nombramiento de uno de los miembros del Consejo de COMFAMILIAR, son argumentos insuficientes para decretar la medida cautelar de intervención administrativa, haciendo que la misma resulte desproporcionada, insuficientemente motivada e innecesaria.

Sobre este tema, vale la pena traer a colación la sentencia del Consejo de Estado del 06 de diciembre de 2001, rad. 11001-03-24-000-2000-6132-01 con ponencia del Consejero Manuel Santiago Urueta Ayola, en la que se advirtió que la medida cautelar de intervención administrativa "*debe estar referida, según las reglas establecidas por el artículo 92 ibídem, a* ***situaciones de grave y reiterada violación de las normas legales o de los estatutos, infiriéndose de ello que su adopción no puede obedecer a cualquier clase de violación u inobservancia,*** *incluso de las instrucciones impartidas por la misma Supersubsidio, sino a* ***situaciones de tal magnitud que afecten gravemente el cumplimiento de los objetivos trazados por la ley****."* (Negrilla fuera de texto)

En consecuencia, para que la intervención administrativa sea viable debe acaecer una vulneración grave y reiterada de las normas o estatutos que rigen a las Cajas de Compensación, por lo cual, no será procedente cuando se encuentren irregularidades leves o menos gravosas que no atenten contra las leyes establecidas.

5. Sobre la decisión de prorrogar la medida cautelar de Intervención Administrativa Parcial.

[2] Ver: https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NombreRazonSocial

La SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR decidió prorrogar por doce (12) meses la Intervención Administrativa Parcial, mediante la Resolución No. 0521 de 2023 (fl.3, anexo3). El fundamento de dicha determinación fue el **1)** Informe de Análisis Integral de Comfamiliar de la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales, **2)** la Opinión del Revisor Fiscal y **3)** la Recomendación del Comité de Dirección y Coordinación Institucional. (fl.3, anexo3)

En el Informe de Análisis Integral de Comfamiliar de la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales, el Director Administrativo, el Revisor Fiscal y el Agente Especial de Intervención, presentaron el avance del **Plan de Mejoramiento de Intervención (PDMI)**, en el cual, se analiza el seguimiento y progreso una serie de actividades o metas dirigidas a solventar siete (7) observaciones o incumplimientos por parte de la Caja.

Las observaciones son las siguientes:

Observación 1: Se refiere al incumplimiento de requisitos por parte de los aspirantes a formar parte del Consejo Directivo.
Observación 2: La acción de mejora consiste en actualizar y ajustar el reglamento del Consejo Directivo de acuerdo con el procedimiento actual y las directrices administrativas vigentes.
Observación 3: La acción de mejora consiste en establecer una inducción, capacitación y actualización permanente para los miembros del Consejo Directivo.
Observación 4: La acción de mejora consiste en ajustar el Manual de Contratación.
Observación 5: Se señala la falta de un procedimiento interno de Asamblea General.
Observación 6: Se destaca la necesidad de actualizar los Estatutos actuales de la Caja de Compensación Familiar – COMFAMILIAR RISARALDA.
Observación 7: Se destaca que las actuaciones de los miembros del Consejo Directivo fueron contrarias a lo establecido en el Código de Ética y Buen Gobierno, así como al debido procedimiento de defensa.

Según los informes descritos en la mentada Resolución, las actividades y metas trazadas en el PDMI para superar cada una de las observaciones no han sido ejecutadas al 100%, teniendo en cuenta que, el porcentaje de cumplimiento ponderado es del 55%, que resulta ser muy por debajo del objetivo del 94% establecido para el mes de abril de 2023. Aunado a ello, se indicó que el Programa de Salud – IPS de la entidad ha sufrido pérdidas financieras considerables, en virtud de ello, se prorrogó la medida por doce (12) meses más.

Los objetivos dispuestos para vencer las siete (7) falencias son la creación de una lista de chequeo de los requisitos para ser miembro del Consejo Directivo, actualización del Reglamento Consejo Directivo de 2023, establecer un plan de formación para la capacitación e inducción de los miembros del Consejo Directivo, ajustar el Manual de Contratación, crear el procedimiento interno de la Asamblea General, actualización y reforma de Estatutos de la Caja de Compensación y actualizar el Código de Ética y Buen Gobierno.

En cada una de estas metas, se indicó los documentos fueron creados, actualizados, analizados y aprobados por el Agente Especial de Intervención y solo quedaba pendiente la socialización e implementación; no obstante, no se indicó la forma en que se debía socializar los nuevos documentos ni ante quiénes se debía efectuar dicho proceso para calificarlo como 100% superado. Además, en ciertas **observaciones** quedó la información del avance de forma imprecisa y contradictoria, como se pasa a explicar.

Por ejemplo, en la **observación 2**, se indicó que si bien se creó y aprobó el documento del Reglamento Consejo Directivo de 2023, no puede realizarse su socialización hasta que el nuevo Consejo Directivo esté activo; es decir, cuando termine el gobierno de los anteriores miembros del Consejo elegidos hasta el año 2025 y que fueron separados del cargo; lo cual, es una meta imposible de cumplir porque supone que esta tarea sería cumplida cuando el nuevo Consejo esté activo después del 2025, momento en el cual se podría efectuar la socialización del Reglamento del 2023.

En la **observación 5** se creó un procedimiento interno de la Asamblea General y aunque se indicó que fue aprobado y solo quedaba pendiente su socialización, luego se manifestó que no estaba aprobado y su avance se calificó en 0%.

En la **observación 7** aunque se realizó la actualización del Código de Ética y Buen Gobierno y se publicó en la página web de la Caja, se calificó su avance con el 0%, por cuanto se debía dar mayor socialización sin indicar el método, funcionarios y proceso para ello.

Así pues, se encuentra que en las siete observaciones se crearon y aprobaron todos los documentos dispuestos para subsanar las falencias de la Caja de Compensación; sin embargo, llama la atención de la Sala que se haya otorgado un bajo porcentaje de progreso en cada una de las metas que resultó en el **57.5%** del avance total del PDMI, aunque solo faltase la publicación y/o socialización de los documentos creados, aprobados y propuestos como metas para superación de la problemática de la Caja.

Así las cosas, para esta Sala de Decisión, el avance de las actividades trazadas en el Plan de Mejoramiento de Intervención (PDMI), realmente superan el 57.5% expresado en la mencionada Resolución, pues lo único que hace falta es la publicación y divulgación de los documentos creados y aprobados por los funcionarios que actualmente intervienen la Caja y, en ese sentido, no existen razones suficientemente demostradas para que la SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR hubiese decidido prorrogar por doce (12) meses más la intervención administrativa parcial de COMFAMILIAR RISARALDA.

No puede perderse de vista que la intención de la medida cautelar de Intervención Administrativa es superar las causas que originaron la intervención y la función de la Superintendencia es la de inspeccionar, controlar y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones encaminadas a superar, en el menor tiempo posible, las falencias de las Cajas de Compensación; por ende, cuando se impone la medida cautelar y se prorroga la misma sin la verificación juiciosa de los yerros endilgados a los funcionarios de las Cajas y sin un análisis cuidadoso de los avances en el Plan de Mejoramiento, se traduce en una vulneración grosera del derecho al debido proceso.

Y es que debe recordarse que el Consejo Directivo es parte indispensable y fundamental para el buen gobierno de una Caja de Compensación Familiar y es la representación de los trabajadores como beneficiarios de subsidios y

empleadores como encargados de contribuir al sistema. El Consejo Directivo es el órgano de dirección de la Caja de Compensación porque coordina la estructura interna de la Caja y hace parte de todo el engranaje que permite el desarrollo adecuado del objeto social, objetivos y planes sociales de las Cajas, fijando políticas administrativas, económicas y financieras.[3]

El Consejo Directivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 21 de 1982, es el órgano colegiado idóneo y encargado de adoptar las políticas administrativas y financieras de las Cajas, aprobar los planes y programas de inversión de los servicios sociales, aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos, fijar la cuota del subsidio en dinero pagadera por personas a cargo, determinar el uso de los rendimientos generados por el ejercicio de las operaciones de la Caja, controlar los programas, elegir el Director Administrativo, evaluar los informes trimestrales de gestión, aprobar los contratos que suscriba el Director administrativo y las demás que señale la Ley.

De modo que, la Superintendencia al retirar del cargo de forma injustificada a los miembros de dicho Consejo, realmente deja sin gobierno a la Caja de Compensación y sin la representación que no se demostró que hubiese vulnerado las disposiciones legales, constitucionales y administrativas a que están obligadas. Tampoco se acreditaron razones suficientes y jurídicamente válidas para prorrogar la intervención parcial, pues es claro que el avance del Plan de Mejoramiento de Intervención (PDMI) es más alto que el 57.5% que fue asignado, máxime si se tiene en cuenta que solo quedó pendiente la labor de divulgación y socialización de los documentos creados y aprobados por la Superintendencia, tarea que claramente puede realizarse en menos tiempo que los doce (12) meses de la prórroga e incluso durante el gobierno del Consejo Directivo asignado para el periodo 2021-2025.

6. Conclusión y Decisión de la Intervención Administrativa Parcial

En conclusión, para esta Sala de Decisión cada uno de los argumentos expuestos en la **Resolución No. 859 del 06 de diciembre de 2022** y la **Resolución No. 0521 de 2023**, por medio de la cual se ordenó y prorrogó la intervención

[3] Circular Básica Jurídica – Título III. Cajas de Compensación Familiar – Superintendencia del Subsidio Familiar. Link: f0b3043c-296c-2e29-478b-c279ebcd1662 (ssf.gov.co)

Administrativa Parcial de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA, resultan ser insuficientes para calificar sus actuaciones como violaciones **graves** a las normas vigentes y estatutos de la Caja de Compensación y, en ese sentido, no era viable decretar su Intervención Administrativa Parcial y mucho menos prorrogarla por doce meses, siendo que se trata de una medida cautelar sancionatoria que se aplica en situaciones de tal magnitud que afecten gravemente el cumplimiento de los objetivos trazados por la ley.

Así pues, no queda otro camino que, REVOCAR la sentencia de primera instancia que declaró improcedente la acción de tutela, para en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso reclamado por el accionante, por las razones antes expuestas. En ese sentido, se ordenará la suspensión de los efectos jurídicos de la Resolución No. 0859 del 06 de diciembre de 2022 "*por medio de la cual se ordena la intervención administrativa parcial de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA",* la Resolución No. 0150 del 22 de febrero de 2023 "*por medio del cual se confirmó la decisión de intercesión"* y la Resolución No 0521 del 06 de junio de 2023, por medio de la cual se prorroga por doce (12) meses más la intervención administrativa parcial.

De conformidad con lo anterior, se deberá reintegrar a los miembros del Consejo Directivo de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA que se encontraban designados antes de la separación del cargo, según los nombramientos de la Resolución No. 2454 del 15 de septiembre de 2021 "P*or la cual se designan los Representantes de los Trabajadores ante el Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA para el periodo 2021-2025*".

Así mismo, se exhortará a la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR para que, efectúe las visitas ordinarias y especiales a que haya lugar, establezca las recomendaciones pertinentes a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA y efectúe un seguimiento activo y juicioso del cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas trazadas.

Por último, dado que no se evidenció vulneración de los derechos por parte de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL, no se impartirán órdenes en su contra, pues el accionante no demostró haber presentado solicitud de investigación disciplinaria en contra de los funcionarios de la Superintendencia que se encuentre pendiente de resolver por la entidad. No obstante, se le comunicará esta decisión y se instará para que inicie las actuaciones que considere pertinentes.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: **REVOCAR** la sentencia impugnada, proferida por el Juzgado Segundo del Circuito de Pereira, Risaralda.

SEGUNDO: TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso del accionante ISRAEL ALBERTO LONDOÑO LONDOÑO, en contra de la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR.

TERCERO: SUSPENDER los efectos jurídicos de la **Resolución No. 0859 del 06 de diciembre de 2022** "por medio de la cual se ordena la intervención administrativa parcial de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA" la **Resolución No. 0150 del 22 de febrero de 2023** "por medio del cual se confirmó la decisión de intercesión" y la **Resolución No 0521 del 06 de junio de 2023**, por medio de la cual se prorroga por doce (12) meses más la intervención administrativa.

CUARTO: Como consecuencia de lo anterior, se deberá **REINTEGRAR** a los miembros del Consejo Directivo de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA que se encontraban designados antes de la separación del cargo, según los nombramientos de la Resolución No. 2454 del 15 de septiembre de 2021 "Por la cual se designan los Representantes de los Trabajadores ante el Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda –

COMFAMILIAR RISARALDA para el periodo 2021-2025", entre los cuales está el accionante señor ISRAEL ALBERTO LONDOÑO LONDOÑO.

QUINTO: EXHORTAR a la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR, para que, efectúe las visitas ordinarias y especiales a que haya lugar, establezca las recomendaciones pertinentes a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA y efectúe un seguimiento activo del cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas trazadas, según el procedimiento regulado en el Decreto 341 de 1988 en concordancia con lo establecido en el Decreto 2595 de 2012, Decreto Ley 2463 de 1981, Ley 25 de 1981, Ley 29 de 1982, y las demás vigentes y aplicables según el caso.

SEXTO: INSTAR a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL para que, si a bien lo amerita, inicie las actuaciones que considere pertinentes.

SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE esta providencia a las partes en la forma y términos consagrados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

OCTAVO: DENTRO de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente fallo, **REMÍTASE** de forma electrónica y en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, la presente Acción de Tutela ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO

OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ
Salvamento de voto

Firmado Por:

German Dario Goez Vinasco
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 003 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Julio Cesar Salazar Muñoz
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 002 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda
Firma Con Salvamento De Voto

Olga Lucia Hoyos Sepulveda
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 004 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 12431ef5dc02b247f2774e76a7deabbe6177d9f24c926ea673d8de45e22327c7
Documento generado en 04/10/2023 02:49:58 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica