

en su condición de: Providencia: Sentencia Nro. 068  
Radicación: 66001-31-05-002-2023-10210-00  
Proceso: Acción de Tutela  
Accionante: Israel Alberto Londoño Londoño  
Accionada: Procuraduría General de la Nación y Superintendencia de Subsidio Familiar

## REPUBLICA DE COLOMBIA - RAMA JUDICIAL



### JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO PEREIRA, RISARALDA

Pereira-Risaralda, cuatro (4) de julio de dos mil veintitrés (2023)

#### I. ASUNTO

Procede este Despacho judicial a resolver la acción de tutela propuesta por el señor **ISRAEL ALBERTO LONDOÑO LONDOÑO**, en contra de la **PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION** y la **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**, solicitando la protección a sus derechos fundamentales de **DEBIDO PROCESO** y **DIGNIDAD HUMANA**.

#### II. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES

##### ACCIONANTE

Se trata de **ISRAEL ALBERTO LONDOÑO LONDOÑO**, identificado con la C.C. No. **10.119.193**, quien en la presente acción está representado por el abogado **ESNEIDER CABANA PEREZ** y recibe notificaciones en el correo electrónico [ejcabana@gmail.com](mailto:ejcabana@gmail.com).

##### ACCIONADA

La acción va dirigida contra la **PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**, por medio de la Dra. **MARGARITA CABELLO BLANCO**, en calidad de **Procuradora General** o quien haga sus veces y que recibe notificaciones en el correo electrónico [procesosjudiciales@procuraduria.gov.co](mailto:procesosjudiciales@procuraduria.gov.co), y la **SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR**, a través del Dr. **LUIS GUILLERMO PÉREZ CASAS**, en calidad de Superintendente, el cual se notifica a través del correo electrónico [notificacionesjudiciales@ssf.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@ssf.gov.co).

#### III. ANTECEDENTES

##### HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES.

Indicó el vocero judicial del accionante que El Consejo Directivo de Comfamiliar Risaralda, en reunión celebrada el 29 de noviembre de 2022, decidió remover al Director Administrativo Dr. Luis Fernando Acosta Sanz designando en su reemplazo al Dr. Fabio Alberto Salazar Rojas. En esta misma fecha, el Superintendente del Subsidio Familiar interactuó vía WhatsApp con uno de los consejeros, informándose de lo que sucedía a medida que avanzaba la reunión, solicitando documentos de manera informal y sin mediar actuación administrativa.

Que en esa misma fecha el secretario General de la Superintendencia ordenó visita especial (no ordinaria) a Comfamiliar Risaralda, comisionando cinco profesionales, sin determinar el alcance y objeto de la misma. El 2 de diciembre si previo decreto aprobatorio los funcionarios comisionados recibieron entrevistas a miembros del Consejo Directivo, solicitando no grabar la reunión ni levantar acta.

Manifestó que la Superintendencia de Subsidio Familiar, en tiempo récord, el 6 de diciembre de 2022 emitió resolución N° 0859 mediante la cual dispuso: 1) ordenar la medida cautelar de intervención administrativa parcial de Comfamiliar Risaralda por el término de 6 meses; 2) separar del cargo a los miembros del Consejo Directivo; 3) improbar y dejar sin efectos las decisiones de elección y remoción del Director Administrativo, tomadas en sesión del 29 de noviembre y contenidas en el acta N°1231 y 4) designar como Agente Especial Interventor al Dr. Iván Eduardo García Duque.

Hace el accionante un relato de los pormenores acaecidos en la reunión celebrada el 29 de noviembre de 2022 y que a su juicio configuraron irregularidades como la conversación sostenida vía WhatsApp entre el Superintendente de Subsidio Familiar y uno de los consejeros, demostrando un marcado interés particular.

Cuestiona la prontitud con que actuó la accionada para separar al consejo directivo y no permitir el reemplazo del mal administrador y asumir la coadministración de Comfamiliar Risaralda.

Indicó que la Resolución No. 0859 de 2022 fue recurrida en la oportunidad procesal correspondiente siendo confirmada a través de Resolución No. 0150 del 22 de febrero de 2023 por lo medio de la cual quedó agotada la vía gubernativa.

Señaló que la procuraduría el día 09 de diciembre del 2022, mediante oficio DTS 12227 SIAF 610501, suscrito doctora DIANA MARGARITA OJEDA VISBAL Procuradora Delegada, dada las arbitrariedades que se viene tomando por parte del señor Superintendente, procedió a solicitar una serie de información y documentación al considerar que la Superintendencia de Subsidio Familiar se estaba extralimitando en sus funciones, no obstante, a la fecha esa entidad no ha realizado ninguna actuación para garantizar que los derechos de los miembros de los consejos directivos y las demás cajas sean vulnerados.

Finalmente precisó que la superintendencia ha estado vulnerando los derechos de los miembros del consejo, toda vez que la Caja de Compensación, ha venido siendo bien manejada y ahora el Superintendente con su actuar pretende tener el control de la caja, designando persona a él allegadas, siendo evidente una coadministración, no siendo esa la finalidad de las superintendencias.

Con todo lo anterior, el accionante considera que la Superintendencia de Subsidio Familiar ha trasgredido sus derechos fundamentales al debido proceso y dignidad humana

#### **IV. ACTUACIONES SURTIDAS POR EL DESPACHO.**

A la acción se le imprimió el trámite de rigor, siendo admitida por auto del 21 de junio del año en curso, de la acción se le corrió traslado a las accionadas a efectos de que ejercieran el derecho de defensa, se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones formuladas, y allegaran las pruebas que pretendieran hacer valer en ejercicio de su derecho de defensa, concediéndoles DOS (2) días hábiles para el efecto, de conformidad con los artículos 16 y 19 del Decreto 2591 de 1991.

#### **CONTESTACION.**

La **SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR**, en su contestación, manifestó que lo aquí pretendido por el actor, no es procedente toda vez que en está no se está demostrando la existencia de un perjuicio irremediable, y, por la existencia de otro medio de defensa judicial al cual puede acudir el actor.

Indicó que no es la acción de tutela el medio para atacar la decisión tomada a través de la Resolución No. 0859 de 2022, que inicialmente procedía el recurso de reposición el cual fue efectivamente interpuesto por los señores miembros suspendidos del Consejo Directivo y que ahora el camino que les queda es demandar el acto administrativo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Aduce que en presente caso no se configura un perjuicio irremediable que hagan viable la acción de tutela.

Agregó que esta Superintendencia le corresponde 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 y demás normas reglamentarias.

La Resolución No. 0859 de 2022 por la cual se adoptó la medida cautelar de intervención administrativa parcial de Comfamiliar Risaralda es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, toda vez que se expidió por funcionario competente, está debidamente motivada, respetando las formas y etapas previstas para su expedición. La decisión que se adoptó es adecuada, indispensable y ajustada a derecho, atendiendo la gravedad de la situación y los hallazgos encontrados en la visita realizada.

Señaló que los derechos invocados por el actor no se están vulnerando de manera alguna por parte de esa entidad.

Solicita que se rechace por improcedente la presente acción de tutela por no cumplirse el requisito de subsidiariedad y por no haberse demostrado la configuración de perjuicio irremediable, y de manera subsidiaria que se declare que no ha existido vulneración a derecho fundamental alguno.

La **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, a través de la **Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social**, en su informe, indicó que ciertamente ese Agente del Ministerio Público ante las denuncias presentadas en relación con la situación presentada en la Caja de Compensación de Risaralda, procedió a intervenir y ante la respuesta dada a esa Procuraduría por parte del Superintendente de Subsidio Familiar a los anteriores interrogantes, y advirtiendo que la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo no cuenta con funciones disciplinarias, mediante oficio DTS SIAF 655 del 11 de enero de 2023, dio traslado de dicha intervención a la Procuraduría Delegada Disciplinaria de instrucción 1 – Primera, para la Vigilancia Administrativa, con el fin de que esa Delegación hiciera parte del proceso disciplinario que encuentre pertinente en contra del citado Superintendente de Subsidio Familiar, y en virtud a lo respondido frente a los interrogantes hechos, estando en curso el proceso disciplinario radicado lus E-2023-24211045 IUC d-2023- 2944927002C.

Afirmó que esa Procuraduría respondió una petición elevada por el Representante a la Cámara Alejandro García Ríos, relacionada con lo acaecido en la Caja de Compensación de Risaralda y en la actualidad, no tiene quejas o solicitudes pendientes en ese sentido.

Finalmente, solicitó se niegue el amparo pretendido por el accionante en contra de la Procuraduría, toda vez que éste no demostró en este trámite que esa entidad le hubiera vulnerado los derechos fundamentales invocados, por el contrario, quedó demostrado que la Procuraduría General de la Nación ha adelantado en este asunto las actuaciones propias de su competencia preventiva y disciplinaria.

## **V. CONSIDERACIONES**

### **EXAMEN DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

#### **GENERALIDADES ACCIÓN TUTELA – PROCEDENCIA.**

La acción de tutela es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991 para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política y dentro de los casos descritos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta su ejercicio.

La acción de amparo introducida a nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, permite que toda persona por sí misma o por quien actúe a su nombre, tenga una acción constitucional para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en la ley y sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial efecto residual de la tutela-, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, agregando a renglón seguido que dicha protección consistirá “en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo”.

Ahora bien, la naturaleza residual no va ligada a la simple existencia del mecanismo judicial ordinario como tal, sino a la eficacia e idoneidad del mismo ante la vulneración o afrenta de los derechos constitucionales, siendo necesario entonces entrar a analizar, si el mecanismo es eficaz para restablecer el derecho y la necesidad de protegerlo de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable

Ahora, los artículos 5 y 6 del Decreto 2591 de 1991 preceptúan:

*“Artículo 5. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún*

caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

Al respecto, ha dicho la Máxima Autoridad de la Jurisdicción Constitucional:

*“El objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria de los derechos fundamentales, “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares”. Así pues, se desprende que el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión.....*

*En el mismo sentido lo han expresado sentencias como la SU-975 de 2003 o la T-883 de 2008, al afirmar que “partiendo de una interpretación sistemática, tanto de la Constitución, como de los artículos 5º y 6º del [Decreto 2591 de 1991], se deduce que la acción u omisión cometida por los particulares o por la autoridad pública que vulnere o amenace los derechos fundamentales es un requisito lógicojurídico para la procedencia de la acción tuitiva de derechos fundamentales (...) En suma, para que la acción de tutela sea procedente requiere como presupuesto necesario de orden lógicojurídico, que las acciones u omisiones que amenacen o vulneren los derechos fundamentales existan (...)”, ya que “sin la existencia de un acto concreto de vulneración a un derecho fundamental no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger al interesado (...).”*

*Y lo anterior resulta así, ya que si se permite que las personas acudan al mecanismo de amparo constitucional sobre la base de acciones u omisiones inexistentes, presuntas o hipotéticas, y que por tanto no se hayan concretado en el mundo material y jurídico, “ello resultaría violatorio del debido proceso de los sujetos pasivos de la acción, atentaría contra el principio de la seguridad jurídica y, en ciertos eventos, podría constituir un indebido ejercicio de la tutela, ya que se permitiría que el peticionario premitiera los trámites y procedimientos que señala el ordenamiento jurídico como los adecuados para la obtención de determinados objetivos específicos, para acudir directamente al mecanismo de amparo constitucional en procura de sus derechos....”*

*“...Así pues, cuando el juez constitucional no encuentre ninguna conducta atribuible al accionado respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental, debe declarar la improcedencia de la acción de tutela.”.*

Por lo anotado, se puede mencionar que, si la acción de tutela tiene por objeto la salvaguarda efectiva de los derechos fundamentales cuando han sido conculcados o enfrentan amenaza, es natural que, en caso de prosperar, se refleje en una orden judicial enderezada a la protección actual y cierta del derecho, de lo contrario y ante la ausencia de pruebas que demuestren la vulneración de un derecho invocado, el instrumento constitucional de defensa pierde su razón de ser y ha de ser despachada desfavorablemente para los intereses solicitados.

## **LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA.**

### **POR ACTIVA.**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y de los particulares, en los casos específicamente previstos por el legislador.

En consonancia con dicho mandato superior, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, establece:

***“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante...”***, (resaltado del Despacho).

Ahora, la legitimación en la causa por activa en los procesos de acción de tutela se predica siempre de los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados para lo cual, a partir de las

normas antes señaladas, el ordenamiento jurídico colombiano permite cuatro posibilidades para la promoción de la acción de tutela: (i) la del ejercicio directo de la acción, (ii) la de su ejercicio por medio de representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas), (iii) La de su ejercicio por medio de apoderado judicial (caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo) y (iv) la del ejercicio a través de agente oficioso.

En el caso *sub examine* se encuentra que el señor ISRAEL ALBERTO LONDOÑO ha acreditado bajo los términos legales y jurisprudenciales, que es un miembro del Consejo Directivo de la entidad como representante de los trabajadores, de ahí que como la resolución mencionada en la acción de amparo removió a los miembros de ese colegiado, le asiste intereses para accionar en la presente causa<sup>1</sup>.

### **POR PASIVA.**

El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que vulneren o amenacen los derechos fundamentales.

En este sentido, se precisa que de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 262 del 2000, "*La Procuraduría General de la Nación es el máximo organismo del Ministerio Público. Tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal en los términos definidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional y ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación.*" Siendo que en esta medida se encuentra legitimada en la causa por pasiva, además, porque es frente a quien se le atribuye la violación de los derechos fundamentales por los cuales se reclama el amparo constitucional.

Por su parte, la Superintendencia del Subsidio Familiar es una entidad descentralizada de carácter técnico del orden nacional, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, con patrimonio propio y sujeta al régimen jurídico dispuesto en el artículo 1° del Decreto 2150 de 1992.

### **INMEDIATEZ.**

La finalidad de la acción de tutela es garantizar una protección efectiva, actual y expedita frente a la transgresión o amenaza inminente de un derecho fundamental, motivo por el cual, entre la ocurrencia de los hechos en que se basa la pretensión y la presentación de la demanda, debe haber transcurrido un lapso razonable. Con este requisito se busca evitar que la acción de tutela instaurada sea empleada para subsanar la negligencia en que incurrieran los ciudadanos para la protección de sus derechos y, aunado a ello, se constituye como una garantía de la seguridad jurídica.

La acción de tutela en estudio fue presentada el 21 de junio de 2023, en atención a la vulneración de los derechos fundamentales invocados en que incurrieron presuntamente las accionadas, la Superintendencia de Subsidio Familiar por presunta extralimitación de funciones desde la expedición de la Resolución 859 del 6 de diciembre de 2022 y la Resolución 150 del 22 de febrero de 2023, con las cuales se ordenó intervenir administrativa parcial de Comfamiliar Risaralda, y la Procuraduría General de la Nación al no haber realizado ninguna actuación para garantizar que los derechos de los miembros de los consejos directivos y las demás cajas sean vulnerados. Por lo que podemos sostener que el requisito de inmediatez se encuentra satisfecho, pues no ha pasado un lapso superior a 6 meses desde la resolución del recurso interpuesto contra el acto administrativo de intervención.

### **SUBSIDIARIEDAD.**

El tema de la subsidiariedad de la acción de la tutela, tratada en forma reiterada por el Órgano de Cierre Constitucional y para ello se trae como referente la Sentencia T-041/13, Magistrado Ponente doctor Mauricio González Cervo. En ésta se dijo que si bien la acción de tutela es el mecanismo idóneo para reclamar la protección de los derechos fundamentales, cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, la misma solo resulta procedente cuando no existan o se han agotado todos los mecanismos judiciales que resultan efectivos para la protección de los derechos fundamentales, salvo que se

---

<sup>1</sup> Artículo 39 Estatutos y Resolución 2454 del 2021.

acredite la existencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio. En ella la Corte observó:

*“2.4.1. El artículo 86 de la Carta Política establece que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para reclamar la protección de los derechos fundamentales cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. Sin embargo, esta sólo resulta procedente cuando no existan o se han agotado todos los mecanismos judiciales que resultan efectivos para la protección de los derechos fundamentales, a no ser que se demuestre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio<sup>2</sup>. Lo anterior, con el fin de evitar que este mecanismo, que es excepcional, se convierta en principal.*

*2.4.2. Ahora bien, frente a la protección de los derechos fundamentales que pudieran verse amenazados o vulnerados por actos emitidos por la administración, la Corte ha considerado que por regla general la acción de tutela no es el mecanismo efectivo sino que la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción contencioso administrativa; sin embargo, ha sido considerada procedente de manera excepcional cuando se den las siguientes condiciones: (i) que no se trate de actos de contenido general, impersonal y abstracto, por expresa prohibición del artículo 6, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991<sup>3</sup>; y (ii) que el demandante logre probar la existencia de un perjuicio irremediable para obtener el amparo constitucional<sup>4</sup>.*

*2.4.3. Sobre la primera condición, - que no se trate de actos de contenido general, impersonal y abstracto, la Corte se ha manifestado en repetidas ocasiones: “Cuando el desconocimiento, la vulneración o el recorte de los derechos fundamentales se origina en actos jurídicos de carácter general producidos por instancias subordinadas a la Constitución (y todos los poderes constituidos lo son), su efecto general pernicioso puede ser contrarrestado mediante mecanismos especialmente dispuestos para ello, V.gr.: la acción de inconstitucionalidad contra las leyes, o las acciones de nulidad (y de restablecimiento del derecho) contra los actos administrativos. Mediante tales instrumentos se provoca la actuación de un organismo público competente para que, también por vía de disposición general, restablezca el imperio de la juridicidad.”<sup>5</sup>*

No obstante, esta regla de improcedencia de la acción de tutela tiene una excepción cuando lo que se persigue no es anular - por vicios de inconstitucionalidad o de ilegalidad - un acto de carácter general, impersonal y abstracto, sino dejar sin efecto su aplicación, en un caso particular y concreto, cuando ella conlleve la vulneración de un derecho fundamental<sup>6</sup>. Sobre el particular, esa Corporación ha dicho:

*“En efecto, aunque, según el artículo 6, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991, no cabe la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto, ésta debe proceder en los casos en que se persigue la inaplicación en el caso concreto de un acto abiertamente contrario a los derechos fundamentales.”<sup>7</sup>*

*2.4.4. En lo que se refiere a los actos administrativos de contenido particular, esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha establecido igualmente la improcedencia de la tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto, al considerar que para controvertir estos actos existen la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que se ejerce ante la jurisdicción contencioso administrativa “gracias a la cual el interesado puede solicitar la suspensión provisional del acto que infringe la vulneración a los derechos cuya protección se invoca”<sup>8</sup>. Sin embargo, de manera excepcional se ha estimado procedente la tutela para controvertir dichos actos “cuando éstos vulneran derechos fundamentales y existe la posibilidad de ocurrencia de un perjuicio irremediable, de tal manera que se haga necesaria la protección urgente de los mismos”<sup>9</sup>.*

*2.4.5. Frente a la condición referida a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la Corte ha considerado necesario determinar la presencia concurrente de varios elementos: (i) la inminencia del daño, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente, entendiéndose por amenaza no la simple posibilidad de lesión, sino la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de forma injustificada; (ii) la gravedad, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) la urgencia, que exige la adopción de medidas prontas o inmediatas para conjurar la amenaza, y (iv) la impostergabilidad de la tutela, que implica acreditar la necesidad de recurrir al amparo como mecanismo expedito y necesario para la protección de los derechos fundamentales<sup>10</sup>.*

*Además de los elementos configurativos del perjuicio irremediable citados anteriormente, la Corte ha exigido que para que proceda la tutela como mecanismo de defensa transitorio, el perjuicio se encuentre probado en el proceso, puesto que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir,*

<sup>1</sup> Artículo 86, inciso 3° Constitución Política y en el Decreto 2591 artículo 6°-1° el cual establece la subsidiariedad como causal de improcedencia de la tutela.

<sup>2</sup> Artículo 6°. causales de improcedencia de la tutela.

<sup>3</sup> Sentencia SU-713 de 2006.

<sup>4</sup> Sentencia No. T-321 de 1993.

<sup>5</sup> Sentencias T-384 de 1994, T-117 de 2003, T-1015 de 2005 y T-598 de 2007 y 710 de 2007, entre otras.

<sup>6</sup> Sentencia T-1015 de 2005.

<sup>7</sup> Sentencia T-016 del 18 de 2008 y T-012 de 2009, entre otras.

<sup>8</sup> Sentencia T-012 del 19 de 2009.

<sup>9</sup> Sentencias T-225/1993, T-436/2007, T-016/2008, T-1238/ 2008 y T-273/2009, entre otras.

*imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable<sup>11</sup>. En suma, no basta con la afirmación de que un derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable; sino que es necesario, que el afectado “explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión”<sup>12</sup>.*

## **DERECHO AL DEBIDO PROCESO.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, el derecho al debido proceso, se aplicará tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas, lo que implica que los procedimientos y actuaciones de las autoridades públicas queden sujetas a los preceptos y mandatos constitucionales y legales que correspondan según el caso.

Según interpretación del máximo tribunal constitucional el debido proceso “*comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales*”

Por ello, se ha entendido que el núcleo esencial del derecho al debido proceso parte del principio de legalidad, como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones de las autoridades judiciales y administrativas, quienes están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas las garantías constitucionales básicas como son el derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, etc.

Adicionalmente, se tiene sentado que las garantías que se desprenden del derecho al debido proceso en general, las constituyen: **i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.**

## **CASO CONCRETO:**

Conforme lo anterior, se observa en el caso bajo estudio, que la pretensión del señor Israel Alberto Londoño Londoño en su condición de miembro del Consejo Directivo de Comfamiliar, como representante de los trabajadores, es que se revoque la Resolución No. 0589 del 6 de diciembre de 2022, expedida por la Superintendencia de Subsidio Familiar, que dispuso la intervención administrativa parcial de la Caja de Compensación Familiar Risaralda, por el término de 6 meses y removió a los miembros de ese colegiado, se dé por terminada esta intervención ordenando el reintegro de los miembros del Consejo Directivo de esta Caja y aprobando las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo de la Comfamiliar Risaralda contenidas en el acta No. 1231 de 2022. Como sustento alega que este acto administrativo fue expedido desconociendo las garantías constitucionales y legales y vulnerando el debido proceso, con un marcado interés particular por parte del Superintendente de Subsidio Familiar, al improbar y dejar sin efectos las decisiones de elección y remoción del Director Administrativo, tomadas en sesión del Consejo Directivo el 29 de noviembre de 2022, agregando que allí se evidencia un abuso de autoridad.

La Superintendencia de Subsidio Familiar se opone indicando que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para atacar el acto administrativo que en uso de sus facultades expidió ante las irregularidades que avizó en una visita realizada. Que la resolución cuestionada por el actor goza de presunción de legalidad, toda vez que fue expedido por un funcionario competente, con su debida motivación y respetando el debido proceso.

<sup>10</sup> Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias SU-995/1999, T-1155/2000 y T-290/2005.

<sup>11</sup> Sentencias T-449/ 1998, T-1068/2000, T-290/2005, T-1059/2005, T-407/2005, T-467/2006, T-1067/2007, T-472/2008, T-104/2009 y T-273/ 2009 entre otras.

Por su parte la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, manifestó que ciertamente esa entidad, ante denuncias presentadas por la actuación de la Superintendencia de Subsidio Familiar, frente a la intervención de la que fue objeto la Caja de Compensación de Risaralda y a la respuesta dada por la Superintendencia, dio traslado de dicha intervención a la Procuraduría Delegada Disciplinaria de instrucción 1 – Primera, para la Vigilancia Administrativa, por oficio No. DTS SIAF 655 del 11 de enero de 2023, para que esa Delegación a través de proceso disciplinario investigue lo pertinente en contra del citado Superintendente de Subsidio Familiar, estando en curso el proceso disciplinario radicado lvs E-2023-24211045 IUC d-2023- 2944927002C.

Así, teniendo en cuenta la solicitud del accionante, el Despacho anticipa que su pretensión deviene improcedente, pues la acción de tutela no resulta ser el medio judicial idóneo para invocar esta petición, pues para tal fin el quejoso puede hacer uso del respectivo medio de control previsto en la ley 1437 de 2011 ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, pues en el caso sub examine se ataca un acto administrativo, motivo por el cual debe acudir al Juez natural de la causa con el fin de obtener lo aquí pretendido, pues la acción contenciosa le permite controvertir la legalidad de las decisiones objeto de reproche.

En éste punto, es necesario recordar que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y acierto, por lo que las controversias que ellos susciten deben ser expuestas ante la autoridad competente, escenario en el que es posible solicitar la suspensión provisional de dichos actos, conforme lo indicado en el numeral 3º del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-.

El artículo 6º, numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, determina la solicitud de tutela formulada por el quejoso resultaría improcedente por disponer de otro medio de defensa para cuestionar la decisión que no comparte, pues se itera, ante la existencia de mecanismos específicos idóneos y eficaces para tramitar este tipo de pretensiones, la tutela no resulta viable, pues existe la necesidad de respetar la competencia de las autoridades ordinarias, a través del sistema de acciones previsto por el legislador, para dirimir las controversias que los ciudadanos plantean.

No obstante lo anterior, en ciertas circunstancias la acción de tutela se torna procedente cuando la misma se interpone como mecanismo transitorio, empero, es preciso que el interesado demuestre que en efecto existe un perjuicio y que el mismo tenga la connotación de irremediable, por lo que se necesitan medidas urgentes por parte del Juez Constitucional para evitarlo. En esos eventos, se busca que el juez de tutela, a través de un pronunciamiento que tiene carácter transitorio, suspenda de algún modo la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocado. Que le imponga a la administración o al particular, el deber de suspender el acto violatorio de derechos o que suspenda la actividad que pretenda realizar y que puede menoscabar los derechos. No se trata de manera alguna que el Juez de Tutela sustituya al ordinario, ni que se convierta en un medio alterno de defensa.

Sobre los requisitos que deben reunirse para que el perjuicio pueda ser catalogado como irremediable, jurisprudencialmente se ha establecido:

*“A). El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética.*

*B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares.*

*C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas.*

*D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.”<sup>7</sup>*



Así, para determinar la existencia o no del perjuicio irremediable es necesario que el Juez verifique varios elementos: la *inminencia*, que exige medidas inmediatas; la *urgencia* que tiene el afectado por salir de ese perjuicio inminente, y la *gravedad* de los hechos, cuestión que hace evidente la imposterabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.

En ese orden de ideas, al analizar el caso concreto, tenemos que no se torna procedente el amparo como mecanismo transitorio para evitar la eventual ocurrencia de un perjuicio irremediable, pues una vez examinadas las pruebas allegadas al proceso, este Dispensador de justicia no vislumbra la presencia de éste. No hay la menor noticia sobre una amenaza grave de algún derecho fundamental que requiera que se tomen medidas urgentes para su protección, en ninguna parte del expediente se acreditó la gravedad e inminencia de un perjuicio que afecte los derechos fundamentales del accionante. No se probó siquiera sumariamente la existencia de un daño o perjuicio de tal magnitud, pues si bien es cierto, el accionante hace parte de la Junta Directiva de Comfamiliar Risaralda como representante de los trabajadores, en el presente asunto actúa en nombre propio buscando que por medio de esta acción constitucional se deje sin efecto la decisión tomada por la Superintendencia de Subsidio Familiar a través de la Resolución No. 0859 del 6 de diciembre de 2022, por medio de la cual se ordenó la intervención administrativa parcial de esa Caja de Compensación Familiar y el reintegro de los miembros del Consejo Directivo de esa Caja, también lo es que dicho acto administrativo ya fue atacado en su momento por los miembros del Consejo a través de apoderado, es decir, tuvieron su oportunidad legal de acceder a la protección de sus derechos y pretender determinar a través de este medio constitucional, si fue o no procedente, debe ser debatido ante la justicia contenciosa, sin que se haya cuestionado la idoneidad del proceso ante esa Jurisdicción como requisito para acudir a este medio de rango constitucional. Por lo anterior habrá de declararse la improcedencia de esta acción.

Como se dijo líneas atrás, las circunstancias expuestas por el accionante son susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción contencioso administrativa mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto, dada la existencia de un medio idóneo de defensa judicial, la acción constitucional, se torna improcedente y únicamente resultaría viable para evitarle un perjuicio irremediable.

Este tipo de asuntos se deben indiscutiblemente debatir ante un Juez correspondiente donde se agoten las diferentes etapas procesales y una vez se practiquen todas las pruebas a que haya lugar, se tome la decisión que en derecho corresponda. Mal haría el Juez Constitucional en usurpar la competencia en asuntos que le fueron delegados a los otros Jueces. El trámite expedito y sumario propio de la acción de tutela no se creó para dirimir este tipo de conflictos que requieren un acopio de pruebas imposible de recaudar en diez días que tiene el Juez para definir una acción de tutela más aún cuando como en el presente caso se pretende dejar sin efectos un acto administrativo emitido por la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Entonces, como lo advirtió éste Operador Judicial, en esta caso no se reúnen las condiciones de perjuicio irremediable que permitan conceder la tutela como mecanismo transitorio, pues lo que pretende el accionante es obviar un procedimiento que puede adelantar, lo que de entrada deslegitima su pretensión.

Finalmente debe aclararse al quejoso que cuando el Juez Constitucional aborda el estudio de una demanda de tutela, previamente debe analizar si se satisfacen los requisitos de procedibilidad de la acción, y sólo después de superada esta fase es que resulta posible adentrarse en el estudio del problema jurídico que se pretende debatir, pues de no hacerlo se inmiscuye en asuntos que desbordan su competencia, siendo ésta la razón por la que no resulta posible abrir paso a la discusión que con vehemencia se demanda, pues las solas pretensiones de los ciudadanos no justifican la intromisión del Juez de Tutela en asuntos ajenos a su competencia.

Así las cosas, al existir otro mecanismo de defensa y al no demostrarse un perjuicio irremediable que requiera la inminente intervención del Juez Constitucional, resulta inviable conceder el amparo como mecanismo transitorio, siendo por estas razones que se negaran las pretensiones del accionante, toda vez que los argumentos por éste esgrimidos, debe ser objeto de debate ante el Juez competente.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO DE PEREIRA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**VI. FALLO:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela presentada por el señor **ISRAEL ALBERTO LONDOÑO LONDOÑO** contra la **SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR** y contra la **PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION** conforme lo señalado en la parte motiva.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión por el medio más eficaz, acorde con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, indicándose que este fallo podrá ser **IMPUGNADO** dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato.

**TERCERO: ORDENAR** una vez efectuada la notificación de esta sentencia a las partes, el envío del expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada la decisión (artículo 31 *ibídem*).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**DIEGO ALEXANDER MARIN BEDOYA**  
**JUEZ**