



TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA
SALA CIVIL - FAMILIA

ST2-0346-2024

ASUNTO : SENTENCIA DE TUTELA EN SEGUNDA INSTANCIA
ACCIONANTE : RAMÓN ANTONIO TORO PULGARÍN
ACCIONADO : SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR Y OTROS.
PROCEDENCIA : JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE PEREIRA, R.
RADICACIÓN : 660013103004-2024-00170-01 (4312)
TEMAS : SUBSIDIARIEDAD
MAG. SUSTANCIADOR : JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO
APROBADA EN SESIÓN : 522 DEL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2024

DIEZ (10) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024)

Procede la Sala a decidir la impugnación propuesta contra la sentencia del 23 de julio de 2024, proferida por Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, en esta acción de tutela iniciada por Ramón Antonio Toro Pulgarín contra la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Trabajo, la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – Comfamiliar, y los integrantes del Consejo Directivo de Comfamiliar Risaralda.

1. Antecedentes

1.1. En síntesis, narró el demandante que es presidente del Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR. La Superintendencia del Subsidio Familiar, por Resolución 859 del 6 de diciembre de 2022 ordenó la intervención administrativa parcial de COMFAMILIAR, y en consecuencia, separó del cargo a los miembros del Consejo Directivo.

Refirió que tanto los representantes de los empleadores como de los trabajadores fueron reconocidos como consejeros por un periodo estatutario de 4 años.

Mediante sentencia de tutela proferida por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de este Distrito Judicial, fueron suspendidos los efectos jurídicos del acto administrativo en comento, y en consecuencia, el 20 de noviembre de 2023 fue reintegrado a su cargo en el Consejo Directivo.

Mencionó que, para el momento en que fue elegido como consejero, los estatutos de COMFAMILIAR que se encontraban vigentes, señalaban en su artículo 41, que el periodo del Consejo Directivo era de cuatro años. El periodo para el cual fue designado fue interrumpido; por lo tanto, no pudo ejercer sus funciones estatutarias, ni percibió los honorarios a los que tenía derecho si hubiera sesionado durante el tiempo de suspensión.

Por lo anterior, 9 de los 10 Consejeros, presentaron petición ante la Superintendencia del Subsidio Familiar en la que solicitaron *“que se expida el acto administrativo que reconozca dicha circunstancia, desplazando en el tiempo la permanencia de los consejeros en el desempeño de sus funciones en la Caja de Compensación Familiar – Comfamiliar Risaralda, hasta tanto se compense el tiempo durante el cual estuvieron separados de sus cargos de manera irregular y hasta tanto cumplan en efecto el periodo de cuatro (4) años para el cual fueron nombrados y lastimosamente removidos por caso fortuito o fuerza mayor de manera irregular como bien se desprende de lo fallado por los Jueces.”* (sic). Petición que fue resuelta de manera desfavorable.

Por último, adujo que *“la justificación como la negativa a lo justamente solicitado a fin de que se restituyeran los derechos fundamentales de los Consejeros fue contundente, razón por la cual existe obligatoriedad de instaurar la presente tutela”*.

Pidió, entonces ordenar a los accionados “*prorrogar todo el tiempo en que los consejeros del Consejo Directivo Caja de Compensación Familiar de Risaralda – COMFAMILIAR RISARALDA estuvieron separados del cargo a causa de la intervención irregular de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se cumpla con su periodo de cuatro (4) años conforme a los estatutos de la fecha de los hechos.*”¹

1.2. Con auto del 11 de julio de 2024, el juzgado de primer grado le dio impulso a la acción.²

1.3. La Procuraduría General de la Nación indicó que, revisados los anexos acompañados por el accionante, no se evidenció que él hubiera adelantado alguna petición tendiente a que se adelante investigación disciplinaria respecto de los hechos objeto de tutela³.

1.4. La Caja de Compensación Familiar de Risaralda expuso que ser integrante de un Consejo Directivo “*no es compatible con una relación laboral ni mucho menos se suscribe un contrato de trabajo para su ejercicio, pues el mismo es un cargo honorífico como lo señaló en su momento la Circular Externa 015 de 1998 expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, cuyas funciones, son las establecidas en la Ley 21 de 1982 y en los manuales u otros instrumentos de la corporación. Sin embargo, por la asistencia y participación en las secciones del Consejo Directivo, cada uno de los Consejeros tendrá derecho al pago de honorarios, en la cuantía y periodicidad que establecerá la Asamblea de afiliados. (Artículo 8º Numeral 9º estatutos de COMFAMILIAR RISARALDA)*”.

Agregó que, “*no existe ningún perjuicio para el accionante ni para los demás integrantes del Consejo Directivo, toda vez que, lo pedido es una mera expectativa, pues el periodo de elección de los actuales consejeros finaliza en octubre de 2025; es decir, el accionante busca de manera prematura*

¹ Documento 002., 01PrimeraInstancia, Co1Principal

² Documento 007., 01PrimeraInstancia, Co1Principal

³ Documento 009, 013 y 015., 01PrimeraInstancia, Co1Principal

continuar en el cargo, sin esperar que la asamblea ordinaria del próximo año decida sobre su continuidad o no en el cargo. Acorde con lo previamente indicado, la acción de tutela no está llamada a garantizar hechos futuros e inciertos, sino circunstancias actuales e inminentes que no están siendo probadas por el tutelante”. Y, en consecuencia, solicitó que se declare la improcedencia del amparo deprecado⁴.

1.5. Por su parte, la Superintendencia del Subsidio Familiar indicó que la presente acción no cumple con los requisitos de subsidiariedad, ni el de temporalidad habida cuenta que “ (...) *el accionante fue reintegrado a la dignidad de consejero directivo de Comfamiliar Risaralda en noviembre de 2023, en las condiciones que ordenó la Sala Laboral del Tribunal Superior de Pereira. Para el efecto, la Superintendencia del Subsidio Familiar expidió la Resolución 1002 del 17 de noviembre de 2023. De manera que el accionante tuvo desde el 17 de noviembre de 2023 la oportunidad para plantearle al juez del desacato el presunto incumplimiento que ahora quiere que se declare mediante otra sentencia de tutela, en claro ejercicio arbitrario del derecho, pues han pasado 9 meses desde los hechos ocurridos*”.

Además, planteó que “*la legalidad de los actos administrativos debe ser discutida ante el juez natural y desde el análisis del perjuicio irremediable, se reitera que el accionante cuenta con otros medios de control que en todo caso al prosperar sus pretensiones restablecería los derechos alegados, incluso en la presente acción, el accionante no demuestra si quiera sumariamente la violación al derecho al debido proceso, por ende se echa de menos el pretendido perjuicio inminente alegado*”⁵

⁴ Documento 016., 01PrimeraInstancia, Co1Principal

⁵ Documento 024., 01PrimeraInstancia, Co1Principal

Con fundamento en lo anterior, refirió que no ha vulnerado los derechos fundamentales del señor Toro Pulgarín, y, en consecuencia, solicitó negar el amparo deprecado.

1.4. Sobrevino el fallo de primera instancia que declaró improcedente la presente acción de tutela.⁶

1.5. Impugnó el accionante, quien aduce que en el presente trámite se cumple con el requisito de subsidiariedad, dado que, la Resolución No. 859 del 6 de diciembre de 2022, no es susceptible de acciones judiciales porque no tiene efectos jurídicos y fuerza ejecutoria, por lo que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es el mecanismo jurídico de protección de sus derechos fundamentales⁷.

2. Consideraciones

2.1. La Constitución de 1991 instituyó la acción de tutela como un mecanismo breve y sumario mediante el cual toda persona puede conseguir de un juez la protección de sus derechos fundamentales, siempre que ellos estén siendo vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad, o de un particular en determinados casos.

Acude el demandante en procura de la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo presuntamente vulnerado por las entidades accionadas, quienes se negaron a compensar el tiempo durante el cual los consejeros se encontraron apartados de sus funciones debido a un acto administrativo al que califica como irregular.

2.2. Procedencia de la demanda:

Se cumple con la legitimación en la causa por activa porque el accionante

⁶ Documento 033, 01PrimeraInstancia, Co1Principal

⁷ Documento 035, 01PrimeraInstancia, Co1Principal

elevó la petición tendiente a que se expida acto administrativo que “(...) *compense el tiempo durante el cual estuvieron separados de sus cargos de manera irregular y hasta tanto cumplan en efecto el periodo de cuatro (4) años para el cual fueron nombrados y lastimosamente removidos por caso fortuito o fuerza mayor de manera irregular*”; y por pasiva se satisface, únicamente respecto a la Superintendencia del Subsidio Familiar, porque fue quien recibió la solicitud y le dio contestación.

La inmediatez también porque la respuesta mediante la cual la Superintendencia del Subsidio Familiar, negó lo requerido por el actor data del 9 de mayo de 2024⁸, y esta tutela se radicó prontamente el 10 de julio de 2024⁹, esto es, dentro del plazo de 6 meses que tiene establecido la Corte Constitucional¹⁰.

2.3. No obstante, para la Sala es patente que la demanda es improcedente, porque, si bien la acción de tutela es un mecanismo breve y sumario, también está condicionada por la subsidiariedad, que aflora cuando el afectado cuenta con otros mecanismos de defensa, tal como lo prevé el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.

Y precisamente eso es lo que ocurre en este caso, pues todo aquí surge por el disenso del accionante frente a una decisión administrativa, que puede ser controvertida ante la justicia contencioso administrativa.

Respecto a la estructura de las decisiones administrativas, en cuanto a su presentación o forma, vale la pena recordar lo que de vieja data tiene dicho el Consejo de Estado¹¹, a saber:

*Cabe anotar, en primer lugar, que **no existe en nuestro derecho un modelo consagrado, una forma predeterminada del acto administrativo, que permitan identificarlo**. Solo algunos actos administrativos, como los decretos,*

⁸ Documento 005., 01PrimeraInstancia, Co1Principal

⁹ Documento 001, Co1Principal, 01PrimeraInstancia.

¹⁰ CC. SU-037 de 2019 y SU-499 de 2016.

¹¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 20-04-1983, Exp. No.6273, M.P. Joaquin Vanin Tello.

las resoluciones, tienen una forma determinada. Además, **los actos administrativos no son necesariamente formales, sino que los hay informales; pueden ser escritos, verbales y aun tácitos**, por ejemplo, cuando el silencio de la Administración Pública ante un recurso interpuesto, hace suponer una decisión denegatoria.

Por eso, para identificar los actos administrativos, precisa aplicar otros criterios, como el orgánico y el material, que hacen referencia a su origen, el uno, y a su contenido, el otro.

En sentido orgánico, todo acto emanado de la Administración Pública es un acto administrativo, aunque no contenga una decisión, no consista en una manifestación de voluntad destinada a producir efectos jurídicos; o sea que, en esas condiciones, no es un acto jurídico y, por consiguiente, se sustrae del control jurisdiccional.

En sentido material, el acto administrativo debe tener carácter decisorio; tiene que ser esencialmente un acto jurídico, esto es, una manifestación de voluntad —destinada a producir efectos de derecho. En este sentido, que atiende a condiciones intrínsecas, de las otras ramas del poder público pueden dimanar actos administrativos, es decir, contentivos de una decisión de naturaleza administrativa.

En conclusión, **el acto administrativo unilateral sometido al control jurisdiccional, es el acto jurídico como manifestación de voluntad destinada a producir efectos de derecho, que contiene una decisión de naturaleza administrativa**; en sentido orgánico y material es un acto decisorio de la Administración Pública, una manifestación unilateral de voluntad suya con el fin de producir efectos jurídicos.

En efecto, el actor califica como equivocada la decisión tomada por la Superintendencia del Subsidio Familiar mediante oficio 2-2024-11760 , en el entendido de que, según asegura, la accionada con su decisión ha vulnerado “el derecho a la igualdad de los Consejeros de COMFAMILIAR RISARALDA toda vez que les impide e imposibilita que reciban el mismo trato que los demás consejeros de otras Cajas de Compensación Familiar a quienes sí se les respetan los periodos personales estatutarios para los cuales fueron designados, máxime, y para el caso en cuestión, cuando han sido sus propios actos irregulares los que han motivado una flagrante afectación a los Consejeros recortándoles sus periodos personales para los cuales fueron designados en cerca de un año”. (sic)

Aunque le asiste razón al accionante al manifestar que la Resolución No. 859 del 6 de diciembre de 2022 no es susceptible de acciones judiciales, es claro

que, conforme a la citada jurisprudencia, el oficio 2-2024-11760 es una decisión emanada por una entidad pública que produce unos efectos jurídicos, lo que significa que el mismo ostenta el carácter de acto administrativo, y frente a tal controversia, refulge el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo como medio especial, idóneo, amplio y revestido de toda clase de medidas cautelares y garantías, para remediar lo que considera que es una posición equivocada de la Superintendencia encausada (Arts. 229 y ss. CPACA.).

Adicionalmente, menciona el actor que su derecho al trabajo está siendo vulnerado por la entidad accionada, al impedirle el ejercicio de su cargo durante el periodo de cuatro (4) años para el cual fue nombrado; sin embargo, es preciso advertir que para esta Sala, es inexistente tal vulneración, pues como quedó demostrado dentro del plenario el señor Toro Pulgarín, además de percibir sus honorarios por las sesiones a las que asiste en calidad de presidente del Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda, también es representante legal de la sociedad INTEGRAL S.A.

En definitiva, son inexistentes circunstancias irremediables que le impongan al juez de tutela intervenir en una problemática que es propia del juez administrativo. Máxime si se tiene en cuenta que no se demostró la afectación del mínimo vital del accionante, quien, como se dijo, en la actualidad ostenta el cargo de representante legal de una empresa de carácter privado.

Ahora bien, aceptando que en determinados casos aun cuando exista el medio de defensa judicial, este sea inidóneo, en tanto se vislumbre la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, lo cierto es que, en este caso, ni siquiera se aludió a un evento de dicha naturaleza.

En adición, la acción de tutela se torna improcedente cuando las pretensiones son netamente de orden económico y no constitucional, situación que es

notoria en el presente trámite.

En definitiva, son inexistentes circunstancias irremediables que le impongan al juez de tutela intervenir en una problemática que es propia del juez administrativo.

Por lo expuesto, se confirmará la sentencia impugnada, en la que se declaró improcedente el amparo, pero por los argumentos aquí expuestos.

3. Decisión

Por lo expuesto, el **Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala de Decisión Civil Familia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley **CONFIRMA** la sentencia impugnada,

Notifíquese la decisión a las partes en la forma prevista en el artículo 5° del Decreto 306 de 1992.

Oportunamente, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Los Magistrados,

JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO

CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS

DUBERNEY GRISALES HERRERA

Firmado Por:

Jaime Alberto Zaraza Naranjo
Magistrado
Sala 004 Civil Familia
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Duberney Grisales Herrera
Magistrado
Sala 001 Civil Familia
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Carlos Mauricio Garcia Barajas
Magistrado
Sala 002 Civil Familia
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: **cdd0ed596b9056da5830d2161fccc6bb52540c305ec5101bf275937ede87ce2e**

Documento generado en 10/09/2024 02:31:35 PM

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