

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Tercera de Revisión

SENTENCIA T-418 de 2025

Referencia: expediente T-10.992.728

Acción de tutela formulada por Sergio Agustín Suárez Nieves contra la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Magistrada sustanciadora:

Lina Marcela Escobar Martínez.

Bogotá, D.C., seis (06) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Lina Marcela Escobar Martínez, quien la preside, y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Jorge Enrique Ibáñez Najar, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de la Sentencia del 13 de diciembre de 2024, dictada, en primera instancia, por el Juzgado 011 Laboral del Circuito de Cartagena, y la Sentencia del 17 de febrero de 2025, emitida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, Sala Segunda Fija de Decisión Laboral, en segunda instancia.

Síntesis de la decisión

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional conoció la acción de tutela formulada por Sergio Agustín Suárez Nieves contra la Superintendencia de Subsidio Familiar, por haberle vulnerado sus derechos al acceso a la administración de justicia, al debido proceso, a la defensa, al mínimo vital y al trabajo.

Según el accionante, la entidad lo nombró director administrativo de la caja de compensación familiar Comfamiliar Nariño y, por tanto, esta caja celebró un contrato laboral por el periodo de 24 meses con el accionante, para asumir los costos por concepto de salario y prestaciones sociales. Tiempo después, la Superintendencia de Subsidio Familiar removió del cargo a Sergio Agustín Suárez Nieves y nombró a Ernesto Mena Martínez como director administrativo suplente de Comfamiliar Nariño.

Para el accionante, la vulneración de los derechos fundamentales se fundamenta, en primer lugar, en que el acto administrativo que removió al accionante fue emitido por una autoridad que carecía de competencia, no contó con la debida motivación, se notificó por fuera del horario laboral y se le dio tratamiento de acto de trámite. En segundo lugar, la Superintendencia de Subsidio Familiar no tuvo en cuenta que Sergio Agustín Suárez Nieves es un empleado de la caja de compensación a término fijo y no un empleado de libre nombramiento y remoción. En tercer lugar, la entidad tampoco consideró que él es una persona que ostenta la calidad de prepensionado (por tener 60 años y 1518 semanas cotizadas) y que cuida de su padre, de 96 años, y su hermana. Por ello, en la acción de tutela

solicitó ser reintegrado en el cargo.

La Superintendencia de Subsidio Familiar y la caja de compensación familiar Comfamiliar Nariño se opusieron a la acción de tutela y solicitaron declararla improcedente. Sostuvieron que el accionante no goza de la calidad de prepensionado porque no cumple con los requisitos previstos en la Sentencia SU-003 de 2018, pues cuenta ya con las semanas cotizadas. Además, manifestaron que la vía judicial adecuada para cuestionar la validez del acto administrativo que lo removió es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Asimismo, la entidad y el director administrativo suplente indicaron que no se evidencia un riesgo de perjuicio irremediable para el accionante, porque cuenta con propiedades, no hay pruebas que indiquen que esté en la imposibilidad de pagar sus obligaciones y mantener a quienes están bajo su cuidado, y posee un perfil profesional altamente competitivo, que le permite acceder al mercado laboral sin mayores dificultades.

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional verificó si la acción de tutela cumplía con los requisitos de procedencia, en especial con la subsidiariedad. Para ello, reiteró que debe seguirse la metodología propuesta en las Sentencias SU-691 de 2017 y SU-003 de 2018 (verificar la idoneidad y eficacia del mecanismo judicial, así como la eventual configuración de un perjuicio irremediable), cuando la tutela versa sobre la afectación de derechos fundamentales de personas de libre nombramiento y remoción en situación de vulnerabilidad o de prepensionados.

Al aplicar dicha metodología, la Sala Tercera de Revisión encontró que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un mecanismo idóneo y eficaz para conocer del conflicto propuesto por el accionante y que, además, no se evidencia un riesgo de perjuicio irremediable para que intervenga el juez de tutela.

En efecto, la Sala encontró que el nombramiento y remoción de directores administrativos en ejercicio de las competencias de la Superintendencia de Subsidio Familiar (artículos 20, párrafo primero, de la Ley 789 de 2002, 2, numeral 24, del Decreto 2595 de 2012 y 11 de la Resolución 275 del 13 de mayo de 2022) pueden ser discutidos a través de los medios de control de nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que existe un mecanismo judicial idóneo. Asimismo, encontró que estos medios de control son eficaces, porque permiten solicitar y decretar medidas cautelares desde el momento de la presentación de la demanda, por lo que cuentan con herramientas para proteger efectivamente los derechos fundamentales del accionante.

Además, la Sala verificó que, en el presente caso, no se enfrenta el riesgo de un perjuicio irremediable, porque Sergio Agustín Suárez Nieves: (i) cuenta con recursos suficientes para atender sus obligaciones, sin que se vea desbordado por éstas; y (ii) en la historia laboral, en el sistema de ADRES y en las demás pruebas se encuentra que, si bien el accionante cuida de su padre y su hermana, está vinculado como cotizante en el sistema de seguridad social en salud y no presenta afectaciones en salud que le impidan cumplir con sus obligaciones.

Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión concluyó que no existen elementos que permitan desplazar los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en consecuencia, procedió a declarar la improcedencia de la acción de tutela, por no satisfacerse el requisito de subsidiariedad.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1. La Superintendencia de Subsidio Familiar adoptó la medida cautelar de vigilancia especial sobre la Caja de Compensación Familiar de Nariño – Comfamiliar Nariño, mediante la Resolución 0335 del 30 de septiembre de 2020. La intervención se decretó preliminarmente por 6 meses y se fundamentó en: (i) el alto riesgo de exposición de los recursos y patrimonio de la caja de compensación familiar, por las pérdidas del programa de salud en las últimas vigencias; (ii) la crisis financiera y la situación de iliquidez continua, que se evidencia en los estados financieros y en el índice de endeudamiento, ambos negativos, en los cortes de diciembre de 2019 y junio de 2020; (iii) los embargos y la congelación de los productos financieros de la caja de compensación familiar; (iv) el deterioro de la caja de la unidad de negocios de salud; (v) el riesgo de afectación a los recursos de destinación específica que administra la caja de compensación familiar, por la operación del programa de salud; (vi) la falta de implementación de políticas contables y financieras claras para la disminución significativa de costos y gastos de los distintos programas que desarrolla la caja; y (vii) la indebida depuración de las cuentas por cobrar.

2. Comfamiliar Nariño presentó un plan de mejoramiento, que fue aprobado el 16 de diciembre de 2020 por la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales. Sin embargo, la Superintendencia de Subsidio Familiar prorrogó la medida cautelar por 6 meses más, mediante la Resolución 148 del 29 de marzo de 2021. La prórroga se justificó en que el plan de mejoramiento presentado por la caja de compensación familiar contaba solo con un avance del 49% y aún persistían riesgos, como los índices financieros y de endeudamientos negativos, la falta de implementación de medidas para reducir costos y la continua problemática de iliquidez en la operación del programa de salud.

3. Debido a la falta de avances en el plan de mejoramiento y a las recomendaciones del agente especial encargado de la caja de compensación familiar, la Superintendencia de Subsidio Familiar decidió prorrogar la medida cautelar por 8 meses más, mediante la resolución 0589 del 29 de septiembre de 2021. Posteriormente, las situaciones de riesgo se mantuvieron y, por tanto, la entidad levantó la medida cautelar de vigilancia especial y decretó la medida cautelar de intervención administrativa total por 12 meses, a través de la

Resolución 0312 del 27 de mayo de 2022. En virtud de esta última resolución, se separó del cargo a algunos miembros del Consejo Directivo y se nombró a Felipe Andrés Hernández Ruiz, como agente especial de intervención, y a Julio César Bastidas Rodríguez, como director administrativo de la caja de compensación familiar.

4. Luego de la designación y retiro de Julio César Bastidas Rodríguez, la Superintendencia de Subsidio Familiar nombró a Carlo Marcelo Marcantoni Chamorro; pero éste renunció al cargo de director administrativo de la caja de compensación familiar el 31 de julio de 2022.

5. La Superintendencia de Subsidio Familiar prorrogó la medida cautelar por 24 meses, a través de la Resolución 0470 del 26 de mayo de 2023. Posteriormente, acudió a la lista de elegibles de directores administrativos y agentes especiales, seleccionó y nombró a Sergio Agustín Suárez Nieves como director administrativo de Comfamiliar mediante la Resolución 0749 del 4 de septiembre de 2023.

6. En esa resolución, la Superintendencia de Subsidio Familiar ordenó también al agente especial gestionar las acciones necesarias para vincular a Sergio Agustín Suárez Nieves a la caja de compensación familiar, con el fin de que asumiera los pagos de salarios y prestaciones sociales, conforme con el artículo 8 de la Resolución 275 del 13 de mayo de 2022[1].

7. En cumplimiento de la orden dada por la Superintendencia de Subsidio Familiar, Comfamiliar Nariño celebró un contrato de obra labor con Sergio Agustín Suárez Nieves. Este contrato (i) se realizó en virtud de la intervención administrativa total y por el nombramiento que hizo la Superintendencia de Subsidio Familiar; (ii) se suscribió por el periodo previsto para la intervención administrativa de la Superintendencia de Subsidio Familiar y se estableció que, en caso de prorrogarse la intervención, se entendería ampliado el plazo contractual; y (iii) previó como causales justas de terminación las previstas en el Código

Sustantivo del Trabajo y sus normas complementarias.

8. La Superintendencia de Subsidio Familiar profirió la resolución 0868 del 29 de noviembre de 2024, mediante la cual removió del cargo a Sergio Agustín Suárez Nieve[2]. En su remplazo, encargó al director suplente, Ernesto Mena Martínez, mientras se designaba a un director de la lista de elegibles. La resolución se notificó el 29 de noviembre de 2025.

9. Contra dicho acto administrativo, Sergio Agustín Suárez Nieves presentó acción de tutela el 2 de diciembre de 2024[3]. En su escrito, afirmó que el acto que lo removió de su cargo no cumplió con los estándares de motivación exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. En esa línea, sostuvo que la Resolución 0868 de 2024 no era un acto discrecional y, en consecuencia, debía mostrar razones suficientes para retirarlo. Además, si el acto llegase a ser discrecional, tampoco satisfizo los requisitos previstos en sentencias de la Corte Constitucional, como la SU-250 de 1998 y la C-734 de 2000, que exigen una motivación mínima, con el fin de evitar arbitrariedades.

10. Sergio Agustín Suárez Nieves agregó que la Resolución 0868 de 2024 no tuvo en cuenta que el contrato que él suscribió con la caja de compensación familiar preveía una duración de 24 meses o el término de la vigencia de la intervención administrativa. En ese sentido, según el accionante, la Superintendencia de Subsidio Familiar desconoció el vínculo laboral existente. Asimismo, al ser retirado, se produjo una terminación sin justa causa del contrato y, por tanto, debía procederse a una indemnización en los términos del Código Sustantivo del Trabajo.

11. El accionante complementó su acción de tutela, explicando que la Superintendencia de Subsidio Familiar carecía de competencia para removerlo del cargo porque dicha entidad: (i) acudió a una norma que no reconoce la facultad para removerlo, dado que su empleo no es de libre nombramiento y remoción; (ii) firmó la decisión mediante una funcionaria que no

ostentaba el cargo de superintendente. A esta irregularidad se sumó, según el accionante, que la Superintendencia de Subsidio Familiar le otorgó efectos a la remoción desde el momento de su expedición, le dio el carácter de acto de trámite y le notificó por fuera del horario laboral, bajo el argumento de ser una jornada especial por razones de orden público. Estos elementos le impidieron al accionante, ejercer su derecho a la defensa y acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para cuestionar la validez de la remoción.

12. Por último, Sergio Agustín Suárez Nieves puntualizó que el retiro del cargo como director administrativo de Comfamiliar Nariño pone en riesgo su condición de prepensionado, pues es una persona de 60 años que cuenta con 1518 semanas cotizadas. Además, mencionó que su remoción lo pone ante un perjuicio irremediable, al comprometer su mínimo vital y de su familia, porque: (i) padece hipertensión arterial (agravada por la obstrucción de dos arterias de su corazón); (ii) tiene obligaciones financieras que no podría atender después de su remoción; y (iii) no podría ver por su familia (esposa e hijo), su padre (96 años) y su hermana, que dependen económicamente de él.

13. Por los hechos expuestos, en la acción de tutela solicitó que le sean amparados los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa, a la administración de justicia, al mínimo vital y al trabajo, y, en consecuencia, que se deje sin efectos la Resolución 0868 de 2024 y que se ordene el reintegro al cargo de director administrativo de Comfamiliar. En caso de que las pretensiones principales no prosperen, solicitó que suspenda su remoción hasta que él pueda formular el medio de control respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

14. En la tutela, el accionante sostuvo que se cumplen los requisitos de procedencia y, en especial, el de subsidiariedad, porque tiene 60 años, su única fuente de ingresos provenía del cargo que ejercía y él estaba a cargo de su padre y su hermana.

2. Procedimiento en instancia

15. El Juzgado 011 Laboral del Circuito de Cartagena admitió, el 4 de diciembre de 2024, la acción de tutela y, además, ordenó: (i) a la Superintendencia de Subsidio Familiar (a) entregar la documentación relacionada con el trámite de nombramiento del accionante, (b) explicar la forma en que se notificó el acto de remoción a Sergio Agustín Suárez Nieves, (c) certificar si el acto es discrecional o motivado y si el cargo es de libre nombramiento y remoción, y (d) informar sobre el cumplimiento de las obligaciones que estaban a cargo del accionante, así como la eventual afectación al mínimo vital; y (ii) vincular a Ernesto Mena Martínez, como tercero con interés por ser el director administrativo encargado de Comfamiliar.

16. La Superintendencia de Subsidio Familiar[4] respondió al requerimiento del juez de tutela el 6 de diciembre de 2024. En su escrito, la entidad explicó que la acción de tutela no es procedente en el presente caso, porque el accionante cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través del cual se puede cuestionar la validez de actos administrativos de carácter particular y concreto, incluso por la causal de indebida motivación, según el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Este medio de control permite, además, discutir si el acto administrativo impidió el ejercicio adecuado de recursos, como lo sostiene el accionante. La Superintendencia de Subsidio Familiar explicó también que el accionante no tuvo en cuenta que la Resolución 0868 de 2024 se motivó a partir de la facultad discrecional que tiene el(la) superintendente para remover a los directores administrativos de cajas de compensación familiar que se encuentran en intervención administrativa.

17. La entidad aclaró también que no es posible argumentar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resulte ineficaz en este caso, porque el accionante no logró comprobar la configuración de un perjuicio inminente, grave, urgente e impostergable. Por tanto, es necesario que cualquier asunto relativo a la validez del acto administrativo de

remoción del cargo sea estudiado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que es el juez natural para ejercer dicho control y cuenta con la facultad de suspender el acto administrativo cuestionado en cualquier momento.

18. Por otro lado, la Superintendencia de Subsidio Familiar indicó que, en caso de considerarse la acción de tutela como el medio idóneo en el presente conflicto, el análisis de las normas que contemplan el régimen de las cajas de compensación familiar, su intervención y la facultad de los(las) superintendentes dentro de dicho proceso contemplan la competencia discrecional de remover directores administrativos de las cajas de compensación familiar intervenidas, que se encuentra en las Leyes 21 de 1982, 789 de 2002, los decretos 2150 de 1992 y 2595 de 2012, y la Resolución 629 de 2018.

19. Dentro de este marco, la entidad explicó que el artículo 5, numeral 24 del Decreto 2595 de 2012[5] establece que el(la) superintendente es competente para designar al director administrativo y el agente especial para la administración y representación jurídica de la caja de compensación familiar intervenida; mientras que el numeral 3 del título IV de la Resolución 629 de 2018[6] contempla que, durante la medida cautelar de intervención administrativa, el(la) superintendente podrá cambiar el director administrativo designado, dentro de las facultades que le otorga la ley.

20. Luego, la Superintendencia de Subsidio Familiar aclaró que la facultad para nombrar y retirar en el cargo de director administrativo debe complementarse con la forma en que este recibe su remuneración y le es pagada su seguridad social. Al respecto, explicó que la designación hecha por el(la) superintendente se concreta, posteriormente, con la celebración de un contrato de trabajo entre la caja de compensación familiar y la persona designada, pues es la caja la responsable de pagar los conceptos de salario y seguridad social del designado. Este contrato, sin embargo, está condicionado a la decisión del (la) superintendente de mantener en el cargo de director administrativo a la persona designada.

21. A partir de esta explicación, la Superintendencia de Subsidio Familiar respondió al juez 011 Laboral del Circuito de Cartagena que la facultad de nominación que tiene el(la) superintendente de nombrar al director administrativo y al agente especial de intervención es eminentemente de libre nombramiento y remoción, no está sujeta a ningún procedimiento reglado o previsto en la ley, por tratarse de una potestad de plena atribución.

22. Después de aclarar que el director administrativo de una caja de compensación familiar intervenida es un cargo de libre nombramiento y remoción, la entidad explicó las razones por las cuales, en su criterio, no es posible hablar de una estabilidad laboral basada en la calidad de prepensionado de Sergio Agustín Suárez Nieves. Expuso que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado[7] y el concepto 078961 de 2022 del Departamento Administrativo de la Función Pública, los empleados de libre nombramiento y remoción se sustentan en el poder discrecional que tiene la administración para elegir a sus colaboradores en cargos de dirección a partir de criterios como la confianza y la conveniencia de mejorar la prestación del servicio, por lo que no se exigen mayor motivación en el acto que nombra o remueve a un empleado.

23. La entidad agregó que, de acuerdo con la Sentencia SU-003 de 2018 de la Corte Constitucional, los empleados de libre nombramiento y remoción no gozan de estabilidad laboral reforzada. Por ello, ante una tensión entre el derecho que tiene una persona en calidad de prepensionado y el poder discrecional de las entidades públicas, debe preferirse la segunda y, por tanto, no puede imponerse la permanencia de una persona que fue vinculada bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción.

24. Por lo anterior, la Superintendencia de Subsidio Familiar solicitó al juez de primera instancia declarar la improcedencia de la acción de tutela.

25. Comfamiliar Nariño, a través de su director administrativo suplente, Ernesto Mena Martínez, contestó la acción de tutela el 9 de diciembre de 2024[8] y, luego, presentó un escrito complementario el 16 de diciembre de 2024[9]. En ambos documentos, se expuso que la acción de tutela es improcedente y que la caja de compensación familiar no vulneró en momento alguno los derechos fundamentales de Sergio Agustín Suárez Nieves.

26. La caja de compensación afirmó que la acción de tutela no satisfizo el requisito de subsidiariedad, porque los actos administrativos que revocan del cargo a una persona pueden discutirse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, además, porque no se encontró algún elemento que mostrase la configuración de un perjuicio irremediable o una situación que pusiese en duda la eficacia de dicho medio de control.

27. Así, se expuso que el acto de desvinculación no generó un perjuicio irremediable porque no hay prueba alguna de que éste haya afectado de manera irreversible la dignidad humana del accionante, su mínimo vital o el acceso a sus prestaciones sociales. Esto tiene soporte en los siguientes hechos: (i) al momento de la desvinculación, la caja de compensación familiar le había consignado al accionante \$432'698.933, mediante pagos mensuales de \$36'016.578; (ii) al verificar el sistema de la Superintendencia de Notariado y Registro se encontró que Sergio Agustín Suárez Nieves cuenta con once propiedades en Cartagena y en San Juan del Cesar; (iii) durante su trabajo en la caja de compensación familiar no se evidenciaron problemas de salud en el accionante; (iv) el accionante tiene una formación y experiencia profesional que le permite acceder a otros cargos públicos o privados semejantes al ejercido dentro de la caja de compensación familiar; y (v) si bien Sergio Agustín Suárez Nieves tiene familiares que dependen de él, también debe resaltarse que cuenta con la capacidad económica para sufragar los gastos que derivan del cuidado de ellos. Por estos motivos, concluyó que no puede desplazarse la jurisdicción de lo contencioso administrativo ni el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

28. Posteriormente, la caja de compensación familiar explicó que el contrato de obra o labor celebrado entre Comfamiliar Nariño y Sergio Agustín debe leerse a partir de las normas del Código Sustantivo del Trabajo y del régimen de intervención administrativa de las cajas de compensación familiar.

29. Según Comfamiliar Nariño, la duración de un contrato de obra o labor se da de distintas formas, según el artículo 45 del Código Sustantivo del Trabajo. Una de ellas es la realización de una obra por un tiempo que, en el presente caso, está condicionado por el plazo fijado para la intervención administrativa sobre una caja de compensación familiar y por la facultad que tiene el(la) superintendente para nombrar y remover a un director administrativo en cualquier tiempo.

30. En esa medida, expresó que la existencia del contrato celebrado por Sergio Agustín Suárez Nieves dependía de la vigencia de la Resolución 0312 de 2022, mediante el cual fue nombrado por la Superintendencia de Subsidio Familiar. Al ser derogado este acto administrativo por la Resolución 0868 de 2024, el soporte del vínculo contractual entre la caja de compensación y el accionante desapareció, y se configuró una causa justa de terminación del contrato de obra labor.

31. Por ello, continúa, el accionante se equivocó al sostener que su vínculo contractual sólo podía disolverse una vez cumplidos los 24 meses, pues una lectura completa del contrato con las normas que lo soportan le permitían entender la duración se encontraba condicionada por varios factores, como la facultad discrecional del (la) superintendente. El director administrativo agregó que el contrato fue finalizado una vez se notificó el acto que removió a Sergio Agustín Suárez Nieves y se procedió con el trámite de liquidación, el cual estaba pendiente de la entrega de los informes por parte del accionante.

32. Finalmente, la caja de compensación familiar explicó que la figura de prepensionado

alegada por Sergio Agustín Suárez Nieves no opera en este caso. En tal sentido, indicó que, de acuerdo con la Sentencia SU-003 de 2018, si la persona ya cuenta con las semanas cotizadas para obtener la pensión, la estabilidad en condición de prepensionada no se configura, pues el cumplimiento de la edad puede darse con independencia de la continuidad laboral. Como Sergio Agustín Suárez Nieves cuenta con 1518 semanas cotizadas (un número mayor al mínimo fijado por la ley) y 60 años, su derecho a obtener la pensión no se frustra con la terminación del vínculo laboral.

33. Sergio Agustín Suárez Nieves[10] presentó un escrito para ampliar los argumentos de su acción de tutela el 10 de diciembre de 2024. En ese documento, el accionante reiteró varios puntos de la acción de tutela y agregó que él es una persona que ostenta la calidad de prepensionado, porque tiene 60 años y cumple con las semanas cotizadas. Además, es un contador público, cuyos ingresos provenían únicamente del cargo de director administrativo, con los cuales cuidaba de su padre y hermana.

34. El accionante manifestó, además, que él no era un empleado de libre nombramiento y remoción y que su desvinculación fue ilegal, porque: (i) las cajas de compensación familiar son personas jurídicas de derecho privado, que no tienen en su planta de personal empleados públicos o servidores de libre nombramiento y remoción, en los términos del derecho público; (ii) por tanto, el vínculo real se da mediante el contrato de obra o labor celebrado entre la caja de compensación familiar y el accionante; (iii) la Resolución 0868 de 2024 fue firmada el 28 de noviembre por una funcionaria que carecía de competencia, pues su encargo como superintendente estuvo vigente hasta el 26 de noviembre de 2024, es decir, antes de la expedición del acto de remoción; (iv) la Resolución 0868 de 2024 entró a regir a partir de su expedición, lo cual es contrario al debido proceso, porque los actos administrativos de carácter particular y concreto entran a regir solo una vez son notificados al afectado.

35. Por lo anterior, concluyó el accionante, se configuró una violación a sus derechos

fundamentales y su protección debe darse a través de la acción de tutela.

3. Decisión de primera instancia

36. El Juzgado 011 Laboral del Circuito de Cartagena declaró improcedente la acción de tutela el 13 de diciembre de 2024[11].

37. En dicha providencia, el juzgado expuso que Sergio Agustín Suárez Nieves cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para discutir el problema jurídico planteado a través de la tutela; y, además, no se evidencia la inminencia de un perjuicio irremediable que permita desplazar este medio de control por la acción de tutela.

4. Impugnación y decisión de segunda instancia

38. Sergio Agustín Suárez Nieves impugnó la sentencia del Juez 011 Laboral del Circuito de Cartagena el 18 de diciembre de 2024[12]. El accionante sostuvo que no basta con que exista otro mecanismo judicial para proteger sus derechos, sino que, además, éste debe ser idóneo y eficaz. En su caso, “[c]onforme los hechos expuestos, es claro que procede la presente tutela como mecanismo directo, pues los actos cuestionados, al ser de trámite de la actuación administrativa carecen de medios ordinarios de defensa. Y asumir que la vía contenciosa prevé mecanismo de resguardo supondría, sin más, que debería atenerse a que se produzcan graves afectaciones a los derechos y esperar inerte a que se concreten las afectaciones de los mismos, soslayando que por vía de tutela es posible enmendar tales dislates de la SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR” (mayúsculas sostenidas del original).

39. El 24 de enero de 2025, Ernesto Mena Martínez solicitó confirmar la decisión del juez de primera instancia, porque la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad y no se evidenció alguna de las causales de perjuicio irremediable previstas en la Sentencia SU-179 de 2021[13]. En su criterio, la condición de prepensionado sólo se adquiere cuando la desvinculación de la persona impide alcanzar los requisitos para la pensión, algo que no ocurre en este caso, donde solo hace falta que el accionante cumpla los 62 años, condición que puede darse con independencia de la vinculación laboral que se tenga, según se ha dicho en las sentencias SU-003 de 2018 y T-055 de 2020.

40. La Superintendencia de Subsidio Familiar se pronunció sobre el recurso de impugnación el 24 de enero de 2024[14]. Reiteró que la acción de tutela no es el mecanismo para discutir el problema jurídico de la tutela, porque los debates que plantea el accionante sobre el acto administrativo deben analizarse en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme con la sentencia T-161 de 2017 y, además, porque a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se puede solicitar la suspensión del acto administrativo que se controvierte.

41. La entidad agregó que, luego de revisar el expediente laboral de Sergio Agustín Suárez Nieves, se encontró que este y el jefe de talento humano firmaron dos contratos sobre el mismo objeto en fechas distintas. En el primer contrato, se supeditó la duración del contrato al término de la intervención administrativa sobre la caja de compensación familiar; mientras que, en el segundo, se indicó que la duración del contrato de obra o labor sería la vigencia de la intervención, así como el tiempo de prórroga que llegare a establecerse. Estas cláusulas no siguieron los lineamientos de las resoluciones 0028 y 0749 de 2023, según los cuales, la vigencia del contrato queda supeditada al cumplimiento del artículo 20, parágrafo 1, de la Ley 789 de 2002 (vigencia por el tiempo que requiera la labor o por lo que dure la designación). Por ello, pareciese, en criterio de la entidad, que existe una actuación del jefe de talento humano para favorecer al accionante, actuación que, sin embargo, no se sobrepone a las condiciones fijadas en las resoluciones 0028 y 0749 de 2023.

42. En consecuencia, la Superintendencia de Subsidio Familiar solicitó confirmar la decisión del juez de primera instancia y, en caso de emitirse un pronunciamiento de fondo, tener en cuenta el hallazgo hecho por la entidad.

5. Decisión de segunda instancia

43. El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, Sala Segunda Fija de Decisión Laboral, revocó la decisión del Juzgado 011 Laboral del Circuito de Cartagena el 17 de febrero de 2025[15]. En su lugar, el tribunal amparó transitoriamente los derechos de Sergio Agustín Suárez Nieves y ordenó reintegrarlo al cargo de director administrativo de Comfamiliar Nariño durante 4 meses, plazo en el cual el accionante debería acudir a la jurisdicción competente para que esta dirima el asunto de manera definitiva.

44. El tribunal apoyó su decisión en dos argumentos. En su criterio, el requisito de subsidiariedad se satisfizo porque, de acuerdo con las sentencias SU-389 de 2005 y T-534 de 2017 y la Ley 1232 de 2008, las madres y los padres de familia son sujetos de especial protección, si logra demostrarse que su núcleo familiar depende exclusivamente de ellos. Esto se probó, según el tribunal, porque el accionante aportó al proceso dos declaraciones juramentadas (una suya y otra de su hermana) que dicen que él vela por su padre, de 96 años, y su hermana. Además, sostuvo el tribunal, Sergio Agustín Suárez Nieves está próximo a pensionarse, situación que refuerza su carácter de sujeto de especial protección.

45. Por otra parte, el juez constitucional de segunda instancia indicó que el accionante goza de estabilidad laboral reforzada. Si bien esto no le otorga a la persona una inmunidad absoluta frente al despido, sí exige al empleador una causal objetiva y razonable para terminar su vínculo con el trabajador. Bajo este criterio, el tribunal indicó que, al revisar el

expediente, encontró que el contrato de obra o labor se fijó por una duración de 24 meses y la Resolución 0868 de 2024 no brindó argumentos objetivos y razonables para desvincular a Sergio Agustín Suárez Nieves, situación que vulneró sus derechos fundamentales.

6. Solicitudes de aclaración y de nulidad de la sentencia de segunda instancia

46. La Superintendencia de Subsidio Familiar solicitó la aclaración y adición de la sentencia de segunda instancia[16], porque esta no abordó asuntos relacionados con su cumplimiento, tales como la vigencia de la lista de elegibles adoptada mediante resolución 141 de 2024, la eventual suspensión de la Resolución 0868 de 2024 y la situación jurídica del director administrativo suplente[17]. La sentencia tampoco aclaró, en opinión de la entidad, si es posible que una persona que no se encuentra en la lista de elegibles pueda ser designada en el cargo de director administrativo, situación que se presenta en el caso de Sergio Agustín Suárez Nieves, quien se postuló a la selección de directores, pero no superó el proceso.

47. Ese mismo día, la entidad solicitó también la nulidad de la sentencia[18], por haber vulnerado el derecho al debido proceso, así como por desconocer los hechos y las pruebas existentes en la tutela. Según la Superintendencia de Subsidio Familiar, no se tuvo en cuenta que la Resolución 0868 de 2024 sí se soportaba en un motivo objetivo y razonable, a saber, la competencia discrecional que tiene el (la) superintendente para remover a los directores administrativos. De igual forma, advirtió que la decisión no tuvo en cuenta todas las pruebas en su conjunto (p. ej., la existencia de bienes), sino que se limitó a valorar las declaraciones juramentadas del accionante y su hermana.

48. La entidad expuso, además, que el juez constitucional de segunda instancia no tuvo en cuenta las reglas jurisprudenciales en materia de madres y padres cabeza de familia[19] ni el precedente fijado en la Sentencia SU-003 de 2018 sobre quienes ostentan la calidad de prepensionados; tampoco valoró el informe que se entregó sobre las posibles irregularidades

que se dieron en la contratación del accionante.

49. Comfamiliar Nariño, a través de Ernesto Mena Martínez, coadyuvó la solicitud presentada por la Superintendencia de Subsidio Familiar[20] y manifestó que la sentencia del tribunal vulneró los derechos al debido proceso y a la defensa e incurrió en las causales previstas en el artículo 133 de la Ley 1564 de 2012. Además de reiterar los errores indicados por la entidad, sostuvo que el juez de segunda instancia no tuvo en cuenta la normativa sobre la nominación, contratación y remoción de directores administrativos de cajas de compensación familiar intervenidas, ni el hecho de que el accionante cuenta ya con 1518 semanas cotizadas.

50. La caja de compensación familiar consideró que estas anomalías fueron reconocidas en parte por el salvamento de voto del Magistrado Diego Fernando Gómez Olachica, quien advirtió la improcedencia de la acción de tutela.

51. Sergio Agustín Suárez Nieves respondió a los escritos de aclaración[21], de nulidad[22] y coadyuvancia[23] y solicitó al tribunal rechazarlos de plano. En su criterio, no hubo un desconocimiento al debido proceso y al derecho a la defensa, porque las partes tuvieron la oportunidad de presentar y controvertir pruebas.

52. Por otra parte, el accionante consideró que la actuación de la Superintendencia de Subsidio Familiar se encamina a dilatar el proceso de tutela y el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo de segunda instancia, por lo que le solicitó al tribunal compulsar copias contra el superintendente por fraude a resolución judicial.

53. Sergio Agustín Suárez Nieves cerró sus escritos indicando que, en caso de existir

discrepancias con la decisión de segunda instancia, el conducto adecuado es solicitar la revisión del caso por parte de la Corte Constitucional.

7. Decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, Sala Fija de Decisión Laboral, sobre las solicitudes de aclaración y nulidad

54. El tribunal se pronunció sobre las solicitudes mediante auto del 24 de febrero de 2025. El juez de segunda instancia adicionó la sentencia del 17 de febrero de 2025 y ordenó reintegrar al accionante dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del auto, y rechazó las demás solicitudes de aclaración, adición y nulidad presentadas por la Superintendencia de Subsidio Familiar[24].

55. Respecto a las solicitudes de aclaración y adición, el tribunal encontró que éstas se presentaron oportunamente, pero solo prosperaba la relativa al plazo para el cumplimiento del fallo, pues la sentencia no lo mencionó por un error involuntario. Las demás aclaraciones o adiciones corresponden, en realidad, a las consideraciones que debe tener en cuenta la Superintendencia de Subsidio Familiar al momento de ejecutar la decisión, por lo que no deben estudiarse por parte del tribunal.

56. En cuanto a la solicitud de nulidad, el juez de segunda instancia concluyó que es improcedente porque, por una parte, su objeto es reabrir un debate ya resuelto por el tribunal y, por otra, la Superintendencia de Subsidio Familiar no cumplió con el deber de indicar cuál de las causales previstas en el artículo 133 de la Ley 1564 de 2012 se configuraba en el presente caso.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

57. La Sala de Selección número 4 de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Miguel Polo Rosero, seleccionó el presente caso mediante Auto del 29 de abril de 2025. La Sala consideró que podría estarse ante una posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional[25].

58. Una vez seleccionado el caso, éste fue repartido el 14 de mayo de 2025 al despacho de la magistrada sustanciadora[26].

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

59. La Sala Tercera de Revisión es competente para conocer los fallos objeto de revisión, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política de Colombia y los artículos 31 a 36 del Decreto 2951 de 1991.

2. Cuestión previa: procedencia de la acción de tutela

60. La Sala advierte que existe un debate en torno a la procedencia de la acción de tutela. Por una parte, Sergio Agustín Suárez Nieves manifestó que este mecanismo es el adecuado para definir su vinculación, dado que es prepensionado (tiene 60 años y 1518,86 semanas cotizadas) y tiene bajo su cuidado a su padre y hermana. Además, expresó que sus ingresos provenían únicamente de su cargo como director administrativo y no cuenta con otros

recursos económicos. Asimismo, indicó que la Resolución 0868 de 2024 no puede discutirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por no expresar los motivos que llevaron a la Superintendencia de Subsidio Familiar a desvincularlo y por ser un acto de trámite.

61. La Superintendencia de Subsidio Familiar y Comfamiliar Nariño manifestaron que la acción de tutela resulta improcedente por existir un mecanismo judicial idóneo y efectivo, a saber, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, ambos sostuvieron que, en el presente caso, no se configuró un perjuicio irremediable, debido a que: (i) el accionante cuenta con bienes raíces, certificados por la Superintendencia de Notariado y Registro; (ii) si bien aportó un certificado de los créditos a favor de Davivienda y de su tarjeta de crédito, estas deudas están al día y su tarjeta muestra movimientos, por lo que puede inferirse que cuenta con recursos; y (iii) si se aplica la Sentencia SU-003 de 2018, se debe concluir que él no es una persona que ostente la calidad de prepensionado, porque ya cuenta con las semanas cotizadas y solo debe esperar el cumplimiento de la edad, requisito que no depende de una vinculación laboral vigente.

62. Ante este debate, la Sala analizará si, en el presente caso, se satisfacen los requisitos de procedencia y, en especial, el requisito de subsidiariedad. Solo si ellos se cumplen, se planteará el caso y formulará el problema jurídico para, así, realizar un examen de fondo; en caso contrario, se declarará la improcedencia de la acción de tutela.

63. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución consagra que toda persona puede acudir a la acción de tutela para proteger sus derechos fundamentales, cuando éstos resulten lesionados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares. La acción puede ejercerse, a su vez, en nombre propio o a través de otra persona, que puede ser su representante legal, su apoderado o quien actúa como agente oficioso, en los términos del artículo 10 de Decreto 2591 de 1991[27].

64. En el presente caso, Sergio Agustín Suárez Nieves presentó la acción de tutela a nombre propio y es quien se ve afectado por la decisión de la Superintendencia de Subsidio Familiar de desvincularlo del cargo de director administrativo de Comfamiliar Nariño. Por ello, se entiende satisfecho el requisito de legitimación por activa.

65. Legitimación en la causa por pasiva. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, la acción de tutela debe dirigirse contra aquellos que tengan la aptitud legal para asumir la responsabilidad que surja con ocasión de la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, y que cuenten con la facultad para controvertir la reclamación formulada por el accionante[28].

66. En el presente caso, la acción de tutela se dirigió contra la Superintendencia de Subsidio Familiar. Esta entidad es, de acuerdo con el artículo 20, inciso 2, de la Ley 789 de 2002, la competente para ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las cajas de compensación de familiar.

67. En virtud de dicha competencia, la Superintendencia de Subsidio Familiar está facultada para vigilar e intervenir administrativamente a las cajas de compensación familiar y, cuando ello ocurre, a separar a los miembros del consejo directivo y al director administrativo propios de la caja de compensación familiar, para así nombrar (y remover) al agente especial y al director administrativo de la lista de elegibles para ello, conforme con el artículo 2, numerales 17, 22 y 24, del Decreto 2595 de 2012. Ello se constata en el hecho de que la entidad nombró al accionante mediante la Resolución 0868 del 28 de noviembre de 2024.

68. En esa medida, la Superintendencia de Subsidio Familiar es la responsable del nombramiento y remoción de Sergio Agustín Suárez Nieves, quien provenía de la lista de elegibles hecha por la entidad para desarrollar los procesos de intervención administrativa. Por ello, se entiende satisfecho el requisito de legitimación por pasiva.

69. Por otra parte, la Sala considera que Comfamiliar Nariño es un tercero con interés dentro de la acción de tutela. Si bien esta se encuentra intervenida y la remoción del accionante fue adoptada por la Superintendencia de Subsidio Familiar, los efectos de dicha decisión y de la acción de tutela recaen sobre la caja de compensación familiar, porque ésta debe asumir las eventuales órdenes de reintegro y de indemnización a favor de Sergio Agustín Suárez Nieves.

70. Inmediatez. La Corte ha sostenido que la acción de tutela debe formularse en un plazo razonable a la luz de las circunstancias del caso[29]. Al verificar este requisito, se observa que la Superintendencia de Subsidio Familiar removió del cargo de director administrativo a Sergio Agustín Suárez Nieves mediante la Resolución 0868 del 29 de noviembre de 2024 y el afectado formuló la acción de tutela el 2 de diciembre de 2024, por lo que se entiende presentada en un plazo razonable.

71. Subsidiariedad. El artículo 86, inciso 3, de la Constitución establece que la acción de tutela procede, siempre y cuando no se disponga de otro medio de defensa judicial. La Corte ha precisado que no basta con la mera existencia de otra vía, sino que, además, dicho mecanismo ha de ser idóneo y eficaz[30].

72. En el presente caso, el análisis de subsidiariedad debe revisarse desde tres niveles. El primero consiste en la existencia de medios judiciales para discutir el nombramiento y remoción de directores administrativos de cajas de compensación familiar (idoneidad del mecanismo); el segundo es si estos medios resultan eficaces; mientras que el tercero consiste en que no se configure perjuicio irremediable[31], cuando se está ante una persona prepensionada o en alguna situación de vulnerabilidad.

73. Además, la subsidiariedad debe leerse de manera flexible, cuando la acción de tutela

involucra la protección de sujetos de especial protección constitucional, vulnerabilidad, marginalidad o debilidad manifiesta, pues su situación requiere de una particular consideración por parte del juez constitucional[32].

74. Dicho lo anterior, debe advertirse que el nombramiento y remoción de miembros de consejos directivos y directores administrativos de cajas de compensación familiar puede controvertirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los medios de control de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho, según los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011.

75. Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado que los actos administrativos de nombramiento o ratificación de representantes de los trabajadores ante el consejo directivo[33], de los demás miembros de dicho consejo y de los directores administrativos, pueden cuestionarse por los dos medios, según la pretensión a lograr[34]. Así, si quien demanda solo pretende que se anule el acto nombramiento, sin que medie un interés personal (p. ej., que el demandante sea nombrado), procede el medio de control de nulidad simple[35]; mientras que, si el demandante no solo pretende la nulidad de un nombramiento, sino también el restablecimiento automático de una posición jurídica, el medio procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho[36].

76. Estos medios de control operan, incluso, en aquellos casos, donde lo que se cuestiona es el nombramiento o remoción de un director administrativo hecho por la Superintendencia de Subsidio Familiar, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 20, parágrafo primero, de la Ley 789 de 2002; 2º, numeral 24, del Decreto 2595 de 2012; y 11 de la Resolución 275 del 13 de mayo de 2022[37]. Ello se debe a que, en estos casos, la facultad de nombrar y remover a directores administrativos no conlleva un acto electoral o una relación legal y reglamentaria, sino el ejercicio de una función policiva de intervención administrativa[38].

77. Por ello, la Sala encuentra que la discusión sobre la validez del nombramiento y remoción de directores administrativos presentada por el accionante en el escrito de tutela cuenta con un mecanismo judicial idóneo.

78. Asimismo, la Corte Constitucional ha sostenido que estos medios de control resultan eficaces porque, en su desarrollo, quienes cuestionan la validez de un acto administrativo pueden solicitar el decreto de medidas cautelares desde el momento de la presentación de la demanda[39]. Esta tesis la comparte el Consejo de Estado. Este ha reconocido que, en el trámite de tales medios de control es posible hacer uso de las medidas cautelares, tales como la suspensión provisional del acto administrativo de nombramiento (o remoción), siempre que se cumpla con los requisitos previstos en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011[40].

79. Debe analizarse, en tercer lugar, si la intervención del juez constitucional resulta necesaria, con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

80. Sobre este punto, la Corte Constitucional cuenta con una línea jurisprudencial consolidada[41], según la cual, el reintegro de personas removidas de sus cargos debe ser resuelto por los jueces laborales o administrativos. Sobre este punto, la Sentencia T-169 de 2025 explicó que, “en principio, los jueces ordinarios —tanto laborales como administrativos— son las autoridades judiciales competentes para resolver las controversias relacionadas con la estabilidad laboral reforzada. Sin embargo, dadas las particularidades de los casos bajo estudio, tales mecanismos de defensa pueden ser desplazados por la acción de tutela, en razón de su celeridad y carácter sumario”.

81. Sin embargo, esa misma línea jurisprudencial indica que, en determinados casos, las

circunstancias en que se encuentra el solicitante del amparo pueden llevar a entender que someterlo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo o a la ordinaria laboral puede ser desproporcionado[42], porque existe el riesgo de que se configure un perjuicio irremediable[43].

82. Por ello, la Corte Constitucional ha indicado que la procedencia de la acción de tutela debe tener cuenta los siguientes criterios, con el fin de evitar un perjuicio irremediable[44]: (i) la inminencia del daño, es decir, que se trate de una amenaza, de un mal irreparable que está pronto a suceder; (ii) la gravedad, que implica que el daño o menoscabo material o moral del haber jurídico de la persona que pueda ocurrir 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 exige la necesidad de recurrir al amparo como mecanismo expedito y necesario de protección de derechos fundamentales.

83. Estos criterios deben acompañarse, además, con un análisis de factores como la edad, el estado de salud del solicitante y su familia y las condiciones económicas del peticionario del amparo o de quienes están obligadas a acudir a su auxilio[45].

84. Con estos criterios y factores, la Corte ha reiterado que la subsidiariedad no se traduce en un mero ejercicio nominal (la verificación de mecanismos de protección), sino en un análisis cualitativo, en el cual, “la procedencia de la acción de tutela ha dependido de la existencia de otros medios de subsistencia, como lo son los bienes inmuebles de su propiedad, la ayuda económica de sus cónyuges y/o ingresos recibidos por concepto de cesantías, indemnizaciones, liquidaciones u otros”[46].

85. A partir de lo expuesto en líneas anteriores, la Sala determinará si en el presente caso existe un mecanismo judicial idóneo y eficaz, así como la no configuración de un perjuicio irremediable en los derechos fundamentales de Sergio Agustín Suárez Nieves.

86. La Sala advierte que la discusión principal del accionante es determinar si la Resolución 0868 de 2024 resultó ser acto administrativo que desconoció el deber de motivación de actos administrativos, así como el periodo por el cual él debía permanecer como director administrativo de Comfamiliar Nariño. Como se explicó en los fundamentos 74 a 78, la validez de los actos administrativos de nombramiento y remoción de directores administrativos puede discutirse a través de los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho. Asimismo, en dichos procesos puede solicitarse desde el comienzo de la demanda el otorgamiento de medidas cautelares, con el fin de proteger los derechos del accionante.

87. Por otra parte, se encuentra que varios de los argumentos expuestos por Sergio Agustín Suárez Nieves no están relacionados con la afectación al mínimo vital, sino que se trata de controversias que deben ser resueltas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tales como la procedencia de los recursos contra las resoluciones que nombran o remueven directores administrativos, la competencia de la autoridad que firmó la resolución al momento de expedirse el acto, el momento en que se surtió la notificación por medio electrónico o el carácter del acto administrativo (de trámite o definitivo).

88. Asimismo, la Superintendencia de Subsidio Familiar y Ernesto Mena Martínez proponen debates que deben ser resueltos por el juez de lo contencioso administrativo como, por ejemplo, el alcance que tienen los contratos de obra -o por labor determinada- que celebran las cajas de compensación familiar con los directores administrativos que son nombrados por el superintendente en ejercicio de las facultades otorgadas en desarrollo de la actividad policiva de intervención administrativa.

89. En consecuencia, la Sala concluye que existe un mecanismo idóneo y eficaz para discutir los derechos que Sergio Agustín Suárez Nieves alega le fueron vulnerados.

90. Se procede ahora a determinar si exigirle al accionante acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho lo expone al riesgo de sufrir un perjuicio irremediable. Para ello, se abordarán los argumentos expuestos por el accionante en relación con su edad, su condición de padre cabeza de hogar, su estado de salud y sus obligaciones económicas.

91. En primer lugar, la Sala reitera que, conforme con la Sentencia T-313 de 2024, la calidad de padre cabeza de hogar exige cumplir con unos requisitos, a saber, que el padre: (i) tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) que no sólo debe haber una ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que: (a) se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; o (b) no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, psíquica o mental o, como es obvio, la muerte; y (iv) que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria para sostener el hogar.

92. Al aplicar estos requisitos en el caso en concreto, la Sala constata que Sergio Agustín Suárez Nieves tiene 60 años, pero no se cuentan con pruebas que acrediten el cumplimiento de los requisitos para que él cuente con la condición de padre cabeza de hogar. En efecto, sólo se encontró una afirmación general, según la cual, el accionante cuida de su esposa, un hijo de 25 años, su padre de 96 años y su hermana[47].

93. Pero no se halló prueba alguna sobre la situación de su hijo (p. ej., que se encuentre realizando algún estudio o se encuentre en imposibilidad de trabajar). Además, en la declaración juramentada que hace Sergio Agustín Suárez Nieves[48] no mencionó que su esposa e hijo estuvieran a su cargo, solo que él vela por su hermana y padre. En la declaración de su hermana, Nancy Suárez Nieves[49], también se indica que él cuida de ella

y de su padre, pero no hay mención alguna sobre la situación de su esposa e hijo, que permitan verificar que, efectivamente, depende económicamente del accionante.

94. En segundo lugar, el accionante manifestó padecer de hipertensión arterial, situación que se agrava por la obstrucción de dos arterias en su corazón[50]. Al verificar la historia clínica aportada por él, no se evidencia en los hallazgos por sistemas o de examen físico, así como en los análisis, que Sergio Agustín Suárez Nieves padezca de alguna enfermedad cardíaca[51], que permita evidenciar una situación especial de salud. Además, en el certificado otorgado por la coordinación de talento humano y del área de seguridad y salud en el trabajo[52] de Comfamiliar Nariño se indica que no hay expediente médico alguno del accionante.

95. En tercer lugar, el accionante manifestó que la remoción lo afectaría económicamente, pues tiene varias deudas, así como obligaciones que derivan del cuidado de su núcleo familiar. La Sala evidencia que Sergio Agustín Nieves tiene préstamos y una tarjeta de crédito con el Banco Davivienda[53]; pero, al verificar la información aportada por Comfamiliar con el sistema de consulta de la Superintendencia de Notariado y Registro, se encuentra que el accionante cuenta con 10 propiedades ubicadas en Cartagena y en San Juan del Cesar[54].

96. Además, el certificado otorgado por la coordinación de talento humano de Comfamiliar Nariño indica que, entre septiembre de 2023 y noviembre de 2024, Sergio Agustín Suárez Nieves recibió por concepto de salarios la suma de \$355'788.156; por cesantías \$7'175.094, y por intereses de cesantías \$279.828[55].

97. A ello debe agregarse que, de acuerdo con el expediente, el accionante cuenta con una profesión, no se encuentra imposibilitado para continuar con su vida laboral en su campo de acción o en cualquier otra alternativa económica que le permita conseguir otra fuente de ingresos para su subsistencia, y en esa medida, no se encuentra probado, preliminarmente,

un riesgo para su mínimo vital[56].

98. De la información anterior se infiere, entonces, que el accionante no se ha visto desbordado económicamente por sus compromisos, dado que cuenta con recursos (bienes inmuebles e ingresos) que le permiten cumplir con sus obligaciones y velar por su núcleo familiar. Además, en la declaración juramentada hecha por el solicitante del amparo no se indicó si tenía obligaciones adicionales, si su situación financiera se había tornado insostenible o si su padre o hermana se encontraban en alguna situación que le exigiese de esfuerzos adicionales que no pudiesen ser cubiertos con los bienes que tiene.

99. En el sistema de ADRES se encontró que el accionante aún está vinculado a la Nueva EPS como cotizante activo. En esa medida, la Sala concluye que el peticionario del amparo cuenta con recursos económicos para cuidar de su familia y atender sus obligaciones.

100. Por lo anterior, la Sala encuentra que, en principio, no existe un riesgo de perjuicio irremediable sobre el mínimo vital y demás derechos de Sergio Agustín Suárez, que lleve a desplazar los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

101. Por último, la Sala observa que la parte accionada ha discutido la condición de prepensionado del accionante. Esa discusión, sin embargo, hace parte del problema jurídico de fondo que este Tribunal no abordará, en la medida en que se ha descartado la procedencia de la acción.

3. Conclusión

102. El análisis hecho por la Sala muestra que, contrario a la conclusión a la que llegó el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, en el presente caso no se supera el requisito de subsidiariedad, lo que hace que la acción de tutela resulte improcedente.

103. Por ello, se procederá a revocar la decisión adoptada por el tribunal y, en su lugar, confirmar la decisión del Juzgado 011 Laboral del Circuito de Cartagena, que declaró improcedente la acción de tutela presentada por Sergio Agustín Suárez Nieves contra la Superintendencia de Subsidio Familiar.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero. REVOCAR la Sentencia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, Sala Segunda Fija de Decisión Laboral, proferida el 17 de febrero de 2025 y que amparó transitoriamente los derechos fundamentales de Sergio Agustín Suárez Nieves, y, en su lugar, CONFIRMAR la sentencia del Juzgado 011 Laboral del Circuito de Cartagena, proferida el 13 de diciembre de 2024 y que declaró improcedente la acción de tutela presentada contra la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Segundo. ORDENAR que, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, se libren las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese y cúmplase,

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Resolución 0275 del 13 de mayo de 2022, artículo 8, inciso 2: “En el caso de los directores administrativos, estos serán designados por la Superintendencia de Subsidio Familiar, pero en todo caso contratados por la caja de compensación familiar, por lo que la asignación salarial se hará según la reglamentación interna de la corporación”.

[2] Resolución 0868 del 28 de noviembre de 2024, considerando: “Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 5° numeral 24 del Decreto 2595 de 2012, es función del Despacho del Superintendente del Subsidio Familiar, entre otras, la de: “Designar Director Administrativo y Agente Especial para la administración y representación jurídica de la Caja de Compensación Familiar intervenida, cuyas actuaciones serán realizadas bajo su propia responsabilidad’.

Que en concordancia con lo anterior y de acuerdo a lo señalado en el numeral 1 literal g del título IV de la Resolución 0629 de 2018 le asiste al Superintendente de Subsidio Familiar la facultad de separar del cargo al Director Administrativo.

(...)

Que en ejercicio de la facultad discrecional contenida en el numeral 24 del artículo 5° del Decreto 2595 de 2012, la Superintendente del Subsidio Familiar removerá al Director Administrativo principal de la Caja de Compensación Familiar de Nariño – COMFAMILIAR NARIÑO.”

[3] Expediente T-10.992.728, archivo "01DEMANDA.pdf".

[4] Expediente T-10.992.728, archivo "06CONTESTACION.pdf".

[5] Decreto 2595 de 2012, artículo 5, numeral 24: "Son funciones del Despacho del Superintendente del Subsidio Familiar las siguientes: (...) 24. Designar Director Administrativo y agente especial para la administración y representación jurídica de la Caja de Compensación Familiar intervenida, cuyas actuaciones serán realizadas bajo su propia responsabilidad."

[6] Resolución 629 del 19 de septiembre de 2018, Título IV, num. 3: Designación de director administrativo: "(...) Durante la medida cautelar de intervención administrativa el Superintendente el Subsidio Familiar, dentro de las facultades que le otorga la ley, podrá cambiar el director administrativo encargado (...)".

[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 4 de noviembre de 2008 (4425-2004), Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero; Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 19 de enero de 2006 (2002-00188-01), Consejero Ponente: Tarcisio Cáceres Toro.

[8] Expediente T-10.992.728, archivo "05CONTESTACION.pdf".

[9] Expediente T-10.992.728, archivo "14CONTESTACION.pdf".

[10] Expediente T-10.992.728, archivo "08CONTESTACION.pdf".

[11] Expediente T-10.992.728, archivo "09SENTENCIA.pdf".

[12] Expediente T-10.992.728, archivo "11SOLICITUDIMPUGNACION.pdf".

[13] Expediente T-10.992.728, archivo "05RECEPCIONMEMORIALES.pdf".

[14] Expediente T-10.992.728, archivo "07RECEPCIONMEMORIALES.pdf".

[15] Expediente T-10.992.728, archivo "11SENTENCIASEGUNDAINSTANCIA.pdf".

[16] Solicitud hecha el 20 de febrero de 2025.

[17] Expediente T-10.992.728, archivo “15RECEPCIONMEMORIALES.pdf”.

[18] Expediente T-10.992.728, archivo “17RECEPCIONMEMORIALES.pdf”.

[19] La Superintendencia citó las sentencias T-381 de 2002 y T-299 de 2024.

[20] Escrito presentado el 21 de febrero de 2025.

[21] Expediente T-10.992.728, archivo “20RECEPCIONMEMORIALES.pdf”.

[22] Expediente T-10.992.728, archivo “24RECEPCIONMEMORIALES.pdf”.

[23] Escritos presentados el 20, 21 y 24 de febrero de 2025.

[24] Expediente T-10.992.728, archivo “27AutoAclara _CorrigeOAdicionaProvidencia.pdf”.

[25] Expediente T-10.992.728, archivo “Anexo secretaria Corte 001 Sala A-Auto Sala de Selección 29-Abril-2025 Notificado 13-Mayo-2025.pdf”.

[26] Expediente T-10.992.728, archivo “Anexo Secretaria Corte 003 Informe Reparto Auto 29 Abril 2025 Diana Fajardo Rivera.pdf”.

[27] Corte Constitucional, sentencias SU-003 de 2018, T-169 de 2025.

[28] Véase, Corte Constitucional, Sentencias SU-003 de 2018 y T-169 de 2025.

[29] Corte Constitucional, Sentencia T-194 de 2025.

[30] Corte Constitucional, sentencias T-494 de 2000, T-372 de 2012, T-716 de 2013, T-685 de 2016, T-460 de 2017, SU-691 de 2017, SU-003 de 2018 y T-169 de 2025.

[31] Esta es la metodología adoptada en las sentencias SU-691 de 2017 y SU-003 de 2018.

[32] Corte Constitucional, Sentencia T-184 de 2007. Además, la Corte sostuvo en su sentencia T-320 de 2024, que: “Esta flexibilidad implica que el juez constitucional tiene la facultad de considerar las condiciones particulares del demandante y el contexto en el que se desarrolla la situación, con el propósito de adoptar la decisión que mejor proteja los derechos fundamentales de esta categoría de personas. Así, en lugar de aplicar un criterio rígido y

estricto respecto a los requisitos de procedencia, el juez puede evaluar la viabilidad de la tutela a partir de elementos mínimos que tomen en cuenta la condición especial del solicitante”. Asimismo, en sus sentencias T-163 de 2017 y T-434 de 2018, indicó que: “cuando el amparo es promovido por personas que requieren especial protección constitucional, como niños, niñas y adolescentes, personas cabeza de familia, en situación de discapacidad, de la tercera edad o población desplazada, entre otros, el examen de procedencia de la tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos”.

[33] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 11 de noviembre de 2021 (rad. 00071-00A), Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 29 de octubre de 2021 (rad. 00071-00), Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

[34] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Auto del 9 de noviembre de 2020 (rad. 00137-00), Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 13 de noviembre de 2019 (rad. 00009-00), Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

[35] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 13 de noviembre de 2019 (rad. 00009-00), Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López: “En concordancia con lo anterior, el artículo 137 del CPACA preceptúa a partir de su cuarto inciso que el medio de control de nulidad simple procede en contra de actos de carácter particular, cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero; cuando se trate de recuperar bienes de uso público; cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico; cuando la ley lo consagre expresamente. Así mismo se indica en el parágrafo que si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente, es decir, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho”.

[36] Ibid.: “Así las cosas, en la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se recoge como norma positiva los criterios jurisprudenciales señalados y se precisan los casos excepcionales en los que procede el medio de control de nulidad contra actos de carácter particular y concreto, manteniéndose vigente el criterio de los móviles y finalidades para establecer cuándo se persigue o produce el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero, especialmente en lo relacionado con la idea de “pretensión litigiosa”, como elemento de distinción entre las dos acciones, así como a partir de su “causa petendi”.

[37] Resolución 275 del 13 de mayo de 2022, artículo 11: “El superintendente de subsidio familiar podrá, de acuerdo con las facultades legales y reglamentarias, remover de forma discrecional al agente especial de intervención y/o director administrativo. La remoción será motivo de exclusión de la lista de elegibles en casos de que la remoción sea por mala conducta, comisión de un acto delictivo, incompetencia, desacato de los lineamientos fijados por la Superintendencia de Subsidio Familiar, negligencia grave o cualquier otra situación que signifiquen un riesgo para el sistema de subsidio familiar”. (Resaltado fuera del texto).

[38] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 19 de mayo de 2025 (rad. 00365-01), Consejera Ponente, Gloria María Gómez Montoya.

[39] En la Sentencia SU-691 de 2017, la Corte Constitucional indicó que: “Todo lo expuesto le indica a la Sala Plena de la Corte Constitucional que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es, en principio, un mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales de los servidores públicos desvinculados de las entidades públicas, al estar dotado de herramientas propicias para, entre otras cosas, suspender los efectos de actos administrativos que generen perjuicios irremediables a los demandantes, en cualquier etapa del proceso y sin que el rechazo inicial de la solicitud, sea obstáculo para que posteriormente sean solicitadas las cautelas necesarias”. Mientras que en la Sentencia SU-003 de 2018, la Corte Constitucional sostuvo que: “Es prima facie eficaz pues, en el marco del proceso contencioso administrativo, es posible solicitar una de las múltiples medidas cautelares de que trata el artículo 230 de esta codificación, incluso desde el momento de presentación de la demanda, en caso de que se pretenda la garantía provisional de los derechos comprometidos al interior de la actuación administrativa que se cuestiona. Entre estas, es posible exigir la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo

que se considera vulnera los derechos fundamentales que alega la parte actora”.

[40] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 9 de noviembre de 2020 (rad. 00137-00), Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

[41] Corte Constitucional. Sentencias T-494 de 2000, T-372 de 2012, T-716 de 2013, T-685 de 2016, T-460 de 2017, SU-691 de 2017, SU-003 de 2018 y T-169 de 2025.

[42] Corte Constitucional, Sentencia SU-003 de 2018.

[43] Corte Constitucional, Sentencia SU-691 de 2017.

[44] Ibid.

[45] Corte Constitucional, Sentencia SU-691 de 2017.

[46] Ibid.

[47] Expediente T-10.992.728, archivo “08CONTESTACION.pdf”, p. 3.

[48] Expediente T-10.992.728, archivo “01DEMANDA.pdf”, p. 119.

[49] Expediente T-10.992.728, archivo “01DEMANDA.pdf”, pp. 117 y 119.

[50] Expediente T-10.992.728, archivo “01DEMANDA.pdf”, p. 15.

[51] Ibid., pp. 115 y s.

[52] Expediente T-10.992.728, archivo “05CONTESTACION.pdf”, p. 5.

[53] Expediente T-10.992.728, archivo “01DEMANDA.pdf.”, p. 93.

[54] Expediente T-10.991.728, archivo “14CONTESTACION.pdf”, p. 5.

[55] Expediente T-10.992.728, archivo “14CONTESTACION.pdf”.

[56] En la Sentencia T-144 de 2021, la Corte Constitucional explicó que: “(...) la Sala considera que exigir a la accionante que espere nueve años más para acceder al

reconocimiento y pago de la devolución de saldos de su cuenta de ahorro individual, es decir, hasta que cumpla los 57 años[72], no pone en riesgo su mínimo vital, pues es una persona de 48 años de edad con todas sus capacidades funcionales y productivas, cuenta con una profesión, no se encuentra imposibilitada para continuar con su vida laboral en su campo de acción o en cualquier otra alternativa económica que le permita conseguir otra fuente de ingresos para su subsistencia y, si es su deseo, continuar realizando los correspondientes aportes al Sistema de Seguridad Social hasta el momento en el que cumpla con los requisitos legales para acceder al beneficio de la garantía de pensión mínima de vejez”.