



JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DE CÚCUTA

Correo electrónico: j13adminduc@cendoj.ramajudicial.gov.co

San José de Cúcuta, cuatro (04) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Acción:	Tutela
Radicado:	54-001-33-33-012- <u>2026-00014</u> -00
Demandante:	Oscar Guillermo Gerardino Astier.
Correo:	oscargerardino@hotmail.com
Demandado:	Superintendencia del Subsidio Familiar.
Correo:	notificacionesjudicialesssf@ssf.gov.co
Vinculado:	Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander.
Correo:	notificacionesjudiciales@comfanorte.com.co

Teniendo como fundamento lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, reglamentado a través de los Decretos 2591 de 1991 y 333 de 2021, procede el Despacho a decidir la acción de tutela de la referencia, conforme a los antecedentes y consideraciones que a continuación se expondrán.

1. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

Manifiesta la parte accionante que la Superintendencia del Subsidio Familiar a través de la Resolución 0266 del 30 de abril de 2024 *“Por la cual se levanta la medida de vigilancia especial y se ordena la Intervención Administrativa Total de la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander - COMFANORTE”* resolvió el levantamiento de la medida de vigilancia especial y con ello proceder a la intervención administrativa total de la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander. Por lo que se vio en la necesidad de instaurar una acción de tutela por la vulneración a su derecho fundamental al debido proceso.

Que además fue radicada demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución 0266 del 30 de abril de 2024 la cual cursa actualmente ante el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta.

Que mediante la Resolución 1107 del 02 de octubre de 2025 *“Por medio de la cual se ordena la práctica de una visita especial a la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander - COMFANORTE”* fue ordenada visita especial ante la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander para el periodo del 6 al 8 de octubre, con el propósito de verificar las situaciones denunciadas en las quejas recibidas, evaluar el cumplimiento de los compromisos institucionales, constatar la correcta gestión administrativa y funcional de la entidad, e identificar posibles irregularidades que afecten la adecuada prestación de los servicios a cargo de la Caja. Esta actuación se enmarca en las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas a la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad y las

Medidas Especiales, y tiene como propósito garantizar la legalidad, la transparencia y la adecuada administración de los recursos del sistema del subsidio familiar; y la Resolución 1476 del 28 de noviembre de 2025 *"Por medio de la cual se ordena la práctica de una visita especial a la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander - COMFANORTE"* modificada por la Resolución 1477 del 2025 *"Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución 1476 del 28 de noviembre de 2025, que ordenó la práctica de una visita especial a la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander - COMFANORTE"*, fue ordenada visita especial ante la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander para el periodo del 1 al 5 de diciembre con el propósito de revisar en terreno la información financiera, administrativa, contractual y operativa del proyecto torres del norte.

Que, como resultado de las visitas especiales referidas, se generaron 9 hallazgos que a concepto de la comisión encargada generaban irregularidades en el proyecto de vivienda Torres del Norte. Por lo que fue proferida la Resolución 1535 del 12 de diciembre de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación"*, en donde se ordenó la medida cautelar de intervención administrativa total de la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander por el término de doce meses y consecuentemente separar de sus cargos a quienes fungían como consejo directivo.

Advierte que la actuación administrativa se concretó con violación al debido proceso, falsa motivación y desproporcionalidad, pues durante su desarrollo no se corrieron traslados de los hallazgos obtenidos de las visitas especiales efectuadas, impidiéndose así el ejercicio del derecho de contradicción y defensa; y además no fueron tomadas en consideración el uso de mecanismos menos lesivos como medidas de protección, sino por el contrario en la Resolución 1535 de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación"* se configuró un cambio en el criterio institucional recalificándose los hechos como situación de extrema gravedad.

1.2. Derechos fundamentales cuya protección se invoca:

Considera vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, al trabajo, mínimo vital, y a la dignidad humana.

1.3. Pretensiones:

El accionante pretende se ordene a la Superintendencia del Subsidio Familiar se inaplique y deje sin efectos la Resolución 1535 del 12 de diciembre de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación"* por ser expedida con violación al debido proceso, falsa motivación, y a los principios de proporcionalidad y gradualidad.

1.4. Actuación procesal del Despacho:

La acción de tutela se presentó el 16 de enero de la presente anualidad, y luego de ser sometida a reparto el día 20 de enero siguiente y habiendo correspondido al

Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cúcuta, se dispuso la admisión de la misma a través de proveído del 21 de enero de 2026. Notificando tal actuación a los interesados para garantizar su derecho a la defensa y difiriéndose la resolución de la medida provisional solicitada.

A través de proveído del 22 de enero de 2026 el Juez Doce Administrativo profirió declaración de impedimento, la cual fue aceptada por esta Unidad Judicial a través de auto del 26 de enero de 2026, avocándose conocimiento de la presente acción.

Que una vez avocado conocimiento, a través de auto del mismo 26 de enero hogaño, se procedió a resolver la solicitud de medida provisional y además las solicitudes de pruebas documentales elevadas por la parte accionante.

1.5. Posición Superintendencia del Subsidio Familiar.

Ejerciendo su derecho de contradicción y defensa, en primera medida se pronuncia frente a los requerimientos efectuados a través del auto admisorio de tutela, señalando que: (I) Aporta link del expediente administrativo; (II) Frente al procedimiento realizado con posterioridad a la visita ordenada a través de la Resolución 1107 del 02 de octubre de 2025, manifiesta que no se emitió un informe evaluativo por parte de la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales. No obstante, el informe de la visita especial practicada se adjunta y se encuentra disponible en el enlace electrónico; (III) Frente al procedimiento realizado con posterioridad a la visita ordenada a través de la Resolución 1476 y modificada por la Resolución 1477 de 2025, señala que con fundamento en los hallazgos identificados en el informe de visita especial del 9 de diciembre de 2025, la Superintendente Delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales elaboró y presentó el informe evaluativo correspondiente sobre las situaciones advertidas, mediante Memorando No. 3-2025-004351 del 10 de diciembre de 2025; y (IV) Frente a la apertura de pliego de cargos, señala que atendiendo la connotación de los hallazgos evidenciados, no se procedió a la apertura de pliego de cargos, en la medida en que las circunstancias advertidas no correspondían, en ese momento, a la configuración de una conducta sancionable, sino a riesgos ciertos y actuales que exigían una actuación preventiva inmediata.

Por otro lado, advierte que la Superintendencia del Subsidio Familiar, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia, control e intervención, consideró necesario adoptar acciones urgentes y de carácter preventivo, orientadas a evitar un perjuicio inminente a los intereses de los afiliados y a prevenir la puesta en riesgo de la adecuada gestión de los recursos parafiscales correspondientes al cuatro por ciento (4%), con el fin estructural de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del Sistema del Subsidio Familiar, y de asegurar que los servicios sociales lleguen de manera oportuna y adecuada a las familias de los trabajadores afiliados, bajo los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad.

Que en casos como el que se analiza, el ordenamiento jurídico administrativo permite que la Administración actúe con celeridad, a fin de evitar la materialización de un riesgo grave o inminente para el interés público. Que además las

actuaciones adelantadas frente a COMFANORTE cumplen con los principios de legalidad y eficacia, y responden a un control preventivo, transitorio y de ejecución inmediata, claramente diferenciado del régimen sancionatorio, el cual exige el agotamiento de un procedimiento y la demostración fehaciente de responsabilidad.

Concluye señalando que la medida de intervención administrativa total adoptada mediante la Resolución No. 1535 de 2025 se inscribe plenamente en el marco del principio de legalidad y eficacia, al constituir una acción preventiva de control, orientada a evitar la vulneración de los intereses de los afiliados, garantizar la adecuada gestión administrativa y financiera de la Corporación y proteger los recursos.

1.6. Posición Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander.

Ejerciendo su derecho de defensa, advierte que la presente acción de tutela no se encuentra llamada a prosperar por cuanto el debate planteado se circunscribe a la legalidad administrativa y no en el ámbito excepcional de protección de derechos fundamentales.

Manifiesta que si bien la medida adoptada mediante Resolución 1535 de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación"* expedida por la Superintendencia de Subsidio Familiar tiene un impacto relevante en la estructura directiva de la Caja, ello no la convierte automáticamente en una actuación arbitraria ni en una vía de hecho. Se trata de una decisión adoptada por la Superintendencia en ejercicio de sus competencias legales de inspección, vigilancia y control sobre las cajas de compensación familiar, dentro de un marco normativo que le permite adoptar medidas de intervención cuando advierte riesgos institucionales, financieros o de gobernanza que puedan comprometer la adecuada administración de recursos parafiscales.

Que además el accionante pretende presentar la intervención como si se tratara de una decisión disciplinaria o punitiva dirigida exclusivamente en su contra, cuando en realidad se trata de una medida institucional que recae sobre la caja como persona jurídica y que responde a una valoración técnica y funcional realizada por la autoridad de control en el marco de sus competencias.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1. Problema jurídico:

En consideración a las circunstancias fácticas que dieron origen a la acción de tutela de la referencia, corresponde a esta instancia determinar una vez superado el análisis de procedencia de la acción de tutela si, ¿Fueron vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, dignidad humana y buen nombre del señor Oscar Guillermo Gerardino Astier, por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar al expedir la Resolución 1535 del 12 de diciembre de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación"* que entre otras decisiones, lo separa del cargo de Director Administrativo de la Caja de

Compensación Familiar de Norte de Santander – COMFANORTE, con fundamento en el trámite establecido por el Decreto 2595 de 2012 *“Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias.”*?

2.2. Tesis del Despacho:

Considera esta Unidad Judicial que en el caso sub examine, la acción de tutela resulta procedente por cuanto cumple con los lineamientos jurisprudenciales que han sido fijados por la H. Corte Constitucional para el estudio excepcional de actos administrativos a través de la acción constitucional.

Frente al interrogante planteado, se arriba a la conclusión que en el asunto sub lite, contrario a lo expuesto por el accionante durante la actuación administrativa se han adelantado las respectivas etapas con respeto de las garantías procesales y atendiendo la primacía del principio del interés público sobre el particular, la accionada actuó dentro del marco de sus competencias contenidas en Decreto 2150 de 1992 *“Por el cual se reestructura la superintendencia del subsidio familiar.”* y el Decreto 2595 de 2012 *“Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias.”*

2.3. Argumentos que desarrollan la tesis del Despacho:

2.3.1. Generalidades de la acción de tutela:

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia dispone que toda persona podrá incoar la acción de tutela para reclamar ante los jueces de la República la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede solo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

A su vez, el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, *“Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”*, señala que *“la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, **que haya violado, viole o amenace violar** los derechos constitucionales fundamentales”* (Negrilla fuera de texto). Del mismo modo, hace extensivo dicho mandato a los particulares, en los casos específicamente determinados en la ley.

2.3.2. Fundamentos normativos y jurisprudenciales:

2.3.3. Del derecho fundamental al debido proceso.

La Constitución Política en su artículo 29 consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, *“se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”*. Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-980 de 2010 concluyó:

“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”

De igual forma, respecto al debido proceso administrativo se ha referido como “(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”¹

Ahora bien, frente al debido proceso administrativo en materia de inspección, vigilancia y control se ha referido por el órgano de cierre de lo constitucional que:

“En materia de inspección, vigilancia y control el alcance del derecho al debido proceso administrativo se ha vinculado con el margen de configuración del legislador para diseñar las medidas administrativas que lo desarrollan. La Constitución de 1991 no definió específicamente cada uno de estos conceptos de inspección, vigilancia y control, ni las medidas administrativas asociadas a ellos. Sin embargo, esta Corporación ha indicado que cuando estas definiciones no estén preestablecidas en las leyes especiales de cada sector técnico o especializado pueden entenderse, de forma general, de la siguiente manera: (i) la inspección, “se refiere a la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control”; (ii) la vigilancia ‘alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad o entidad sometida a ella’; y (iii) el control abarca la posibilidad del ente que

¹ Sentencia T-982 de 2004. Corte Constitucional. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión de la entidad controlada y la imposición de sanciones”²

Así mismo la Jurisprudencia Constitucional ha validado que tanto autoridades judiciales como administrativas —en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control— adopten medidas cautelares para asegurar sus objetivos. No obstante, en virtud del principio de legalidad, esta facultad requiere de un marco legal claro que habilite y regule dicha intervención, evitando así cualquier margen de indeterminación o arbitrariedad administrativa, tal y como lo precisó la sentencia de constitucionalidad C-298 de 2025 cómo se pasará a exponer más adelante.

3. Caso concreto:

En el caso que nos ocupa, la parte accionante, en amparo de su derecho fundamental al debido proceso, dignidad humana, trabajo y mínimo vital que considera vulnerado con el actuar de la Superintendencia del Subsidio Familiar, pretenden se deje sin efecto la Resolución 1535 del 12 de diciembre de 2025 *‘Por la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander – COMFANORTE’*.

Por lo anterior, el Juzgado de origen y este Despacho al avocar conocimiento procedió a requerir a las entidades accionadas y vincular a aquellos que pudiesen tener un interés en las resultas del proceso, para que se pronunciasen en ejercicio de su derecho de defensa.

Pues bien, acorde al problema jurídico planteado, corresponde inicialmente realizar el análisis de procedencia de esta acción de tutela.

- **Requisito de subsidiariedad**

La acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, en virtud de lo consagrado en el artículo 86 de la Carta Política, del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional. Esta acción puede proceder de forma excepcional como mecanismo definitivo o transitorio, dependiendo de las particularidades de cada caso.

Cuando el presunto afectado no cuenta con ningún otro mecanismo de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales o, en caso de existir uno, aquel carece de idoneidad y eficacia para lograr una protección adecuada, oportuna e integral de los derechos invocados en el caso concreto, la acción de tutela procederá de forma definitiva.

De otra parte, cuando lo que se busca es evitar la consumación de un perjuicio irremediable de los derechos fundamentales del accionante, en el interregno comprendido entre la presentación de la tutela y el fallo proferido por un juez ordinario, procederá la tutela como un mecanismo transitorio de protección. En este evento, se tendrían que dar las siguientes hipótesis para que la tutela pueda ser procedente: “(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las

² Corte Constitucional. Sentencia C-298 de 2025.

medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables”³

Ahora bien, tratándose de acciones de tutela en contra de actos administrativos, se tiene que por regla general la acción de tutela resulta improcedente por existir mecanismos ordinarios que revisten características de idoneidad y eficacia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De ahí que atendiendo que la presente acción de tutela se dirige a que se deje sin efectos la Resolución 1535 de 2025 *“Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación”* se tiene que prima facie contra dicho acto administrativo resultaría procedente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de conformidad con el artículo 138 del CPACA, el cual cuenta con herramientas que garantizan la tutela judicial efectiva, pues en este pueden elevarse las respectivas solicitudes de medidas cautelares bien sea de carácter ordinario o urgente en virtud a lo consagrado en el capítulo XI de la Ley 1437 de 2011.

No obstante, tal como ha precisado la Corte Constitucional⁴, la acción de tutela procede excepcionalmente contra actos de trámite, siempre que se verifiquen los siguientes requisitos: (I) que el acto de trámite resuelva algún asunto que se proyecte en la decisión principal, (II) que la acción de tutela se presente antes de proferirse el acto definitivo, por cuanto si ya existe una decisión de tal naturaleza, la actuación ya habrá concluido y lo que existirá es el deber de activar los medios de defensa judicial ante el juez contencioso y (III) que el acto de trámite sea producto de una actuación arbitraria o desproporcionada que transgrede o amenaza los derechos fundamentales de una persona.

Así mismo ha señalado el órgano de cierre de esta jurisdicción que tratándose de actos administrativos de trámite:

“A la hora de cuestionar este tipo de actos, aunque en principio están sujetos al control que se efectúe respecto del acto definitivo, la Corte ha reconocido la procedencia excepcional de la acción de tutela atendiendo a las circunstancias de cada caso en concreto, bajo el supuesto de que el recurso de amparo “además de lograr la protección de los derechos constitucionales conculcados o amenazados, tiene la misión de impedir que la administración concluya la actuación administrativa con desconocimiento de dichos derechos”⁵

Bajo las premisas anteriores, el primer y segundo requisito se consideran cumplidos. Esto se debe a que las actuaciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar —específicamente la intervención administrativa total de COMFANORTE— inciden directamente en la decisión final sobre la entidad, pues su sustento radica en los hechos que fundamentan la propia intervención.

³ Ibidem.

⁴ Corte Constitucional. Véase entre otras las sentencias T-405 de 2018, SU 067 de 2022.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-275 de 2025.

Ahora bien, en cuanto al tercer requisito, considera el Despacho que lo mismo corresponde a un estudio de fondo del asunto objeto de litigio. Por lo que en virtud de lo expuesto se concluye que la presente acción es procedente y se procede a su estudio de fondo.

- **De la expedición de la Resolución 1535 de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación.***

En ese orden de ideas, se tiene que la Superintendencia del Subsidio Familiar adelantó en virtud de sus funciones de inspección, vigilancia y control, visitas de conformidad a lo establecido en el artículo 2.2.7.7.4 del Decreto 1072 de 2015⁶ ante la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander. Lo cual fue ordenado a través de las Resoluciones 1107 del 02 de octubre de 2025 y 1476 del 28 de noviembre de 2025 modificada por la Resolución 1477 del 01 de diciembre de 2025, a saber:

- **Resolución 1107 de 2025:**

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR La práctica de una visita especial del 6 al 8 de octubre de 2025 a la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander – COMFANORTE, con el propósito de verificar las situaciones denunciadas en las quejas recibidas, evaluar el cumplimiento de los compromisos institucionales, constatar la correcta gestión administrativa y funcional de la entidad, e identificar posibles irregularidades que afecten la adecuada prestación de los servicios a cargo de la Caja. Esta actuación se enmarca en las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas a la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad y las Medidas Especiales, y tiene como propósito garantizar la legalidad, la transparencia y la adecuada administración de los recursos del sistema del subsidio familiar.

- **Resolución 1477 de 2025:**

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el artículo primero de la Resolución No. 1476 del 28 de noviembre de 2025, en el sentido de establecer que la visita especial a la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander – COMFANORTE se practicará del 1 al 5 de diciembre de 2025, con el mismo propósito y alcance previstos en el acto administrativo modificado.

Que posteriormente fue expedida la Resolución 1535 del 12 de diciembre de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander-COMFANORTE"*, la cual dispuso:

⁶ Las visitas que practique la Superintendencia del Subsidio Familiar en cumplimiento de su función de inspección y vigilancia serán ordinarias y especiales.
Serán visitas ordinarias aquellas que de manera regular efectúe la Superintendencia para verificar el adecuado funcionamiento de las entidades vigiladas y la sujeción a sus planes y programas dentro del marco legal establecido para tal fin.
Serán visitas especiales las realizadas para verificar aspectos específicos de los programas o de la administración de las cajas.

En mérito de lo expuesto la Superintendente del Subsidio Familiar,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR la medida cautelar de Intervención Administrativa total para la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander - COMFANORTE, por el término de doce (12) meses, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

ARTÍCULO SEGUNDO: SEPARAR de sus cargos a los actuales miembros del Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander - COMFANORTE:

Pues bien, a efectos de analizar la presunta vulneración al debido proceso alegada por el accionante, encuentra el Despacho necesario analizar las siguientes disposiciones normativas.

Inicialmente, se tiene que el Decreto 2150 de 1992 *“Por el cual se reestructura la superintendencia del subsidio familiar.”* en su artículo 3, dispone, como competencia de las Cajas de compensación familiar:

“Corresponde a la Superintendencia de Subsidio Familiar la vigilancia e inspección de las siguientes instituciones:

- 1. Las Cajas de Compensación Familiar;**
- 2. Las demás entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio;*
- 3. Las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a su vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar.”* Negrilla del despacho.

Por otro lado, el Decreto 2150 de 1992 *“Por el cual se reestructura la superintendencia del subsidio familiar.”* en su artículo 7, que fue subrogado por el Decreto 2595 de 2012 *“Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias.”* dispone que son funciones del superintendente del subsidio familiar:

“(…)

17. Imponer las sanciones y adoptar las medidas cautelares a que haya lugar de conformidad con la ley.

18. Ordenar la intervención administrativa, en forma total o parcial, de las entidades sometidas a su vigilancia, por infracción a las leyes y estatutos o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia. (...)

22. Separar a los miembros del Consejo Directivo, al Director Administrativo de las Cajas de Compensación Familiar, en ejercicio de la medida de intervención administrativa ordenada por la Superintendencia.

23. Separar al Revisor Fiscal y designar Contralor para la Caja intervenida, en los casos que dicha separación permita la superación de las causas que originaron la intervención.

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. (...)

Cabe señalarse que la adopción de medidas cautelares en instancia administrativa, como lo es la medida contenida en el numeral 18, fue objeto de control de constitucionalidad por la H. Corte Constitucional, quien a través de la Sentencia C-298 de 2025 resolvió declarar su inexequibilidad, difiriendo sus efectos hasta el 21 de junio de 2027. Al respecto fue señalado por el alto tribunal que:

“Como se indicó, en materia de inspección, vigilancia y control el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa para disponer las medidas administrativas aplicables a cada sector vigilado. La Corte Constitucional ha establecido que dicho margen incluye la facultad para prever un modelo dual (cautelar y sancionatorio) que resulta válido constitucionalmente siempre que se distingan claramente los objetivos, rasgos o características de cada potestad. De no ser así, se afecta no solo el principio de legalidad en conexidad con la reserva de ley, según lo previamente analizado, sino el derecho al debido proceso, puesto que no es distinguible ni se puede verificar que cada asunto respete las reglas procedimentales exigibles a nivel constitucional. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes razones.

Primera. El legislador no estableció parámetros procedimentales específicos para garantizar el respeto del debido proceso en la adopción de medidas cautelares por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar a diferencia de la potestad sancionatoria. En relación con el procedimiento administrativo sancionatorio, el legislador extraordinario dispuso un procedimiento especial. Como se dijo, los artículos 36 y 37 del Decreto Ley 2150 de 1992 fijan los pasos para los descargos, etapa probatoria y los informes evaluativos que le serán aplicables. Además, en su inicio, tal procedimiento se desarrolló mediante el Decreto 341 de 1988, el cual se compiló en el Decreto 1072 de 2015. Este se suspendió por el Consejo de Estado, según información reportada por la Superintendencia del Subsidio Familiar. Por lo tanto, en la actualidad, según lo dispuesto en el artículo 47 del CPACA, en aquellos aspectos no regulados por la norma especial, debe seguirse el trámite administrativo aplicable para la generalidad de los procedimientos sancionatorios. Luego, en su conjunto, la lectura de la normatividad legal podría asegurar garantías mínimas del debido proceso en lo que se refiere a la potestad sancionatoria.

Sin embargo, esto no se advierte con el ejercicio de las medidas cautelares. Ni el Decreto Ley 2150 de 1992 —norma objeto de análisis— ni su lectura sistemática con las Leyes 25 de 1981 y 789 de 2002 contienen disposiciones que orienten la imposición de medidas de intervención administrativa, ya sea en su modalidad total, parcial, por servicios, por áreas geográficas o zonas de operación, como medidas cautelares. Tampoco existen lineamientos procedimentales sobre otras medidas cautelares como la vigilancia especial y las multas sucesivas.

Segunda. Los mínimos aplicables al procedimiento administrativo cautelar o preventivo era un criterio necesario exigible al legislador, pues no existe previsibilidad respecto de la aplicación de otros regímenes procedimentales. Para la Sala, la afectación al debido proceso es consecuencia del desconocimiento de los principios de legalidad y reserva de ley. Sin el diseño legislativo sobre los rasgos distintivos de la medida, tales omisiones inciden directamente en la correcta configuración del procedimiento que debe aplicarse. Como se señaló precedentemente, si bien es cierto que toda medida cautelar debe respetar el debido proceso, no todas las medidas cautelares

exigen el mismo procedimiento. El legislador no dispuso si estas son medidas cautelares, de naturaleza preventiva o correctiva, o si se aplican de forma autónoma o dependiente de un proceso administrativo, incluso aquellos de carácter sancionatorio. Tampoco si se trata de una medida rápida e inmediata y los impactos que tienen en términos de garantías procesales.

Incluso recurriendo a la normativa general, no es posible advertir como impacta el diseño de las medidas cautelares en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contiene reglas sobre el procedimiento administrativo general y sobre el procedimiento sancionatorio, pero no regula de manera específica la ritualidad de las medidas preventivas de forma autónoma e independiente según los requerimientos de la Administración. Los artículos 34 y siguientes del CPACA disponen principios y etapas generales para las actuaciones administrativas.

216. Entre otros aspectos, regulan la apertura del trámite y las audiencias (art. 35), la formación y examen del expediente (art. 36), la comunicación a terceros y su eventual intervención (art. 37), los conflictos de competencia y la etapa probatoria (arts. 39 y 40), así como la corrección de irregularidades y la exigencia de motivación de los actos administrativos (arts. 41 y 42). Asimismo, se definen los requisitos de los actos definitivos, el deber de proporcionalidad en decisiones discrecionales y la posibilidad de corregir errores formales (arts. 43 y 44). Sin embargo, sin claridad sobre la tipología de las medidas cautelares previstas por el legislador, no resulta previsible cómo estas disposiciones suplen los vacíos para considerar que contienen las garantías mínimas del debido proceso.

Tercera. Tampoco resulta viable llenar esta indeterminación por aplicación analógica de otros procedimientos previstos en regímenes de inspección, vigilancia y control. En efecto, cada entidad cuenta con una normativa legal específica que regula las medidas cautelares, preventivas o de salvamento (...)

En consecuencia, la ausencia de un marco legal adecuado, preciso y razonable en el régimen del subsidio familiar para la adopción de medidas cautelares no puede considerarse una omisión menor del legislador, ni subsanable por medio de una remisión abierta o general a otro régimen o a la potestad reglamentaria. Por el contrario, se trata de una insuficiencia legislativa que compromete el principio de legalidad y el debido proceso, pues impide establecer el procedimiento en la materia que clarifique su aplicación respecto de trámites sancionatorios y garantice los mínimos constitucionales de este principio, en un trámite administrativo de alto impacto para la gestión de corporaciones privadas que prestan servicios en el ámbito de la protección social, en beneficio de los empleadores y trabajadores del país.”⁷

Concluye la alta Corte de lo Constitucional que:

“(...) las medidas cautelares y sancionatorias adoptadas por la Administración constituyen instrumentos legítimos, orientados al cumplimiento de fines constitucionales y a la protección de bienes e intereses públicos. Sin embargo, aun cuando las medidas cautelares se diseñen con un carácter urgente, inmediato o correctivo para cumplir finalidades de interés, esta potestad de la

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-298 de 2025.

Administración no está exenta de límites constitucionales y no puede confundirse con el ejercicio de la función sancionatoria. (...)

los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, igualmente, desconocen el derecho al debido proceso, ante la no acreditación del estándar que exige la aplicación de las formas propias para cada procedimiento, especialmente el cautelar, y su trámite diferenciable con la potestad sancionatoria.”⁸

Bajo tales consideraciones, se tiene entonces que aún cuando la H. Corte Constitucional en su ejercicio de constitucionalidad advierte la configuración del fenómeno jurídico de la inexequibilidad de las normas estudiadas, esta es clara al señalar que es competencia de la rama legislativa definir los contenidos, niveles de responsabilidad de sus operadores, y los parámetros generales por medio de los cuales se ejecuta la inspección, vigilancia y control en el régimen de protección social. Producto de lo anterior, pese advertirse la inexequibilidad de la actual normativa, esta no ha sido expulsada del ordenamiento jurídico propiamente, y hasta la fecha de su condicionamiento mantiene su vigencia y aplicación ya que tampoco existe un procedimiento alternativo en el ordenamiento jurídico que permita ejecutar a la Superintendencia del Subsidio Familiar sus funciones de inspección vigilancia y control.

En ese orden, aun cuando el Despacho comparte que la adopción de medidas cautelares por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar tal y como se encuentra consignado en la normatividad vigente, pudiera resultar amenazante frente a la garantía al debido proceso, no es dable ignorar que tampoco a la fecha existe una normativa que regule las facultades cautelares de la Superintendencia del Subsidio Familiar en atención a lo dispuesto por la H. Corte Constitucional, y por tanto se haya dejado sin efecto lo allí dispuesto.

Por tanto, se procede a analizar si dentro del procedimiento administrativo fue garantizado el debido proceso. Para ello, se trae a colación lo dispuesto en el artículo 2.2.7.7.13 del Decreto 1072 de 2015 sobre las visitas de la Superintendencia de Subsidio Familiar:

“De las visitas practicadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar a las entidades por ella vigiladas, se levantará acta en la que se especificarán las situaciones investigadas, las constancias que quieran dejarse, y demás pormenores pertinentes de lo realizado. El acta será firmada por quienes hayan intervenido en la visita. Una copia de la misma deberá ser entregada al representante de la entidad visitada.”

Sobre el particular se tiene que en la Resolución 1535 de 2025 *“Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación* se consigna que tal proceder fue realizado, a saber:

El procedimiento usual prevé que, tras la visita, se levanta acta, se elabora un informe escrito (art. 2.2.7.7.14) y la copia del acta se entrega al representante legal de la entidad visitada, **como sucedió el día 5 de diciembre de 2025** en visita especial realizada a la Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander- COMFANORTE.

⁸ Ibidem.

Ahora bien, para esta Unidad Judicial la naturaleza de las medidas cautelares en instancia administrativa en efecto configura herramientas de índole preventivas, las cuales se caracterizan por rasgos distintivos respecto a: (I) Temporalidad, (II) Carácter protector, (III) Naturaleza no sancionatoria.

- **Del debido proceso.**

Así las cosas, se advierte por el Despacho que, en ejercicio del principio de supremacía del interés general sobre el particular, la adopción de medidas cautelares como la acogida a través de la Resolución 1535 de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación"* pueden considerarse vulneradoras del debido proceso siempre que estas se orienten a un objetivo sancionatorio y no preventivo, o que en su defecto no se garantice la posibilidad de ejercer la contradicción y defensa dentro de la etapa administrativa.

Bajo tales premisas, se advierte en esta instancia que contrario a lo expuesto por el accionante, el acto objeto de amparo constitucional se profiere como una actuación de índole preventivo. Ello en tanto la decisión adoptada es provisional, pues en el acto objeto de análisis se consigna que la decisión adoptada cuenta con un plazo fijado de 12 meses; con ella se busca proteger el interés colectivo en relación a las actividades que desempeña la caja de compensación; y además con la misma no se adoptaron medidas de carácter sancionatorio, pues la decisión adoptada corresponde a la intervención administrativa y separación de cargos. Lo anterior sin pretender ahondar en las situaciones fácticas propias de los presuntos hallazgos constitutivos de perjuicios a los bienes que le han sido confiados a la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander, lo cual corresponde a la órbita de su juez natural en el proceso de control judicial al acto administrativo aquí estudiado.

Por último, frente a la falta de oportunidad para el ejercicio de contradicción y defensa alegado por la parte accionante, respecto al análisis de las actuaciones administrativas adelantadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar y que atañen al debido proceso administrativo del accionante, es pertinente destacar que, en el marco del proceso de Vigilancia Especial, no desconoce esta Judicatura que la intervención administrativa ejercida por la Superintendencia del Subsidio familiar forma parte del ejercicio de su competencia de carácter policivo que le asiste, sin embargo, el carácter preventivo de la misma no puede llegar a reñir con preceptos de carácter constitucional bajo el pretexto de que no le son aplicables las exigencias propias del debido proceso sancionatorio.

Por otro lado, debe aclararse que, si bien previo a la adopción de la medida cautelar no se dio la oportunidad procesal para que se pronunciase el hoy accionante, a diferencia de lo ocurrido en una oportunidad anterior, esto es en relación a lo resuelto en la Resolución 0266 del 30 de abril de 2024 *"Por la cual se levanta la medida de vigilancia especial y se ordena la Intervención Administrativa Total de la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander - COMFANORTE"*, en el caso que hoy es objeto de litigio, se tiene que fue garantizado el derecho de defensa y contradicción frente a lo dispuesto en la

Resolución 1535 de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación,"* pues frente a esta fue informado por la Superintendencia del Subsidio Familiar, ejerciendo los recursos del caso el accionante, acreditándose que se instauró recurso bajo radicado 1-2026-000500 por el Señor Oscar Gerardino Astier, el cual se encuentra en trámite.

Sumando a lo anterior, no se desconoce que eventualmente ante la adopción de una decisión desfavorable al resolverse el recurso impetrado, se podrán instaurar las acciones judiciales ordinarias ante la jurisdicción contencioso administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del artículo 138 del CPACA, y además elevar las solicitudes de medidas cautelares de conformidad a lo dispuesto en el Título XI de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, frente al señalamiento del accionante respecto al carácter urgente que advierte reviste el asunto sub examine, es para el Despacho imperativo señalar que esta afirmación resulta infundada, pues como se ha expuesto no fue sino hasta más de un mes después de la notificación del acto administrativo objeto de estudio que fue impetrada la presente acción.

Por otra parte, y finalmente, como sustento del amparo solicitado, invoca el accionante una actuación análoga a la desarrollada por la accionada con la expedición de la Resolución 0266 del 30 de abril de 2024 *"Por la cual se levanta la medida de vigilancia especial y se ordena la Intervención Administrativa Total de la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander - COMFANORTE"*, situación que fue objeto de amparo de tutela mediante trámite radicado 54-001-33-33-008-2024-00145-00, en donde le fue amparado su derecho fundamental al debido proceso frente a la Superintendencia del Subsidio Familiar por situaciones a su criterio análogas a las que hoy son objeto de debate.

En ese sentido, debe reiterarse que a diferencia de los hechos que motivan la presente acción de tutela, en esa primera ocasión el hoy accionante no tuvo la oportunidad procesal para instaurar recurso alguno en contra de la Resolución proferida por la Superintendencia, a saber:

Revisado el escrito de demanda y, atendiendo al desconocimiento al debido proceso de la accionante, se reclama la existencia de una indebida notificación y la imposibilidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción en contra de las decisiones contenidas en la resolución número 0266 del 30 de abril de 2024. Al respecto no se hizo manifestación alguna por parte del representante judicial de la superintendencia del subsidio familiar ante cuyo silencio podría darse en aplicación la presunción de verdad de los hechos expuestos; sin embargo, en la respuesta otorgada al oficio cero 77 (índice 00040 SAMAI folios 19 a 23 de 543) reposan documentos que dan cuenta de la trazabilidad de la notificación a través de medios electrónicos al accionante, respecto del contenido de la resolución número 0266 de 2024, se deja constancia que la opacidad de dichos documentos afecta la claridad de la totalidad de la información. Ahora, caso contrario ocurre respecto de la imposibilidad de ejercer oportunamente el mecanismo de defensa otorgado en el acto acusado, en tanto que en COMFANORTE se encontraban suspendidos los términos administrativos cercenando la posibilidad de presentar oportunamente las oposiciones respectivas.

Por lo anterior, a criterio de este Despacho, el escenario que sustentó el amparo que solicitara el accionante en otrora y que dio génesis a las decisiones del

Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta de fecha 29 de mayo de 2024 y que fuera confirmado por el H. Tribunal Administrativo de Norte de Santander en sentencia de segunda instancia de fecha 10 de julio de 2024 mediante las cuales se amparó el derecho fundamental al debido proceso, resulta disímil al hoy probado, toda vez que allí se acreditó que aun cuando contra la Resolución 0266 del 30 de abril de 2024 *“Por la cual se levanta la medida de vigilancia especial y se ordena la Intervención Administrativa Total de la Caja de Compensación Familiar de Norte de Santander - COMFANORTE”* fue otorgado el recurso de reposición, los términos para su interposición se encontraban suspendidos en virtud a la Resolución 0263 de 2024 *“Por la cual se suspenden términos de las actuaciones administrativas”*, situación fáctica que difiere con la hoy expuesta, contando entonces hoy con los mecanismos ordinarios de defensa para el respectivo examen de legalidad.

Sumado a ello, es de precisar que aún cuando en sentencia de segunda instancia proferida por el H. Tribunal Administrativo de Norte de Santander fue confirmada la sentencia conocida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta respecto al amparo constitucional, analizado el contenido de dicha providencia, para esta Unidad Judicial se desprende que dicha posición no resulta pacífica. Ello toda vez que dentro de la decisión adoptada se avizora salvamento de voto de fecha 15 de julio de 2024, donde se consigna:

“Si bien es cierto la providencia mayoritaria reconoce la existencia de otro medio judicial ante la cual, bien pudiera presentarse la controversia que suscita la presente acción, se desconoce el principal soporte que permitió su amparo bajo la modalidad de evitar un perjuicio irremediable que para el suscrito no se evidenciara. (...)

No merece reparo alguno para el suscrito, que de las pruebas obrantes en el expediente digital en lo que respecta al actor, el principal efecto que su separación del cargo implica es no recibir su salario, situación que a diario comprende el conocimiento de la jurisdicción en procesos de carácter laboral y que precisamente muestran lo exótico que resulta la medida de amparo otorgada, con lo que se desvanece la evidente ocurrencia del perjuicios irremediable que hiciera procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, así como que menos el accionante acreditó alguna condición especial que lo catalogue como sujeto de especial protección constitucional, o que se encuentre en situación de debilidad manifiesta o que se encuentre una afectación de su mínimo vital, que haga necesaria la acción de amparo constitucional. (...)”

Así las cosas, se concluye por el Despacho que la Superintendencia del Subsidio Familiar ha obrado de conformidad a los parámetros legales y constitucionales en el desarrollo de la actuación administrativa que dio como resultado la Resolución 1535 del 12 de diciembre de 2025 *“Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación*, en la cual fue adoptada una medida de naturaleza cautelar y no sancionatoria, y frente al hoy accionante se garantiza su derecho al debido proceso al otorgarse la oportunidad para controvertir las decisiones contenidas en este acto administrativo.

- **De la dignidad humana**

Además de lo ya expuesto, observándose que igualmente se invoca como vulnerado el derecho fundamental a la dignidad humana, pues refiere el accionante que se ha visto afectado su buen nombre con la expedición de la Resolución 1535 de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación* en donde se le apartó del cargo que este ocupaba. Es de precisarse tal como fue señalado al momento de resolverse la solicitud de medida provisional que la parte actora no aportó elementos probatorios que permitieran acreditar la configuración a la vulneración a la dignidad humana, máxime, cuando como se dijo en precedencia el acto impugnado resulta ser de naturaleza preventiva y no sancionatoria.

- **Síntesis de la decisión.**

En ese orden de ideas, analizados los cargos expuesto por el hoy accionante, encuentra el Despacho que pese a encontrarse superado el requisito de subsidiariedad, de lo obrante en el expediente se observa que las pretensiones de la acción constitucional no tienen vocación de prosperidad. Pues considera esta Unidad Judicial que, aunque la normatividad que regula la adopción de medidas cautelares por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar luego de su estudio de constitucionalidad por parte de la H. Corte Constitucional derivó en declarar su inexequibilidad, esto fue en efecto diferido y a la fecha son las que regulan las diligencias que adelantara ante la Caja de Compensación-COMFANORTE.

Por lo que analizado la presunta vulneración a los derechos fundamentales invocados, se arriba a la conclusión que en el presente asunto atendándose el carácter cautelar del acto impugnado, al ahora accionante se le ha garantizado el ejercicio de su derecho de contradicción y defensa, pues como fue señalado en precedencia, el mismo cuenta con un recurso en trámite en contra de la Resolución 1535 de 2025 *"Por medio de la cual se adopta la medida cautelar de intervención administrativa total para la Caja de Compensación*.

Sumado a ello, se tiene que pese ser advertida la vulneración a la dignidad humana del Señor Oscar Guillermo Gerardino Astier como resulta de su separación del cargo que este desempeñaba, este no logró acreditar tal situación, pues como fue señalado al tratarse de un acto de carácter preventivo, en este no se realizaron juicios de reproche como ocurre en el procedimiento sancionatorio y en consecuencia no se le ha sometido a forma de humillación alguna.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DE CÚCUTA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, acorde a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: De conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, **NOTIFICAR** este fallo a las partes

TERCERO Si no fuere impugnada esta providencia dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **ENVIAR** a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión y en caso de ser excluida por dicha Corporación de tal revisión, **ARCHIVAR** el expediente una vez regrese al Despacho, previas las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OWEN RAMIRO ARIAS CHAUSTRE
JUEZ
(FIRMADO EN SAMAI).