

C-298-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-298 DE 2025

Referencia: expediente D-15804

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7° (parcial) del Decreto Ley 2150 de 1992, “[por] el cual se reestructura la superintendencia del subsidio familiar”

Demandante: Bernardo Andrés Carvajal Sánchez

Asunto: reserva de ley, legalidad y debido proceso en funciones del Superintendente del Subsidio Familiar

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., tres (03) de julio de dos mil veinticinco (2025)

SENTENCIA

Para decidir la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Bernardo Andrés Carvajal Sánchez en contra de los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b), c) y d)—, del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, por medio del cual se adoptan medidas de reestructuración de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Desde la perspectiva del demandante, las disposiciones jurídicas indicadas vulneran los artículos 6°, 29, 121, 122, 123, 150.8, 333 y 334 de la Constitución Política de 1991.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

¿Qué estudió la Corte?

La Corte Constitucional estudió una demanda contra los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b), c) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, que establecen facultades de inspección, vigilancia y control a cargo del Superintendente del Subsidio Familiar.

La acción pública de inconstitucionalidad se interpuso por el desconocimiento de los principios de reserva de ley y legalidad y la afectación al derecho al debido proceso. El

demandante alegó la alta indeterminación y ambigüedad de las medidas cautelares diseñadas por el legislador extraordinario, las cuales no resultan distinguibles de otros procedimientos administrativos, como los referidos a la potestad sancionatoria.

¿Qué consideró la Corte?

Antes de abordar el fondo del asunto, la Corte Constitucional estudió tres cuestiones previas. Primera, la Sala Plena explicó las razones por las cuales tiene competencia para conocer la norma demandada al tratarse de una competencia atípica o especial. Segunda, determinó que las normas demandadas del Decreto Ley 2150 de 1992 están vigentes y siguen produciendo efectos jurídicos y, por tanto, se habilita el juicio abstracto de constitucionalidad. Y tercera, la Sala concluyó que la demanda cumplió con las cargas formales y con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia para un pronunciamiento de fondo.

Luego de plantear el problema jurídico, la Sala Plena hizo una síntesis de la jurisprudencia constitucional en tres materias: (i) el alcance de los principios de reserva de ley y legalidad en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo del Presidente de la República y que se ejercen por el Superintendente del Subsidio Familiar; (ii) los rasgos distintivos de las medidas cautelares, en particular, en la actividad de la Administración, y los límites constitucionales que son exigibles al legislador ordinario o extraordinario para su adopción; y (iii) el carácter diferenciable de las medidas preventivas frente a las que se ejercen en razón de la potestad sancionatoria.

¿Qué decidió la Corte?

A partir de una contextualización sobre el desarrollo normativo del régimen de inspección, vigilancia y control ejercido por la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Sala Plena concluyó que las medidas cautelares y sancionatorias diseñadas por el legislador extraordinario, en cabeza del Superintendente del Subsidio Familiar, son instrumentos legítimos dispuestos por aquel, orientados al cumplimiento de fines constitucionales y a la protección de bienes e intereses públicos relevantes. No obstante, aun cuando estén diseñados para una respuesta urgente, rápida, preventiva o correctiva para cumplir tales

finalidades, la definición de estas potestades no está exenta de límites constitucionales.

Aplicando los mínimos de referencia legal sobre el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, la Sala Plena constató una afectación al principio de reserva de ley. En este caso, aun cuando se reconoce una amplia libertad de configuración legislativa y una competencia concurrente entre el Congreso de la República y la rama Ejecutiva, la Constitución Política de 1991 dispone que es el Congreso, mediante pautas generales, claras y objetivas, a quien le corresponde la regulación del ejercicio de la potestad reglamentaria y definir los contenidos mínimos para el ejercicio de tales atribuciones, sin incurrir en una indeterminación insuperable.

Sobre las actuaciones administrativas acusadas, la Sala Plena observó un alto grado de indeterminación de las medidas cautelares diseñadas por el legislador extraordinario, puesto que este no diseñó ningún parámetro de orientación que permitiera delimitar su alcance con base en los fines constitucionales que pretende desarrollar. Igualmente, encontró que, aun cuando los parámetros jurisprudenciales de la potestad sancionatoria y la cautelar no son equivalentes, el legislador extraordinario dispuso las mismas medidas administrativas con un carácter dual (cautelar y sancionatorio), respecto de los mismos sujetos vigilados, sin distinguir los elementos básicos y esenciales que habiliten el ejercicio de estas diferentes potestades administrativas, que en todo caso deben aplicarse con base en la ley.

Como consecuencia de la afectación al principio de reserva de ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional advirtió la afectación consecuencial del principio de legalidad y del derecho al debido proceso. Lo anterior, puesto que sin un diseño claro, objetivo y previsible del legislador sobre las medidas cautelares y sancionatorias en materia de inspección, vigilancia y control, no existe un marco legal actualizado y cierto que habilite y regule las medidas administrativas analizadas, como tampoco una adecuada satisfacción de las garantías mínimas del derecho al debido proceso administrativo. Esto impacta en el principio democrático, pues es al legislador a quien corresponde por mandato de la Constitución precisar esos parámetros, conforme lo previsto especialmente en el artículo

150.8 superior, lo cual genera incertidumbre en los administrados.

¿Qué ordenó la Corte?

Considerada la inexecutableidad de los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b), c) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, la Sala Plena señaló que la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico de estas normas generaría un impacto que causaría traumatismos en cuanto a la efectividad del régimen de inspección, vigilancia y control analizado, cuya aplicabilidad es necesaria para asegurar los fines superiores a los que sirve el sistema del subsidio familiar.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional consideró que la mejor alternativa en el presente caso era modular los efectos de la sentencia y recurrir a una inconstitucionalidad diferida, a fin de que el Congreso de la República, en el plazo de dos legislaturas, expida la ley que contenga el régimen integral de intervención administrativa por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar en el sistema y considere la relación entre los supuestos sancionatorios y cautelares, de acuerdo con los contenidos esenciales establecidos en la sentencia.

I. ANTECEDENTES

1. Norma demandada

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional transcribe el artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, por medio del cual se adoptan medidas de reestructuración de la Superintendencia del Subsidio Familiar, subrayando los apartados demandados por el actor:

“DECRETO 2150 DE 1992

(diciembre 30[1])

(...)

ARTICULO 7o. FUNCIONES DEL SUPERINTENDENTE. El Superintendente del Subsidio Familiar es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción, y como jefe del organismo tendrá las siguientes funciones:

(...)

20. Vigilar e intervenir, si lo estima necesario, en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios establecidos en las entidades sometidas a su vigilancia;

(...)

22. Intervenir administrativamente, en forma total o parcial, las entidades sometidas a su vigilancia, por infracción a las leyes y estatutos, o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia;

23. Adoptar las siguientes medidas cautelares:

- a. Intervención administrativa total de la entidad vigilada.
- b. Intervención administrativa parcial, por servicios o por áreas geográficas o de operación;
- c. Imposición de multas sucesivas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales hasta que cese la actuación ilegal o no autorizada;
- d. Vigilancia especial con el fin de superar, en el menor tiempo posible, con la situación que

ha dado origen a la medida.

(...)”.

2. La demanda[2]

2. El demandante señaló que los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b), c) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 desconocen los artículos 6°, 29, 121, 122, 123, 150.8, 333 y 334 de la Constitución Política. En su escrito solicitó que la Corte Constitucional declare la inexecutable de los numerales demandados. Como pretensión subsidiaria, pidió la exequibilidad condicionada de las mismas disposiciones, en el siguiente sentido:

a) “que se declare exequible el numeral 20 del artículo 7º del Decreto 2150 de 1992, en el entendido de que su aplicación no sea aislada y solo pueda cumplirse en concordancia con las demás funciones asignadas al Superintendente, y con base en la remisión normativa a parámetros objetivos fijados en otro régimen legal que la Corte Constitucional determine”.

b) “que se declare exequible el numeral 22 del artículo 7º del Decreto 2150 de 1992, en el entendido de que su aplicación solo puede cumplirse como resultado del procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley 1437 de 2011 y con la comprobación del dolo o culpa grave”.

c) “que se declare exequible el numeral 23 del artículo 7º del Decreto 2150 de 1992, en el entendido de que su aplicación solo puede cumplirse con base en la remisión normativa a parámetros objetivos fijados en otro régimen legal que la Corte Constitucional determine; o bien con el condicionamiento que la Corte determine con el fin de garantizar un mínimo ejercicio del debido proceso y derecho de defensa, así como un límite en cuanto a la duración en el tiempo de las medidas cautelares de intervención previstas en los literales a) y b).”

4. En términos generales, la demanda cuestiona la alta indeterminación y ambigüedad de las medidas cautelares previstas en el marco de la inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, al igual que su falta de distinción —sustantiva y procedimental— respecto de la potestad sancionatoria. A juicio del demandante, el legislador extraordinario incurrió en un desconocimiento correlacionado de los principios de reserva de ley, legalidad y debido proceso al no establecer en una norma con fuerza material de ley, bajo parámetros de claridad, certeza y previsibilidad, el trámite cautelar y su distinción con otros procedimientos administrativos, incluido el que se deriva del ejercicio de la potestad sancionatoria. Esto, a su juicio, no respeta las formas propias de cada juicio y desconoce, en consecuencia, el artículo 29 de la Constitución.

5. Los tres cargos que el actor presentó están correlacionados y son consecuenciales. Como se indicó en el auto admisorio de la demanda[7], se estudiarían conjuntamente, en tanto constituyen un examen integral de las normas demandadas y de los mandatos constitucionales presuntamente infringidos:

2.1. Primer cargo. Desconocimiento del principio de reserva de ley en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control y en las medidas de intervención del Estado en la economía (artículos 150.8[8], 333[9] y 334[10] de la Constitución)

6. El demandante señaló que el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo del Presidente de la República y que ejerce el Superintendente del Subsidio Familiar, deben regularse en una norma con fuerza de ley. Por lo tanto, el contenido de las medidas acusadas no podía ser delegado al Gobierno Nacional, por tratarse de una materia reservada al legislador. El demandante fundamentó su análisis sobre la reserva de ley desde una doble perspectiva.

7. De una parte, afirmó que se omite la reserva de ley dispuesta en el artículo 150.8 de la Constitución Política. El demandante argumentó que esta norma constitucional establece específicamente que al legislador le corresponde establecer los parámetros dentro de los cuales el Gobierno Nacional debe ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control. Esto implica que el poder Ejecutivo no puede “auto habilitarse” para ejercer estas facultades. Esta conclusión la sustentó en las consideraciones, entre otras decisiones, de la Sentencia C-429 de 2019 —la cual analizó previamente las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar— la que, a su juicio, dispuso expresamente que las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar constituyen una materia reservada al legislador. Por esta razón, el actor concluyó que, aunque el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa, en este caso específico su competencia está limitada por la reserva de ley y, por lo tanto, le correspondía adoptar una legislación sustancial y relevante para el diseño de las medidas cautelares y su distinción con otros procedimientos administrativos como los que se derivan de la potestad sancionatoria.

8. De otra parte, el demandante argumentó que las normas acusadas desconocen la reserva legal establecida en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política. El actor sostuvo que el artículo 333 no solo reconoce libertades económicas, sino que dispone la competencia exclusiva del Congreso de la República para fijar los requisitos y las condiciones para el ejercicio de la actividad económica. Complementariamente, el artículo 334 establece la reserva de ley en lo que respecta a la intervención del Estado en la economía.

9. Para aquel, siguiendo este marco normativo y la jurisprudencia constitucional, las entidades vigiladas, como sucede con las Cajas de Compensación Familiar, aunque administran recursos parafiscales especiales, son instituciones privadas, que desarrollan actividades económicas altamente reguladas. Por ese motivo, sus acciones y las circunstancias que en ellas incidan, como sucede con la vigilancia, inspección y control, deben ser asuntos dispuestos de forma clara, objetiva y razonable por la ley. El demandante explicó que esto no ocurre en el caso de las normas censuradas porque el legislador solamente indicó las funciones demandadas, pero no precisó ninguno de tales contenidos.

10. Según el actor, el diseño de las medidas cautelares, especialmente la medida de intervención administrativa total o parcial a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, no proviene de una fuente legal sino de un decreto emitido en ejercicio de la potestad reglamentaria, como es el Decreto 2595 de 2012, y de la Resolución 629 de 2018, expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

11. En la demanda se afirmó que ha sido el Gobierno Nacional quien, a través de decretos reglamentarios y resoluciones, ha regulado la materia, generándose una indebida transferencia de competencias al Ejecutivo, lo que afecta la actividad económica de las Cajas de Compensación Familiar y la reserva legal en materia de inspección, vigilancia y control. Además, con soporte en las Sentencias C-782 de 2007 y C-372 de 2009, indicó que esto conlleva un fenómeno de “deslegalización” del legislador al Presidente. Adicionalmente, ocurre un “vaciamiento de competencias” del Presidente por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar, puesto que esta última entidad se ha encargado de regular la materia a través de la Resolución 629 de 2018.

2.2. Segundo cargo. Desconocimiento del principio de legalidad en el ejercicio de los procedimientos sancionatorios y las potestades administrativas cautelares (artículos 6°[11],

121[12], 122[13] y 123[14] C.P.)

12. Luego de reconstruir la jurisprudencia constitucional[15] y contencioso administrativa[16] y de reiterar que se trata de una materia sujeta a reserva de ley, el demandante aseveró que los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 desconocen, desde una doble perspectiva, el principio de legalidad —en sus componentes de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad—.

13. Primera. Desconocimiento del principio de legalidad en la intervención administrativa total o parcial prevista en el numeral 22 y en la vigilancia e intervención en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios, contenida en el numeral 20. En primer lugar, el actor señaló que el numeral 22 de la norma demandada le permite a la Superintendencia del Subsidio Familiar intervenir administrativamente, en forma total o parcial, a las entidades sometidas a su vigilancia por (i) “infracciones a las leyes y estatutos” o (ii) “por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia”. Para el demandante, desde la Ley 25 de 1981 hasta la Resolución 629 de 2018, pasando por la jurisprudencia del Consejo de Estado, esta medida de intervención administrativa se tiene como una sanción administrativa.

14. Entendida como una sanción administrativa, para el demandante, esta disposición es altamente indeterminada y vaga respecto de la conducta sancionada, al tiempo que no garantiza un adecuado equilibrio entre la gravedad de la infracción administrativa y la sanción impuesta. Afirmó que puede imponerse ante cualquier tipo de infracción administrativa sin valorarse realmente la gravedad, relevancia o magnitud de la conducta sancionada. Además, omite calificativos como “grave” o conducta “reiterada” que eran inicialmente previstos en la Ley 25 de 1981. Por esta razón, concluyó que la disposición vulnera elementos de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad que hacen parte del principio de legalidad en lo que se refiere a la potestad sancionatoria. Esto último lo

cuestiona de cara a la doble naturaleza de esta medida que también se dispone como medida cautelar. Luego, con una alta indeterminación de la conducta sancionable y su gravedad, el legislador no dispuso de criterios objetivos, claros, ciertos y previos para su aplicación.

15. En segundo lugar, el actor agregó que igual ocurre respecto del numeral 20 acusado, puesto que el legislador también desconoció el principio de legalidad y, con ello, de tipicidad, al no establecer criterios claros y objetivos para la función de vigilancia e intervención en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios de las entidades vigiladas. El actor criticó que la Superintendencia del Subsidio Familiar pueda adoptar esta medida cuando “lo estime necesario”. Sobre la redacción de aquella norma, insistió en que persisten una serie de indeterminaciones que no fueron llenadas adecuada y razonablemente por el legislador, tal y como serían las implicaciones de la vigilancia o, en caso de la intervención, si la entidad puede tramitar las afiliaciones, dejando estas definiciones a discreción del superintendente.

16. Segunda. Desconocimiento del principio de legalidad en la intervención administrativa total o parcial (literales a y b) y la vigilancia especial prevista (literal d), contenidas en el numeral 23. Para el demandante, las medidas cautelares previstas en los literales a), b) y d) del numeral 23 son inconstitucionales, porque el legislador no contempló criterios mínimos, básicos, proporcionales ni razonables de orientación para que la Superintendencia del Subsidio Familiar ejerza esta función.

17. Explicó que el numeral 23 demandado, dispone los tipos de medidas cautelares aplicables a la función de inspección, vigilancia y control a cargo del superintendente. En su literal a), la intervención administrativa total; en su literal b), la intervención administrativa parcial, por servicios, por áreas geográficas o de operación; y en el literal d), la vigilancia especial, con el fin de superar, en el menor tiempo posible, la situación que ha dado origen a la medida.

19. En la demanda se enfatizó que las normas legales ni siquiera aclaran el tipo de medida cautelar a las que se refieren. Esto incluye considerar si la intervención administrativa debe entenderse como una actuación accesorio, independiente o ligada necesariamente a la existencia de un procedimiento administrativo regular o sancionatorio. Expuso que la propia Superintendencia del Subsidio Familiar y, en algunos casos, el Consejo de Estado, han interpretado que esta medida cautelar puede ser de naturaleza preventiva[17] y adoptarse sin necesidad de iniciarse otra actuación administrativa, cuestión que no satisface la legalidad que exige este tipo de medidas preventivas a cargo de la Administración[18].

20. En lo que se refiere al literal d), que incluye la vigilancia especial como medida cautelar, indicó que las afirmaciones atrás descritas sobre la medida de intervención administrativa total o parcial pueden predicarse igualmente a la vigilancia especial. Esto, ante “la ausencia de la definición y el alcance de la medida de vigilancia especial”. La ley “no expidió lineamientos de lo que debe entenderse por vigilancia especial y de las competencias y limitaciones que le asisten a la superintendencia para adoptar esa decisión”. “Tampoco se consagran las causales que habilitan al ente de control para adoptar este mecanismo”, así como tampoco “la temporalidad de la medida”.

21. Como último punto, el demandante comparó esta situación con el numeral 20, puesto que la indeterminación normativa a nivel legal le ha permitido a la Superintendencia del Subsidio Familiar aplicar dicha función como una medida cautelar.

2.3. Tercer cargo. Desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo y a la prohibición de arbitrariedad en materia sancionatoria y cautelar (artículo 29[19] C.P.)

22. El actor argumentó que al no disponerse de una norma con fuerza material de ley que regule con claridad, certeza y precisión el diseño de las medidas cautelares y su distinción con otros procedimientos administrativos, como la potestad sancionatoria, consecuentemente, los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b) y c)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 desconocen, desde un doble ángulo constitucional, el derecho al debido proceso administrativo —en lo que se refiere “a las formas propias de cada juicio”—.

23. Primero. Ausencia de un procedimiento propio para ejercer las competencias previstas en los numerales 22 (intervención administrativa como sanción) y 23 —en sus literales a), b) y c)— (intervención administrativa e imposición de multas sucesivas como medidas cautelares). En lo que se refiere a la medida de intervención administrativa total o parcial, el demandante hizo referencia a que los numerales 22 y 23 —literal a) y b)— demandados facultan a la Superintendencia del Subsidio Familiar para decretarla como sanción o como medida cautelar.

24. En la demanda se argumentó que esta misma medida, entendida con una doble naturaleza, genera una ambigüedad normativa entre medidas cautelares y medidas sancionatorias, que es constitucionalmente problemática, pues no se establece con claridad cuándo la intervención opera como medida cautelar (provisional y no sancionatoria) y cuándo se trata de una sanción (definitiva). La ambigüedad normativa resulta aún más grave, dado que la ausencia de una clara distinción entre medidas cautelares y sancionatorias conduce a una violación de las formas propias de cada procedimiento.

25. En ambos casos, el demandante expuso que el legislador extraordinario no desarrolló ningún lineamiento procedimental, lo cual le permite a la Superintendencia del Subsidio Familiar que ambas medidas (i) se activen de forma idéntica; (ii) alternativamente, se imponga la misma medida —intervención administrativa total o parcial— y (iii) ambos trámites cuenten con la misma consecuencia jurídica: la remoción definitiva del consejo

directivo y del director administrativo, sin derecho a indemnización, y la designación de un agente especial y un nuevo director administrativo, según lo dispuesto en la Resolución 629 de 2018. Por lo tanto, el superintendente puede elegir libremente si impone la medida de intervención administrativa total o parcial, como sanción o como medida cautelar.

26. A juicio del demandante, este panorama demuestra que las garantías del debido proceso acordes con cada trámite administrativo (sancionatorio y cautelar) fueron desconocidas por el legislador extraordinario. En lo que se refiere al ejercicio de las competencias sancionatorias, la ley permite que el superintendente imponga una sanción (intervención administrativa total o parcial) sin la necesidad de agotar un procedimiento sancionatorio, con garantías de defensa y contradicción, probatorias y de segunda instancia, y sin que sea indispensable la existencia de una conducta típica, antijurídica y culpable, ya que basta con la imposición de una medida cautelar para lograr el mismo efecto. Respecto del ejercicio de las medidas cautelares, no existen disposiciones procedimentales ni una remisión a otra norma procesal que defina claramente su trámite.

27. Por último, respecto del numeral 23, en su literal c), relativo a la adopción de multas sucesivas como medida cautelar, el demandante expuso que resulta inconstitucional, dado que vulnera el derecho al debido proceso que debe observarse en toda clase de actuación administrativa, en especial en los procedimientos administrativos sancionatorios. La anterior afirmación se fundamentó en que “se trata de la imposición de una sanción, esto es de una multa por una infracción normativa, sea por la existencia de una actuación ilegal o no autorizada, la cual tiene como finalidad apremiar a la entidad vigilada para cesar dichos actos”. Además, “dado que la norma guarda silencio, para la imposición de la medida cautelar (...) no se requiere del adelantamiento de un proceso administrativo sancionatorio por los mismos hechos”, lo que vulnera el debido proceso administrativo sancionatorio.

28. Segundo escenario. Desconocimiento de los principios de proporcionalidad y razonabilidad respecto del numeral 20 demandado (vigilancia e intervención en el proceso

de afiliación y en el acceso a servicios). El demandante aseveró que el numeral 20 del artículo 7° demandado otorga una amplia facultad a la Superintendencia del Subsidio Familiar para vigilar e intervenir el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios establecidos a cargo de las entidades sometidas a su vigilancia. Lo anterior, como consecuencia de que la medida no tiene una finalidad claramente definida por el legislador ni señala requisitos específicos por cumplirse.

29. Luego, sin límites claros, la medida no es idónea, ni necesaria, ni proporcional. Adicionalmente, el demandante sostuvo que al contener la expresión “intervención”, la superintendencia ha interpretado que esta facultad puede ejercerse como una medida cautelar o como una sanción. De esta manera, la imposición depende de forma exclusiva del criterio del superintendente, cuestión que desconoce principios básicos del ordenamiento jurídico, tales como la separación de poderes y la limitación del poder público, y genera una afectación excesiva de los derechos, bienes y libertades de las entidades vigiladas, de los empleadores y de los mismos trabajadores y sus familias. Por lo tanto, en criterio del demandante, se vulnera el debido proceso.

30. Competencia de la Corte Constitucional. El demandante realizó dos precisiones finales. De un lado, indicó que, de conformidad con la Sentencia C-429 de 2019, la Corte Constitucional tiene competencia para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 2150 de 1992, dado que se trata de una norma con contenido material de ley, que se enmarca en las competencias especiales o “atípicas” reconocidas por la jurisprudencia. De otro, sostuvo que la norma se encuentra vigente y sigue produciendo plenos efectos jurídicos, independientemente de su posterior incorporación en el Decreto 2595 de 2012.

Esto se debe a que dicho decreto, de jerarquía inferior, no derogó ni excluyó del ordenamiento legal las disposiciones demandadas, sino que únicamente adicionó algunas funciones atribuidas por la Ley 789 de 2002, la cual tampoco modificó el contenido del Decreto Ley 2150 de 1992. Por tanto, no puede considerarse que se haya producido un fenómeno de derogación ni de subrogación.

3. Pruebas practicadas[20]

31. El magistrado sustanciador formuló preguntas relacionadas con los procedimientos administrativos, especialmente los cautelares y sancionatorios, que adelanta la Superintendencia del Subsidio Familiar para ejercer las competencias establecidas en los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992. A continuación, se resumen brevemente las respuestas recibidas por parte de las entidades requeridas:

Tabla 1. Respuesta de entidades requeridas

Interviniente

Argumentos principales

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[21]

No tiene información digital ni física sobre la memoria justificativa y/o los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de los Decretos 2150 de 1992 y 2595 de 2012.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República[22]

No tiene información digital ni física sobre la memoria justificativa y/o los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de los Decretos 2150 de 1992 y 2595 de 2012.

Departamento Administrativo de la Función Pública[23]

No tiene información digital ni física sobre la memoria justificativa y/o los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de los Decretos 2150 de 1992 y 2595 de 2012.

Ministerio del Trabajo[24]

- En la respuesta al auto de pruebas, la entidad indicó que las normas son exequibles porque, desde una lectura sistemática, la Superintendencia del Subsidio Familiar ejerce sus competencias cautelares y sancionatorias, como sucede con la intervención administrativa total o parcial, según las disposiciones previstas en el Decreto 2150 de 1992, la Ley 789 de 2002 y el Decreto 2595 de 2012.

- Explicó que la superintendencia tiene dos tipos de competencias: la sancionatoria, que finaliza con la imposición de una sanción administrativa, y la policiva, que permite a la entidad adoptar medidas cautelares cuando la situación lo amerite, con el fin de prevenir daños o perjuicios mayores. Sobre la segunda, la entidad precisó que la superintendencia no está obligada a formular pliego de cargos ni a seguir el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el Decreto 341 de 1988.

- Preciso que las medidas cautelares están reguladas en la Resolución 629 de 2018, expedida por la Superintendencia del Subsidio Familiar. Esta resolución las define como el “instrumento dado por la Ley, con el fin de asegurar las decisiones dictadas mediante actuaciones administrativas, con el fin de garantizar que ciertos derechos sobre los cuales esta entidad tiene responsabilidad en su protección no sean vulnerados”[25]. Además, de acuerdo con el Consejo de Estado, son de carácter transitorio o provisional y no definitivas o irreversibles. Por lo tanto, no existe ninguna afectación constitucional.

Superintendencia del Subsidio Familiar[26]

- Respecto de las competencias acusadas, la Superintendencia del Subsidio Familiar allegó la Resolución 629 de 2018 en la que consta que inicia tales actuaciones bajo las siguientes modalidades: (i) intervención administrativa total o parcial, como medida cautelar y como sanción; (ii) vigilancia especial entendida como medida cautelar y (iii) la intervención en el proceso de afiliación y acceso a servicios como medida cautelar.

- El contenido de cada una de las facultades dispuestas en los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto 2150 de 1992 depende de su evolución normativa. En lo que se refiere a la intervención administrativa como medida cautelar, dicha facultad actualmente se regula en la Resolución 629 de 2018. Sobre la potestad sancionatoria, el procedimiento administrativo se encuentra establecido en el Decreto 341 de 1988, el cual fija el trámite para la apertura del pliego de cargos con el fin de imponer sanciones. Sin embargo, el Consejo de Estado suspendió provisionalmente esa norma mediante auto interlocutorio del 24 de febrero de 2022. Tras esa suspensión, la entidad utiliza las disposiciones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en lo que se refiere al procedimiento administrativo sancionatorio.

Contraloría Delegada para el Sector Trabajo[30]

- Explicó que cuenta con un estudio sectorial relacionado con las medidas cautelares y sus resultados en el Sistema del Subsidio Familiar Colombiano, que espera permita mejorar la gestión estatal en la materia y la materialización del orden constitucional. Ese informe se denomina: “Medidas Cautelares en el Sistema de Subsidio Familiar Colombiano: Evaluación de la Gestión de la Superintendencia del Subsidio Familiar 2019-2023”.

4. Intervenciones y conceptos[31]

32. Durante el trámite del presente proceso se recibieron 9 escritos de intervención, los cuales se presentan a continuación[32] y cuyo contenido se analiza seguidamente, en forma integrada conforme las solicitudes que contienen:

Tabla 2. Respuesta de intervinientes

No.

Interviniente

Solicitud

1

Departamento Administrativo de la Función Pública

Inhibición

2

Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (FEDECAJAS)

Inhibición y, con posterioridad, inexequibilidad total[33] o condicionada[34]

3

Germán Bula Escobar

Exequibilidad condicionada e inexequibilidad

4

Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familia (ASOCAJAS)

Inexequibilidad o, en su lugar, exequibilidad condicionada[35]

5

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia

Inexequibilidad

6

Jorge Alejandro Hernández Cobos

Inexequibilidad

7

David Ricardo Acosta Rengifo

Inexequibilidad

8

Luis Felipe Barrera Montaña

Ninguna[36]

9

Superintendencia Financiera de Colombia

Ninguna[37]

4.1. Solicitudes de inhibición

33. El Departamento Administrativo de la Función Pública y la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (FEDECAJAS)[38] estimaron que la Corte Constitucional debe declararse inhibida para tomar una decisión de fondo, toda vez que la demanda no satisface los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Las aludidas entidades presentaron los siguientes argumentos principales al efecto:

Tabla 3. Argumentos expuestos en las solicitudes de inhibición

Argumentos principales

- El demandante presenta una argumentación subjetiva. La demanda desconoce el marco de competencias constitucionales en materia de inspección, vigilancia y control. La Corte,

entre otros, en los fallos C-435 de 2013, C-246 de 2019 y C-008 de 2023, expuso que los contenidos jurídicos indeterminados por sí mismos no son inconstitucionales, si se pueden esclarecer mediante herramientas dispuestas en el ordenamiento jurídico. En esta materia, el legislador fijó directrices generales y amplias y, respecto de aquellas, el Gobierno Nacional reglamentó su ejercicio a través de un mecanismo de manejo estatal, como la delegación de esta competencia.

- El demandante no presenta una contradicción concreta, razonable, proporcional ni directa con el texto constitucional. La demanda citó una serie amplia de sentencias de la Corte Constitucional, pero no clarificó por qué el contenido de las normas censuradas es contrario a los artículos 6°, 29, 121, 122, 123, 150.8, 333 y 334 de la Constitución Política.

- La Superintendencia del Subsidio Familiar no puede quedar sin herramientas para ejercer sus competencias. De acuerdo con la Sentencia C-429 de 2019 sería inane crear una entidad de inspección, vigilancia y control sin las herramientas necesarias y suficientes para poder ejercer el poder coercitivo del Estado.

4.2. Solicitudes de exequibilidad condicionada e inexequibilidad

Tabla 4. Argumentos expuestos en la solicitud de exequibilidad condicionada e inexequibilidad

Argumentos principales

Numeral 20 del artículo 7° del Decreto 2150 de 1992

Medida de vigilancia e intervención en el proceso de afiliación y acceso a los servicios

- La facultad de vigilancia e intervención “en el proceso de afiliaciones” es exequible, siempre que se interprete en armonía con lo dispuesto en las Leyes 25 de 1981 y 21 de 1982. En los artículos 6° de la Ley 25 de 1981 y 88 de la Ley 21 de 1982 se establecieron límites y objetivos claros de esta facultad[39]. Sin embargo, el legislador extraordinario, mediante la norma demandada, dejó esta función desprovista de una finalidad concreta, lo que permite alta discrecionalidad a la superintendencia. Con todo, esta alta indeterminación puede ser superada a través de una lectura sistemática de las normas, particularmente las asociadas al proceso de afiliación.

- La facultad de vigilancia e intervención “en el acceso de los servicios establecidos en las entidades sometidas a su vigilancia” es inexecutable. Esta competencia no deriva de ninguna facultad prevista previamente por el legislador ordinario, genera una intervención estatal desregulada y las normas posteriores, como la Ley 789 de 2002 y el Decreto 2592 de 2012, no fijan su procedimiento ni sus finalidades concretas.

Numeral 22 del artículo 7° del Decreto 2150 de 1992

Medida de intervención administrativa total o parcial ante infracciones administrativas

- La facultad de intervención administrativa total o parcial prevista en el numeral 22 demandado es exequible, siempre que se interprete en armonía con lo dispuesto en las Leyes 25 de 1981, 789 de 2002 y 1437 de 2011. En el artículo 15 de la Ley 25 de 1981, el legislador ordinario estableció que esta facultad podía decretarse como una sanción por infracciones graves y reiteradas de las normas legales o estatutarias. Sin embargo, el legislador extraordinario, mediante la norma demandada, introdujo dos enfoques distintos para la medida de intervención administrativa total o parcial. El numeral 22 asociado a una sanción en casos de violación de leyes y estatutos; el numeral 23, como una medida cautelar, sin necesidad de agotar un proceso sancionatorio previo.

- Esta dualidad genera alta indeterminación e incertidumbre jurídica, dado que la norma no especifica los casos en que debe aplicarse cada enfoque, ni sus causales específicas.

Normas posteriores, como la Ley 789 de 2002 y el Decreto 1075 de 2015 refuerzan ese doble enfoque, pero no precisan su contenido. Con todo, la intervención administrativa prevista en el numeral 22 del artículo demandado puede ser válida constitucionalmente, siempre que se interprete como un mecanismo sancionatorio y, por lo mismo, se aplique en armonía con: (i) el artículo 15 de la Ley 25 de 1981, que dispone su carácter sancionatorio; (ii) los artículos 36 y 37 del Decreto Ley 2150 de 1992, que señalan el procedimiento para aplicarlo; (iii) el artículo 17 de la Ley 789 de 2002 y (iv) las normas del procedimiento sancionatorio de la Ley 1437 de 2011.

Numeral 23 del artículo 7° del Decreto 2150 de 1992

Medidas cautelares: intervención administrativa, multas sucesivas y vigilancia especial

- La facultad de intervención administrativa total o parcial como medida cautelar es exequible, siempre que tenga pautas mínimas de modulación. El legislador extraordinario, a través de la norma acusada, faculta a la superintendencia para adoptar cuatro tipos de medidas cautelares: (i) intervención administrativa total o (ii) parcial, por servicios, por áreas geográficas y de operación de la entidad vigilada, (iii) multas sucesivas, y (iv) la denominada vigilancia especial, las cuales se han entendido por el Consejo de Estado como parte del poder policivo administrativo, transitorias y provisionales. Estas normas tienen una textura excesivamente abierta que depende exclusivamente del juicio del ente de control, lo que desconoce la gradualidad que caracteriza a las medidas preventivas en materia de inspección, vigilancia y control. En consecuencia, la Corte Constitucional debe darle un marco y sentido de interpretación a la intervención administrativa como medida cautelar. Por regla general, se espera que antes de adoptar una intervención administrativa como medida cautelar, se hubiera iniciado un procedimiento investigativo o sancionatorio. Excepcionalmente, podría utilizarse para situaciones súbitas o urgentes, sin embargo, nada de eso se establece por parte del legislador ordinario ni extraordinario.

- La facultad de vigilancia especial es exequible. Aun cuando la disposición demandada no define en qué consiste esa medida, su consagración no desconoce ninguna norma superior. Incluir el calificativo “especial”, no altera la naturaleza o contenido de esta función de vigilancia.

- La posibilidad de adoptar multas sucesivas como un tipo de medida cautelar es inexecutable por desconocer el principio de legalidad y el debido proceso en materia administrativa. El literal (d) sobre la imposición de multas sucesivas presenta lagunas e indefiniciones que no resultan aceptables, dado que dichas multas constituyen, en realidad, una sanción pecuniaria y no una simple medida cautelar. La norma tampoco señala su valor máximo acumulado ni los destinatarios de las sanciones.

4.3. Solicitudes de inexecutable

35. ASOCAJAS, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia y los ciudadanos Jorge Alejandro Hernández Cobos y David Ricardo Acosta Rengifo acompañaron al demandante en la exposición de razones sobre la inexecutable del articulado objetado, con la siguiente fundamentación principal:

Tabla 5. Argumentos expuestos en las solicitudes de inexecutable

Argumentos principales

Vulneración del principio de reserva de ley

- El artículo 20 transitorio de la Constitución no otorgaba al Gobierno Nacional facultades para expedir los numerales acusados. La Constitución establecía un poder transitorio, de carácter restrictivo y limitado, destinado exclusivamente a adoptar medidas propias de la transición constitucional asociadas a la reorganización de entidades del Ejecutivo. Si bien el Decreto Ley 2150 de 1992, según su encabezado, tuvo por objeto estructurar la Superintendencia de Subsidio Familiar, esa potestad no se extendía a la creación y desarrollo de facultades de inspección, vigilancia y control ni a la intervención del Estado en la economía[40].

- Existe “deslegalización” y “transferencia indebida e irregular” de competencias por parte del legislativo al Ejecutivo. En este caso existe una habilitación amplia y general al Gobierno Nacional para el ejercicio de la potestad reglamentaria, sin un referente legal mínimamente desarrollado que permita orientar la labor cautelar y su distinción con la potestad sancionatoria. El Ejecutivo se auto habilitó para crear normas y competencias sin respetar las atribuciones exclusivas del Congreso de la República en materia de inspección vigilancia y control. Esto se advierte con el Decreto Ejecutivo 2595 de 2012[41], que regula materias sujetas a reserva legal[42].

- Existe un fenómeno de “autorregulación” y “un vaciamiento de competencia” del Ejecutivo por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar. Mediante una función regulatoria secundaria la superintendencia ha desarrollado las medidas de intervención administrativa, exclusivamente mediante actos administrativos, como se advierte con la Resolución 629 de 2018, modificada por las Resoluciones 858 y 873 de 2022 y 21 y 378 de 2023[43]. En consecuencia, la superintendencia entendió que estaba habilitada, no solamente para decretar las medidas cautelares allí contenidas sino, adicionalmente, para definir sus contenidos esenciales[44].

Desconocimiento del principio de legalidad

- No existe una regulación previa ni suficiente que tenga criterios claros, precisos, objetivos, completos, imparciales e inequívocos que permitan determinar el alcance de las actuaciones asignadas a la Superintendencia del Subsidio Familiar[45]. Siguiendo los fallos C-145 de 2009, C-835 de 2013, C-491 de 2016 y, especialmente, la decisión C-429 de 2019, la normativa es “meramente enunciativa” y “altamente discrecional[46]. En otras palabras, no existe “ningún criterio de orientación de modo que pueda preverse con seguridad suficiente la conducta del servidor público”, en particular en lo que se refiere al diseño de las medidas cautelares en la Administración[47].

- El legislador extraordinario no respetó los principios de razonabilidad ni proporcionalidad[48]. (i) El gobierno no dispone de criterios legales básicos que permitan advertir la medida menos lesiva para las entidades vigiladas, ni la gradualidad asociada al motivo o causa de la conducta cautelar o sancionatoria. Tampoco (ii) señala parámetros orientadores para la protección de la autonomía y los derechos económicos de las Cajas de Compensación Familiar. (iii) Ni considera objetivamente que las medidas de intervención administrativa, siguiendo el fallo C-782 de 2007, no admiten la modificación del sujeto controlado, sus actividades y negocios, ni la intervención en todos los ámbitos de estas entidades[49]. Las funciones de inspección, vigilancia y control deberían circunscribirse al recaudo, administración, distribución y pago de los recursos que integran el Sistema de Subsidio Familiar, sin cuestionar la celebración de contratos y actos de comercio[50], especialmente, cuando tienen una connotación preventiva.

- Existe una deficiencia legislativa o indeterminación jurídica que no puede suplirse desde una lectura sistemática. Primero, no existe una remisión expresa a otros procedimientos tal y como sería el trámite administrativo señalado en la Ley 1437 de 2011, en lo que se refiere a las medidas cautelares[51]. Segundo, tampoco puede suplirse mediante la normativa especial en la materia prevista en las Leyes 25 de 1981 y 789 de 2002 ni en el Decreto 2595 de 2012[52], dado que los numerales acusados solamente reiteran tales funciones.

Desconocimiento del debido proceso administrativo

- El legislador extraordinario no fijó los procedimientos adecuados a cada competencia. No se establecen elementos esenciales asociados a la existencia de procedimientos administrativos de vigilancia, control, sanción e intervención con garantías procesales, tales como predictibilidad, defensa, contradicción, aporte de pruebas o impugnación de la decisión. Tampoco se fijan las causas de cada intervención, qué se entiende por una y otra, cuándo proceden, ni los lineamientos para el establecimiento y graduación de las sanciones[53]. La regulación omitió disponer los fines, contenidos, tipos, causales, niveles de gravedad, temporalidad y procedimientos aplicables en estas materias.

- Sobre el numeral 20. No existe una actuación que se adelante con pleno respeto de las formas previstas en la ley, dado que no se acreditan criterios legales previos que delimiten esa competencia. La norma cuando establece que “si lo estima necesario” deja al arbitrio y discreción del ente de control definir y valorar los supuestos de hecho y de derecho que justifiquen la aplicación de la consecuencia jurídica[54].

- Sobre el numeral 22. Se le confiere al superintendente la atribución de “intervenir administrativamente, en forma total o parcial, las entidades sometidas a su vigilancia, por infracción a las leyes y estatutos, o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia”, sin que en el cuerpo normativo de rango legal se fijen los elementos esenciales para tipificar las causas de la intervención, la graduación de las sanciones y el procedimiento que exige el derecho administrativo sancionador[55].

- Sobre el numeral 23. La indefinición e indeterminación de las medidas cautelares parte de no reconocer si pueden adoptarse como medidas accesorias, principales o de salvamento. Además, se desconoce el derecho a que las entidades vigiladas sean oídas, notificadas en debida forma, ejerzan su derecho de defensa, contradicción y aporten pruebas[56]. Por lo tanto, la norma termina por dejar al arbitrio del Superintendente del Subsidio Familiar la definición de cuándo y cómo intervenir. En consecuencia, se presentan las siguientes fallas en su diseño: (i) prolongarse sin justificación suficiente, (ii) enmascaran sanciones bajo la figura de medidas preventivas, (iii) se recurre discrecionalmente a la regulación de otros sectores de vigilancia para suplir vacíos legales y (iv) se subrogan funciones sin fundamento legal del Consejo Directivo.

5. Concepto del Procurador General de la Nación

36. El Procurador General de la Nación solicitó declarar la inexecutable diferida de los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto 2150 de 1992, con la finalidad de que en

un plazo razonable el Congreso de la República expida una nueva normativa. La inexequibilidad diferida se fundamenta en que las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar tienen incidencia en asuntos de relevancia constitucional como el control sobre el manejo de los recursos de la seguridad social, los cuales no pueden quedar sin marco normativo. Los argumentos principales de su intervención son los siguientes:

37. Primero. La definición sobre el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Rama Ejecutiva y las limitaciones a las libertades económicas son asuntos reservados al legislador. Lo anterior, con fundamento en los artículos 150.8 y 333 de la Constitución y siguiendo lo dispuesto en las Sentencias C-1262 de 2005, C-172 de 2010 y C-263 de 2011. El Procurador señaló que las materias objeto de reserva de ley no pueden ser deslegalizadas válidamente, ya sea por disposición legal expresa o tácita. Dicho en otras palabras, la insuficiencia legislativa no explica la deslegalización de la materia, ya que de manera expresa el legislador no autorizó al Gobierno Nacional para expedir una regulación en este ámbito.

38. Segundo. Una regulación de las funciones administrativas por parte del legislador resulta deficitaria en cuanto las autoridades no tienen ningún parámetro de orientación. En el ámbito sancionatorio, el principio de legalidad exige que la norma contenga, al menos, una descripción genérica de las conductas sancionables, sus tipos y las cuantías máximas de las sanciones o que, en caso de incluir normas con remisión, determine elementos estructurales de la conducta antijurídica[57]. En el numeral 22, que ha sido interpretado sistemáticamente como una sanción, el legislador extraordinario no señaló de manera clara y precisa los elementos mínimos para el ejercicio de las potestades sancionatorias, generando una grave indeterminación jurídica que desconoce los principios de legalidad y debido proceso.

39. Tercero. Las normas demandadas tienen tanto nivel de indeterminación y ambigüedad que resultan deficientes para establecer el ámbito mínimo de acción de la autoridad

administrativa en lo que se refiere al procedimiento administrativo regular, las medidas preventivas y su distinción con el proceso sancionatorio, lo cual crea incertidumbre jurídica a los interesados. En lo que se refiere al numeral 20 su contenido evidencia tan alta generalidad que no permite comprender o dar certeza sobre las causales de procedencia de la vigilancia o de la intervención. Sobre los numerales 22 y 23 la deficiencia legislativa es notoria, puesto que no existe un marco preciso que permita comprender el alcance de la causal que origina cada intervención administrativa, lo que conlleva que una misma conducta pueda resultar en una sanción o en una medida cautelar preventiva, sin elementos objetivos que expliquen esa diferencia. Lo mismo ocurre con la concepción de las multas sucesivas y la vigilancia especial, como medidas cautelares, sin un parámetro mínimo de diseño y orientación.

40. Cuarto. Las pruebas solicitadas por la Corte Constitucional demuestran que en los últimos 10 años la Superintendencia del Subsidio Familiar no ha expedido resoluciones de intervención administrativa con fines sancionatorios. Al contrario, dan cuenta que 141 resoluciones proferidas en ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control tienen como causa exclusiva la adopción de medidas cautelares, algunas reportadas con vigencia indefinida o sin fecha clara de terminación.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

41. La Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad del Decreto Ley 2150 de 1992, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política de 1991, al tratarse de una norma con contenido material de ley, como se explica enseguida.

2. Primera cuestión previa: competencia de la Corte Constitucional sobre decretos expedidos con fundamento en los artículos transitorios de la Constitución

42. El demandante presentó varios argumentos para sustentar la competencia de la Corte Constitucional en relación con el Decreto Ley 2150 de 1992. Indicó que la competencia existe porque, por un lado, se trata de una norma con contenido material de ley, lo que la enmarca dentro de aquellas denominadas especiales o atípicas reconocidas por la jurisprudencia a este Tribunal. De otro lado, esta Corporación ya realizó un control sobre el Decreto Ley 2150 de 1992 a través de la Sentencia C-429 de 2019. Antes de estudiar los cargos, la Sala debe precisar si efectivamente este caso encaja dentro de dichas competencias especiales. Para ello, reiterará la jurisprudencia en la materia y, posteriormente, evaluará el caso concreto.

43. Reiteración de las reglas sobre competencias atípicas o especiales respecto de decretos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de artículos constitucionales transitorios.

Tabla 6. Reglas de competencias atípicas o especiales de la Corte

Contenido

Caracterización

Competencias atípicas o especiales

de la Corte Constitucional

C-049 de 2012

C-400 de 2013

C-173 de 2014

C-352 de 2017

C-429 de 2019

C-187 de 2019

C-362 de 2023

Noción. La categoría de competencia “atípica” o “especial” se refiere a normas que, aunque no están formalmente incluidas en el listado del artículo 241 de la Constitución, son de conocimiento de la Corte Constitucional porque, materialmente, contienen un contenido equivalente a las que expresamente se enuncian en dicha disposición.

Relevancia constitucional. La Corte Constitucional ha señalado que la interpretación amplia del artículo 241 superior es adecuada y necesaria, considerando que: (i) responde al principio de supremacía constitucional, al priorizar un criterio material sobre uno formal para la distribución de competencias entre la Corte Constitucional y otras jurisdicciones; (ii) cada competencia atípica está estrechamente vinculada con los asuntos que el constituyente atribuyó a esta Corporación en el artículo 241 de la Constitución y (iii) se ajusta a una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico que busca compatibilizar el mandato de ejercer las funciones en los estrictos términos del artículo 241 con la misión de preservar la integridad de la Constitución.

Competencia atípica o especial en ejercicio de facultades constitucionales transitorias. Una hipótesis de estas competencias especiales o atípicas corresponde a los decretos expedidos en ejercicio de facultades conferidas por disposiciones transitorias de la Constitución. El más común es el artículo 10 transitorio[58]. Sin embargo, la Corte

Constitucional ha dispuesto que los decretos expedidos en desarrollo de otras disposiciones transitorias, como ocurre con el artículo 20 transitorio que también facultó directamente al Gobierno Nacional, igualmente son de su competencia respecto a juicios de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional llegó a esta conclusión argumentando que: (i) una interpretación sistemática de la Constitución permite considerar que las normas expedidas con facultades transitorias son verdaderos decretos con fuerza de ley, porque se emitieron en virtud de las facultades otorgadas directamente por la Asamblea Nacional Constituyente; (ii) la distribución de estas disposiciones transitorias se realizó con un valor meramente indicativo, dada la numeración y orden de las normas constitucionales transitorias realizadas por el compilador, sin que se tuviera en cuenta su contenido sustantivo y, (iii) materialmente, tratan de disposiciones de naturaleza legislativa, de conformidad con las competencias dispuestas en el artículo 150 de la Constitución.

44. La Corte Constitucional es competente para examinar el Decreto Ley 2150 de 1992 expedido en virtud del artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991. La Corte Constitucional tiene competencia para conocer del Decreto Ley 2150 de 1992 al estar comprendido dentro de las normas revisables bajo las competencias “atípicas” o “especiales” reconocidas por la jurisprudencia constitucional.

45. En efecto, el Decreto Ley 2150 de 1992 fue expedido por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades contenidas en el artículo 20 transitorio de la Constitución, que le otorgaba directamente la potestad, durante 18 meses posteriores a la entrada en vigor de aquella, de suprimir, fusionar o reestructurar entidades de la rama Ejecutiva y algunas entidades descentralizadas[59]. Sobre este decreto, la Sala Plena constata su competencia, considerando que, además de que (i) en la Sentencia C-429 de 2019 ya se estudió, valoró y analizó la competencia expresa sobre el Decreto Ley 2150 de 1992[60], (ii) dicha norma se expidió directamente con fundamento en facultades constitucionales (artículo 20

transitorio) y (iii) tiene un contenido materialmente legislativo, dado que su alcance trata de facultades originarias designadas al Congreso de la República, en virtud de los numerales 7[61] y 8[62] del artículo 150 de la Constitución. En consecuencia, el Decreto Ley 2150 de 1992 es una norma con fuerza material de ley, lo que la convierte en un asunto bajo la competencia de este Tribunal, en concordancia con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

3. Segunda cuestión previa: análisis sobre la vigencia del Decreto Ley 2150 de 1992

46. El demandante afirmó que el Decreto Ley 2150 de 1992 no perdió vigencia tras la expedición de la Ley 789 de 2002, a través de la cual “se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”[63]. Tampoco 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”. Por consiguiente, antes de adelantar algún análisis adicional, la Sala Plena habrá de precisar la vigencia de aquella norma ante los referidos planteamientos de derogación o subrogación del decreto, para lo cual indicará las reglas dispuestas en la materia y, después, precisará lo ocurrido en la presente situación.

47. Reiteración de reglas sobre los fenómenos de derogación y subrogación.

Tabla 7. Reglas sobre el examen de la vigencia de la norma

Contenido

Caracterización

Fenómenos de derogación y subrogación

C-668 de 2008

C-1055 de 2012

C-241 de 2014

C-019 de 2015

C-044 de 2018

C-429 de 2019

C-383 de 2022

C-292 de 2023

C-148 de 2024

Noción de vigencia de las leyes. La vigencia de una norma es una condición necesaria para que el texto produzca efectos jurídicos y para que la Corte Constitucional adelante el juicio de constitucionalidad abstracto. La vigencia inicia desde el momento en que la ley cumple todos los requisitos para su entrada en rigor, generalmente a partir de su sanción presidencial y de la promulgación de la norma.

Fenómeno de derogación. La norma jurídica permanece vigente hasta que se produce algún fenómeno que le quita su fuerza obligatoria. Dos de estos fenómenos comunes son la derogación y la subrogación. La derogación supone que una norma sale del ordenamiento jurídico, perdiendo así su validez, como consecuencia de una nueva ley emitida por la autoridad competente. Existen tres tipos de derogación: expresa, ocurre cuando la nueva ley declara explícitamente la pérdida de vigencia de la anterior; tácita, se

da cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias con la norma anterior; y orgánica, sucede cuando la nueva norma regula integralmente la materia reemplazando las disposiciones anteriores, lo que afecta materias previamente reguladas, pero incompatibles. De manera excepcional, es posible realizar un juicio de constitucionalidad sobre un precepto derogado siempre que siga produciendo efectos jurídicos.

Fenómeno de subrogación. La subrogación consiste en el acto de sustituir una norma jurídica por otra, total o parcialmente. A diferencia de la derogación, la subrogación no necesariamente implica la salida de la norma del ordenamiento jurídico o su pérdida de validez, sino que bajo esta figura se puede modificar o reemplazar en todo o en parte el texto jurídico anterior. Existen tres escenarios para valorar la competencia de la Corte Constitucional respecto de este fenómeno, según la Sentencia C-429 de 2019: (i) “Cuando la norma subrogada y la subrogatoria tienen la misma jerarquía e idéntico contenido, la Corte mantiene su competencia y puede integrar normativamente ambas disposiciones”[64]. (ii) “Si bien tienen la misma jerarquía, pero contenido distinto, la Corte no puede integrar normativamente, pero puede analizar si la norma subrogada sigue produciendo efectos jurídicos”. (ii) “Si la norma posterior tiene una jerarquía inferior, aunque sea con un contenido idéntico o diferente, la Corte no es competente para integrarlas si esta última no hace parte de las que les corresponde analizar”.

48. El Decreto Ley 2150 de 1992 está vigente y sigue produciendo efectos jurídicos. Las normas demandadas se encuentran vigentes en tanto (i) la Ley 789 de 2002 no derogó los contenidos normativos del Decreto Ley 2150 de 1992, y (ii) el Decreto 2595 de 2012 es una norma de jerarquía inferior respecto de la cual la Corte no es competente y, además, el texto acusado sigue produciendo efectos jurídicos.

49. De un lado, la Ley 789 de 2002 no dispuso explícitamente la pérdida de vigencia de los numerales 20, 22 y 23 demandados. Tampoco se observa una derogatoria tácita, dado que

el artículo 24 de la Ley 789 de 2002 mantuvo expresamente las funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar dispuestas en normas de rango legal anteriores[65]. En particular, el numeral 22 de ese articulado mantuvo la regulación del Decreto Ley 2150 de 1992[66]. Tampoco existe una derogatoria orgánica, toda vez que no hay una manifiesta incompatibilidad entre las facultades previstas en la Ley 789 de 2002 y el Decreto Ley 2150 de 1992 sobre las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, ni la norma de 2002 constituye una regulación integral en lo que se refiere a las facultades de dicha entidad.

50. De otro lado, el Decreto 2595 de 2012, expedido en virtud de los artículos 189.16[67] de la Constitución y 54[68] de la Ley 489 de 1998[69], corresponde a un decreto que se dicta en virtud de una ley marco, es decir, una ley que fija los principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Presidente de la República ejercerá sus facultades en la materia[70].

51. La Corte Constitucional ha indicado que el artículo 189.16 de la Constitución le atribuye al Presidente de la República la facultad para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, como sucede con las superintendencias, con sujeción a los principios y las reglas generales expedidas en una ley marco[71]. Asimismo, este Tribunal ha dispuesto que los decretos emitidos con fundamento en leyes marco no constituyen normas con rango de ley, sino que se trata de decretos “típicamente administrativos”[72] y desde la perspectiva del Consejo de Estado de “reestructuración administrativa”[73].

52. En consecuencia, el Decreto 2592 de 2012 corresponde a una norma de inferior jerarquía que el Decreto Ley 2150 de 1992. Lo anterior significa que al tratarse de una norma posterior sin rango legal, esta Corte no es competente para juzgarla y, en consecuencia, integrarla al control de constitucionalidad, de acuerdo con las reglas contenidas en la Sentencia C-429 de 2019.

53. Esta regla ha tenido dos excepciones que tampoco son aplicables al presente caso. La primera se refiere al tránsito constitucional. La jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que la figura de la subrogación debe valorarse con especial cuidado en el proceso de transformación normativa que se dio con la Constitución de 1991. Por ejemplo, en la Sentencia C-019 de 2015, la Corte evaluó si el Decreto 1029 de 1994 —de carácter administrativo— podía subrogar el Decreto 1214 de 1990 —expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el legislador—. En esa oportunidad, la Sala Plena concluyó que era factible que una norma de inferior jerarquía, como un decreto administrativo, pudiera modificar o derogar una norma jerárquicamente superior, como un decreto ley, cuando (i) la norma se desplaza por otra de inferior jerarquía, como resultado del tránsito constitucional, que modificó directamente las competencias sobre la materia y (ii) además de subrogada, la disposición ya no seguía produciendo efectos jurídicos.

54. En aquella oportunidad, la Sala Plena concluyó la subrogación y la pérdida de efectos del literal b) del artículo 49 del Decreto 1214 de 1990 como consecuencia de la expedición del Decreto 1029 de 1994. De una parte, explicó que operó esta figura como consecuencia del cambio en el sistema de competencias constitucionales para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. De otra, la transformación en el concepto de familia con la Constitución de 1991 que eliminó prácticas discriminatorias en la norma subrogada y, por lo tanto, su pérdida de efectos jurídicos. Así, la Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre los literales demandados del decreto de 1990 y señaló expresamente que si la intención era cuestionar el contenido fijado en el Decreto 1029 de 1994, ese control debía dirigirse a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

55. La segunda se refiere a las normas sobre estructura expedidas al amparo de la Ley 489 de 1998. El Consejo de Estado ha precisado, como se dijo, que los decretos que modifican la estructura orgánica de una entidad son de carácter administrativo y no tienen fuerza de ley, aunque tienen un ámbito regulatorio más amplio que otros reglamentos. Sin embargo, ese alto Tribunal también ha sostenido que, excepcionalmente, tales decretos de

reestructuración administrativa pueden tener como efecto derogar, modificar o sustituir normas preexistentes con fuerza de ley, siempre y cuando se refieren a las materias previstas en el artículo 54[74] de la Ley 489 de 1998. Dichas materias se refieren a asuntos relacionados con la modificación, transformación o renovación de la estructura o de la parte organizativa de las entidades, sin que puedan dirigirse directamente a aspectos funcionales o misionales, propios de la regulación del órgano legislativo.

56. En esta oportunidad, la Sala Plena considera que no aplica ninguna de estas situaciones y, en consecuencia, el Decreto 2592 de 2012 no subrogó las disposiciones acusadas del Decreto Ley 2150 de 1992. En primer lugar, el Decreto Ley 2150 de 1992 se expidió con fundamento en el artículo 20 transitorio de la Constitución, que pretendía adecuar la estructura de las entidades de la rama Ejecutiva a las competencias establecidas en la Constitución, por lo que se trata inicialmente de un tránsito constitucional. Además, el Decreto 2595 de 2012 invoca como fundamento para su expedición el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

57. El artículo 5º del acto de 2012 dispone las funciones del Superintendente del Subsidio Familiar, cuestión que prima facie hace parte del concepto de estructura orgánica y que, en consecuencia, podría tener como efecto subrogar el artículo 7º del Decreto Ley 2150 de 1992. No obstante, en esta materia, la Constitución de 1991 no eliminó las competencias constitucionales del órgano legislativo para la fijación de las funciones de inspección, vigilancia y control, puesto que la regulación de tales funciones está sujeta a regulación legal por disposición expresa de la Constitución (art. 150.8 C. P).

58. En segundo lugar, los segmentos normativos acusados que hacen parte del artículo 7º del Decreto Ley 2150 de 1992 regulan las funciones o aspectos misionales aplicables al Superintendente del Subsidio Familiar. Se trata de facultades que materializan competencias relativas a la inspección, vigilancia y control, tales como vigilar e intervenir en el proceso de afiliación, intervenir administrativamente a las entidades vigiladas y adoptar medidas

cautelares sobre las entidades que son objeto de vigilancia. Como se trata específicamente del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, el decreto de estructura no puede tener como efecto la subrogación del artículo, pues las normas demandadas no se limitan a regular la estructura o temas meramente organizativos de la superintendencia.

59. Adicionalmente, en esta oportunidad, como lo señalaron varios intervinientes, el artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 en los numerales demandados, sigue produciendo efectos jurídicos por sí solo. Ello, en tanto fue utilizado como fundamento normativo directo para expedir, entre otras normas, la ya referida Resolución 629 de 2018, que se expidió con posterioridad al Decreto 2595 de 2012. Al respecto, el Ministerio del Trabajo manifestó que las normas acusadas se utilizan y están destinadas al cumplimiento del objetivo del subsidio familiar, el cual procura aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad, a través de la compensación de los ingresos de los trabajadores de medianos y menores salarios[75]. Igualmente, la Superintendencia del Subsidio Familiar expresó que su flujograma actual de procedimientos sigue las facultades establecidas en los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992[76].

60. Por último y sin perjuicio de todo lo anterior, tampoco existe plena identidad material entre el Decreto 2595 de 2012 con la disposición objeto de control, lo que impide considerarlas como una sola para efectos de valorar el alcance del juicio abstracto de constitucionalidad. Aunque versan sobre temas similares —como las funciones del Superintendente del Subsidio Familiar— presentan diferencias sustantivas en su redacción, alcance, estructura y efectos jurídicos. Las normas varían en el nivel de detalle y precisión normativa, el catálogo de medidas cautelares o sancionatorias y los sujetos de aplicación[77]. En consecuencia, resulta claro que el Decreto Ley 2150 de 1992 está vigente y sigue produciendo efectos jurídicos, lo que justifica un análisis independiente de la norma demandada en el marco del control de constitucionalidad.

4. Tercera cuestión previa: análisis sobre la aptitud de la demanda contra los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992

61. Solicitud de considerar la ineptitud de la demanda por parte de algunos intervinientes. En el trámite de la acción pública de inconstitucionalidad, como se explicó (§ 33), algunos intervinientes señalaron que los cargos formulados por el actor no cumplían los presupuestos mínimos sobre el concepto de violación que permitieran adelantar un examen de fondo en el caso. Para resolver este punto, a continuación, brevemente se reiterarán las reglas en la materia y, tras ello, se valorará la aptitud de los cargos.

62. Reiteración de las reglas sobre el examen de aptitud de las demandas de inconstitucionalidad por la Sala Plena de la Corte Constitucional

Tabla 8. Reglas sobre el examen de aptitud de las demandas de inconstitucionalidad

Reglas de aptitud de las demandas de inconstitucionalidad

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos mínimos que deben acreditar las demandas de inconstitucionalidad para su admisión. La norma exige que el demandante exponga (i) las normas acusadas como inconstitucionales, con la transcripción de su texto por cualquier medio; (ii) las disposiciones de la Constitución que en su criterio resultan desconocidas; (iii) los argumentos por los cuales estima que ese contenido jurídico desconoce el ordenamiento constitucional; (iv) cuando se trate de un vicio de procedimiento, proceda a aclarar el trámite dispuesto por la Carta Política para la expedición de la norma y de qué manera se produjo su quebrantamiento; y (v) el sustento por el cual la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda. Además, este Tribunal ha precisado un (vi) requisito de legitimación, que se desprende de los artículos 40 y 241 superiores, en tanto el demandante deber ser un ciudadano colombiano.

Subreglas sobre el concepto de violación[79]

La Corte Constitucional ha sido constante en manifestar que los argumentos o las razones de inconstitucionalidad que se señalen de las normas acusadas deben ser (i) claras, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; (ii) ciertas, dado que la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente, esto es, una norma que se pueda extraer de su lectura literal, sistemática o evolutiva; (iii) específicas, en la medida en que el ciudadano precise la manera en que la norma acusada vulnera la Constitución y formule al menos un cargo concreto; (iv) pertinentes, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta con la norma legal acusada; y (v) suficientes, por cuanto el demandante debe exponer los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y éstos deberán generar una duda sobre la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

Diferencias entre el examen de admisión de la demanda y de aptitud sustantiva[80]

El trámite de admisión de una demanda y el análisis de aptitud sustantiva de aquella son etapas diferenciadas dentro del control abstracto de constitucionalidad. Aunque una demanda sea admitida por un despacho sustanciador, ello no impide que con posterioridad la Sala Plena realice un examen sobre la aptitud de los cargos para cuestionar la constitucionalidad de una norma. Se ha destacado que el proceso inicia con un escrito ciudadano, pero durante su trámite se nutre de diferentes intervenciones y pruebas que le permiten a la Sala Plena ilustrarse de manera adecuada acerca de una temática y considerar la viabilidad definitiva de un problema constitucional a estudiarse. Por esta razón, las decisiones adoptadas en los autos admisorios o de súplica no constituyen decisiones intangibles para la Sala Plena al momento de pronunciarse concluyentemente sobre un asunto, atribución que se ejerce en forma oficiosa o se activa por lo expresado por alguno de los intervinientes en el proceso, siempre y cuando se presente una suficiente argumentación al respecto.

63. Aptitud de la demanda. La Corte Constitucional encuentra que la demanda cumple las cargas formales y los requisitos exigidos para un pronunciamiento de fondo —como se

indicó desde el auto admisorio—, pues el actor propone un examen sustantivo y procedimental correlacionado de las normas demandadas y los mandatos constitucionales presuntamente infringidos, que cumple los requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional.

64. Para facilitar la exposición de los argumentos sobre la aptitud de la demanda, la Sala Plena explicará, en su conjunto, las razones correspondientes en lo que se refiere a los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992.

Tabla 9. Aptitud de la demanda.

Aptitud de la demanda contra los numerales 22 y 23 —en sus literales a), b), c) y d)—

Cargos

Desconocimiento del principio de reserva de ley (arts. 150.8, 333 y 334 CP) en relación con el principio de legalidad —en sus elementos de razonabilidad, proporcionalidad y tipicidad— (arts. 6°, 29, 121, 122 y 123 C.P.) y con el debido proceso —en lo que respecta a las formas propias de cada juicio (art. 29 CP).

Medidas controvertidas

1. Vigilancia e intervención en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios de las entidades vigiladas (numeral 20).
2. Intervención administrativa total o parcial por la infracción a leyes, estatutos o por inobservancia de las instrucciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar (numeral 22).
3. Intervención administrativa total o parcial, por servicios o por áreas geográficas o de operación como una medida cautelar (numeral 23, literales a y b).
4. Multas sucesivas como una medida cautelar (numeral 23, literal c).

5. Vigilancia especial como una medida cautelar (numeral 23, literal d).

Cumplen claridad. Para la Sala, los argumentos expuestos por el demandante son comprensibles y permiten captar por qué, para aquel, se vulnera la Constitución. Si bien se trata de cinco medidas de connotación administrativa respecto de tres cargos de inconstitucionalidad, resulta claro que lo que el demandante discute, desde un examen sustantivo y procedimental en su conjunto, es la alta indeterminación y ambigüedad de las medidas cautelares diseñadas por el legislador extraordinario, las cuales no son distinguibles de otros procedimientos administrativos, como los que se relacionarían con la potestad sancionatoria. Lo anterior, a su juicio, porque las medidas cautelares, como ocurre con la intervención administrativa total o parcial y las multas sucesivas, también tienen un carácter sancionatorio. Sobre este punto, el demandante presenta un hilo argumentativo discernible del problema planteado y los impactos sobre cada arista constitucional debatida.

Primero, el demandante sostiene que la existencia de un marco legal claro, cierto, objetivo y previsible en la materia es exigible directamente al legislador. Esto porque se trata de un asunto reservado a la ley, es decir, debe existir una norma con contenido material de ley que no puede expedirse bajo la potestad reglamentaria, puesto que tanto las funciones de inspección, vigilancia y control, como la actividad económica por parte de privados, son asuntos cuya regulación corresponde al legislador.

Segundo, al tratarse de un asunto reservado al legislador, el demandante echa de menos que no exista un marco legal o con fuerza material de ley, bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y tipicidad, indispensables para delimitar tanto la potestad sancionatoria como la adopción de medidas cautelares por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar y del superintendente.

Tercero, sin este marco legal, las medidas cautelares y sancionatorias no respetan las

garantías propias de cada tipo de procedimiento administrativo. Por lo tanto, para la Sala, aunque se trata de un debate con tres parámetros de control, el actor presentó ideas que están relacionadas entre sí, no se contradicen y permiten entender su discusión sobre la presunta inconstitucionalidad de las normas objetadas.

Cumplen certeza. Los cargos formulados también cumplen con el supuesto de certeza, en tanto que cuestionan contenidos normativos que se derivan de los textos jurídicos demandados. Esto, a partir de la lectura literal de las disposiciones y de un método de interpretación sistemático y evolutivo.

En primer lugar, en relación con el numeral 20, el legislador extraordinario estableció la medida de vigilancia e intervención en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios de las entidades vigiladas. El demandante sostiene que la redacción de la norma acusada no permite identificar con claridad cuál es el objetivo o la finalidad que debe orientar la actuación del superintendente al ejercer las funciones de vigilancia y, especialmente, al intervenir en el proceso de afiliación de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar. Tampoco precisa sus causales, lineamientos, temporalidad y, al contrario, propone un criterio altamente indeterminado asociado a que el superintendente “lo estime necesario”. Además, considera que esta indeterminación jurídica se agudiza porque dicha intervención, según la Resolución 629 de 2018 y no el legislador, constituye una medida cautelar. En efecto, tales aspectos aducidos por el actor no se advierten como elementos de su mera subjetividad, sino contenidos que pueden derivarse de la lectura literal y sistemática de la medida administrativa.

En segundo lugar, el legislador extraordinario, respecto del numeral 22, estableció la medida de intervención administrativa, total o parcial, ante la infracción de normas legales, reglamentarias y técnicas. En sí misma, su texto no señala los supuestos cuya configuración autoriza específicamente la imposición de sanciones. Sin embargo, como lo explica el demandante y varios intervinientes, el ejercicio de esta facultad, leída de forma

sistemática, a partir del régimen del subsidio familiar y la jurisprudencia contenciosa administrativa, ha dado lugar a interpretar que se trata de una medida sancionatoria. Sobre esta medida, el demandante alega una alta indeterminación y ambigüedad en cuanto la conducta sancionable, que se agrava cuando además se dispone que se trata de una medida cautelar o preventiva. Por lo tanto, al menos preliminarmente, la lectura de la norma demandada tampoco se trata de una mera inferencia subjetiva del actor.

Por último, en relación con el numeral 23, la disposición contempla expresamente la posibilidad de adoptar las medidas cautelares de (i) intervención administrativa, ya sea total o parcial, por servicios, por áreas geográficas y de operación, (ii) multas sucesivas y la (iii) vigilancia especial. En efecto, los criterios que el demandante considera ausentes y que conllevan a considerar la alta indeterminación y ambigüedad de las medidas cautelares, no pueden deducirse de la lectura literal de la norma legal. El actor evidenció que, incluso a partir de una lectura sistemática del régimen del subsidio familiar, persiste tal indeterminación sobre aspectos sustantivos y procedimentales que el legislador debió definir directamente. Esta indeterminación sobre las medidas cautelares o preventivas en la Administración, señalaron el demandante y algunos intervinientes, no puede ser suplida por la remisión a otros cuerpos normativos, pues cada régimen de inspección, vigilancia y control tiene un diseño particular, condicionado por su carácter técnico y especializado. Además, al tratarse de un procedimiento administrativo de naturaleza cautelar o preventivo, no cuenta con una remisión general que permita complementar sus reglas mediante normas supletorias. Así, la Sala considera que los cargos contra este numeral parten de un contenido que no puede calificarse como subjetivo, parcial o descontextualizado del régimen del subsidio familiar.

Cumplen especificidad. El demandante identifica de manera concreta los artículos, mandatos y principios constitucionales que considera vulnerados y propone argumentos para mostrar dicha vulneración.

En primer lugar, el demandante alega la vulneración del principio de reserva de ley, a partir de mandatos específicos asociados a los artículos 150.8, 333 y 334 de la Constitución. En efecto, estos artículos señalan que el legislador definirá lo pertinente sobre la actividad de inspección, vigilancia y control, y que la actividad económica a cargo de actores privados se seguirá por los requisitos y condiciones previstos en la ley.

En segundo lugar, indica expresamente el desconocimiento del principio de legalidad, no desde una perspectiva general o abstracta, sino en cuanto al desconocimiento de los elementos de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad, que limitan la configuración del legislador respecto de las funciones de inspección, vigilancia y control. Esta exigencia se desprende de lo previsto en los artículos 6º, 29, 121, 122 y 123 de la Constitución.

En tercer lugar, el demandante advierte una afectación del artículo 29 constitucional, derivada de un problema específico: la ausencia de un procedimiento diferenciado para cada tipo de actuación administrativa, en particular, para aquellas medidas administrativas que el legislador creó con una doble naturaleza —cautelar y sancionatoria— sin diseñar un procedimiento que permitiera distinguir entre una y otra, lo cual desdibuja las garantías propias del debido proceso.

Contrario a lo que afirman algunos intervinientes, la Sala estima que la interpretación que el demandante hace de estas disposiciones constitucionales no es solo respecto de la Carta Política, sino que se refuerza con jurisprudencia de la Corte Constitucional. En efecto, en su argumentación el actor cita diferentes fallos, como sucede con la Sentencia C-429 de 2019, que sostuvo que esta materia está reservada al legislador y, por lo mismo, no puede habilitarse al Ejecutivo de forma amplia y general, sino que se requiere que, sin el vaciamiento de competencias de aquel, se disponga de una norma legal previa, escrita y cierta, que oriente adecuadamente la labor del Ejecutivo. Lo mismo sucede con aquellas sentencias que señalan contenidos en materia de legalidad y debido proceso.

Además, la Sala considera que el resto de los argumentos de los intervinientes que proponen la inhibición —como sucede con el hecho de que la alta indeterminación no es en sí misma inconstitucional o que de declararse su inconstitucionalidad la superintendencia dejaría de contar con competencias necesarias para ejercer su rol— son asuntos propios de un debate de fondo y no un examen de procedencia del cargo. Por lo tanto, lo expresado por algunos intervinientes en el proceso, no constituye una argumentación suficiente para provocar la inhibición del asunto.

La Sala recuerda que el análisis de aptitud sustantiva de un cargo tiene como finalidad, a través de los presupuestos de admisión, identificar si existen dudas razonables sobre la constitucionalidad del asunto planteado. Luego, el estudio de procedencia no puede transformarse ni sustituirse por una controversia sobre aspectos que corresponden al análisis concreto de los cargos formulados.

Cumplen pertinencia. El demandante presenta razones constitucionalmente pertinentes para sustentar la contradicción normativa entre las disposiciones legales demandadas y la Constitución. Esos planteamientos se formularon de forma adecuada mediante la lectura sistemática del régimen del subsidio familiar y la cita de la jurisprudencia en la materia.

Sobre cada medida administrativa, ya sea (i) vigilancia e intervención en el proceso de afiliación y en el acceso a los servicios, (ii) intervención administrativa ante infracciones administrativas, (iii) intervención administrativa como medida cautelar, (iv) multas sucesivas como medida cautelar y (v) vigilancia especial como medida cautelar, el actor presentó el desarrollo normativo que sustenta los alegatos propuestos. Igualmente, expuso las razones por las que individualmente, en su conjunto y de forma consecencial, desde su perspectiva, los numerales acusados son inconstitucionales por desconocer los principios de reserva de ley y legalidad, así como el derecho al debido proceso administrativo.

Si bien en el desarrollo de esta argumentación se acude a la comparación entre los numerales 20, 22 y 23, esta no se utiliza para establecer una contradicción entre tres normas legales, sino para demostrar el impacto que generan en conjunto frente a las normas constitucionales que se invocan como violados. Particularmente, el actor destaca que su diseño legislativo, en un lenguaje altamente indeterminado y ambiguo, ha permitido que esas medidas se interpreten simultáneamente con un carácter cautelar y sancionatorio, lo cual constituye el problema central de carácter constitucional que se ventila.

En último lugar, la pertinencia argumentativa de los cargos no se ve afectada por la referencia a otros regímenes de inspección, vigilancia y control, en tanto se trata de una alusión adicional al planteamiento principal sobre la alta indeterminación y ambigüedad normativa en la materia acusada. Esto, con el propósito de mostrar que otros regímenes en la materia sí contienen las distinciones que se alegan y que tienen impacto constitucional. En consecuencia, aunque el demandante recurre a algunos criterios legales, la demanda expone una controversia centrada en un juicio de constitucionalidad sobre las normas censuradas y los mandatos constitucionales invocados como violados. Luego, los planteamientos se refieren a problemas constitucionales y no de mera legalidad o doctrinales, de conveniencia o supuestos prácticos.

Cumplen suficiencia. En consecuencia, la Sala encuentra que los cargos, al cumplir con los presupuestos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, superan la condición argumentativa de suficiencia. En efecto, existe un desarrollo suficiente entre el vínculo de los contenidos normativos acusados y la supuesta infracción de los principios constitucionales referidos en forma integral que, de manera preliminar, generan dudas sobre la constitucionalidad de los enunciados acusados, que deberá decidir de fondo este Tribunal, encargado de la guarda de la supremacía y del orden constitucional.

65. En conclusión, surtido el análisis sobre la aptitud de los cargos en el presente caso, la

Sala Plena estudiará los cargos por violación del principio de reserva de ley en relación con el principio de legalidad y debido proceso, respecto de las normas contenidas en los numerales 20, 22 y 23, literales a), b), c) y d), del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, por encontrarlos aptos para provocar un pronunciamiento de fondo. En conclusión, el examen de aptitud puede sintetizarse de la siguiente forma:

Tabla 10. Síntesis del análisis de aptitud de la demanda

Resumen sobre el análisis del concepto de violación

Cargos

Norma

Presupuestos cumplidos

Presupuestos incumplidos

Desconocimiento del principio de reserva de ley en relación con el principio de legalidad y el derecho al debido proceso

Núm. 20, 22 y 23

Claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

-

5. Planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

66. Problema jurídico. La Sala Plena considera que el presente asunto plantea un problema jurídico complejo, con una cuestión central relativa a la reserva de ley. A partir de este eje principal, se desprenden dos aristas adicionales que deben ser valoradas: la legalidad y el

debido proceso. Es decir, de los antecedentes y de los cargos presentados, se desprende una causa común que apunta a una posible vulneración del principio de reserva de ley, la cual, según se acusa, podría implicar afectaciones consecuenciales al principio de legalidad y al derecho al debido proceso.

67. En atención a la estructura de los cargos y de los planteamientos del debate constitucional, la Sala Plena estima necesario formular el problema jurídico de manera conjunta, reconociendo así la conexión que existe entre los tres aspectos, pero sin dejar de lado el análisis diferenciado de cada uno de los cargos planteados por el actor. En consecuencia, para este asunto, la Corte Constitucional procederá a resolver el siguiente problema jurídico que orientará el examen de fondo:

¿Los numerales 20, 22 y 23 —literales a), b), c) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 vulneran (i) el principio de reserva de ley —en materia de inspección, vigilancia y control sobre la actividad de los entes vigilados— y, como efecto consecuencial, (ii) el principio de legalidad y (iii) el derecho al debido proceso —adopción de formas propias para cada tipo de actuación—, como consecuencia de una alta indeterminación y ambigüedad de las medidas cautelares y sancionatorias a cargo del Superintendente del Subsidio Familiar, las cuales no se distinguen de manera sustantiva ni procedimental entre sí?

68. Este problema jurídico considerado por la Sala Plena genera tres impactos constitucionales correlacionados para el actor que deben ser analizados consecuencialmente:

69. En primer lugar, el desconocimiento del principio de reserva de ley, pues los aspectos que se alegan respecto de los numerales 20, 22 y 23 —como la determinación clara de la conducta sancionable y los criterios de procedencia de una medida cautelar— corresponden a materias que, por su naturaleza, están reservadas a la ley y, por lo tanto, no pueden

suplirse de forma general por medio de la potestad reglamentaria.

70. En segundo lugar y como efecto de lo anterior, el desconocimiento del principio de legalidad, en sus componentes de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad. De una parte, el numeral 20 contiene una medida de intervención y vigilancia formulada de forma amplia e indeterminada, al punto de que su naturaleza no resulta verificable. De otra, al permitirse en el numeral 22 la adopción de una medida de intervención administrativa total o parcial, sin definirse con claridad su carácter, la conducta sancionable ni los criterios de graduación de aquella. Además, en relación con el numeral 23, al diseñarse las medidas cautelares de intervención administrativa, multas sucesivas y vigilancia especial, mediante fórmulas excesivamente abiertas e indeterminadas, que presuntamente desconocen su carácter provisional y temporal, sin distinguirse de medidas equivalentes de orden sancionatorio.

71. En tercer lugar, la afectación al debido proceso, considerando que la alta indeterminación en los numerales 20, 22 y 23 compromete también el debido proceso, especialmente en relación con aquellas medidas de naturaleza cautelar, ya que no se respetan las garantías procedimentales mínimas.

72. Metodología de la decisión. Para resolver el problema jurídico expuesto, como parte dogmática, la Sala Plena procederá a (i) realizar una caracterización general del principio de reserva de ley y su relación con el de legalidad en lo que se refiere a las funciones de inspección, vigilancia y control, en particular, a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar —cap. 6—; (ii) identificar los elementos o las características propias de las medidas cautelares desde un ámbito general y en el escenario específico de la inspección, vigilancia y control a cargo del Estado —cap. 7—; (iii) referir la libertad de configuración del legislador en lo que se refiere a la inspección, vigilancia y control y los límites constitucionales que ha dispuesto esta Corporación —cap. 8—. Para el caso concreto, (iv) contextualizará el desarrollo normativo del régimen de inspección, vigilancia y control adelantado por la Superintendencia del Subsidio Familiar —cap. 9.1—y (v) se procederá a resolver el

6. Caracterización esencial del principio de reserva de ley y su relación con el principio de legalidad en materia de inspección, vigilancia y control. El caso de la Superintendencia del Subsidio Familiar

73. Nociones de reserva de ley y legalidad. Desde una noción amplia o expansiva, el principio de legalidad es uno de los pilares del Estado de Derecho y conlleva que toda actuación del Estado y, con ello de sus servidores públicos, deberá estar fundada en una norma jurídica previa, escrita y cierta. Por eso, además del artículo 29 superior, su existencia se deriva de, entre otras, las disposiciones contenidas en los artículos 121, 122, 123 y 230 de la Constitución Política, que señalan que ninguna autoridad o servidor público podrá ejercer funciones por fuera de la Constitución y la ley[81]. Además, el principio de legalidad tiene como finalidad actuar como una norma objetiva que: (i) limita el poder del Estado y la arbitrariedad en el proceso de toma de decisiones de la Administración[82]; (ii) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder público y la salvaguarda de la seguridad jurídica[83] y (iii) otorga certidumbre jurídica sobre la conducta objeto de reproche y su consecuencia jurídica[84].

74. Por tal razón, la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de legalidad implica que el Congreso “(...) y de manera más amplia, los órganos de representación democrática detentan la cláusula general de competencia legislativa, que les permite expedir normas jurídicas de naturaleza vinculante”[85].

75. Esto significa que, en la actualidad, no necesariamente toda la normatividad debe ser producida por el Congreso de la República. Por ilustrar, en la Sentencia C-654 de 2015, la Corte ha indicado que puede ser válida la producción normativa en aquellos casos derivados “del ejercicio de la potestad reglamentaria, las precisas facultades extraordinarias que se otorgan al Gobierno o, de una manera más general, de las autoridades a las que la

Constitución y la ley han investido de facultades regulatorias”[86]. Por lo tanto, el principio de legalidad permite que, en aquellas materias únicamente amparadas por la cláusula general de competencia legislativa, exista un margen amplio, flexible o extendido respecto de la actuación reglamentaria. En estos casos, el reglamento puede desarrollar o concretar aspectos o temas centrales que solamente fueron referidos previamente en la ley.

76. Por su parte, desde una concepción o noción más restrictiva, el principio de reserva de ley hace referencia específica a la institución o figura jurídica que, por disposición expresa de la Constitución, exige que un determinado asunto corresponda a la regulación de una ley proferida por el Congreso de la República o de una norma con fuerza material de ley[87]. En otras palabras, la reserva de ley exige que ciertas materias se regulen mediante la expedición de leyes o normas con fuerza material de ley y no a través de regulación de menor jerarquía, como los decretos de carácter reglamentario u otros decretos de contenido administrativo[88]. En consecuencia, cuando existe un asunto reservado al legislador, el ámbito de regulación reglamentaria se contrae, puesto que este no puede desarrollar ni concretar aspectos esenciales o necesarios de la materia reservada a la ley[89].

77. Como toda institución jurídica, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de reserva de ley no es absoluto ni puede entenderse aplicable de manera homogénea o idéntica para todas las materias sujetas a regulación. Esta Corporación ha sostenido que el alcance de la competencia normativa del legislador, así como el grado de detalle exigido en su regulación, depende de varios factores, tales como: (i) la naturaleza misma de la materia a regular; (ii) si se trata de una reserva legal ordinaria, esto es, de aquellos casos en que la Constitución exige expresamente que ciertas materias sean reguladas directamente por el legislador; o (iii) si se trata de una reserva legal de carácter estatutario u orgánico, en cuyo caso la Carta no solo atribuye competencia exclusiva al Congreso, sino que impone además un procedimiento legislativo calificado y específico para la adopción de la norma correspondiente[90].

78. En consecuencia, tratándose de materias sujetas a reserva de ley, el cumplimiento del principio de legalidad no se satisface con una simple mención o referencia a una fuente jurídica. En estos casos se requiere que la norma a cargo del legislador sea ordinario o extraordinario, responda a las exigencias propias del constituyente para asegurar un marco normativo objetivo, claro y suficiente. Por lo tanto, en materias reservadas al legislador, el análisis del principio de legalidad se hace más exigente en sus contenidos, como sería aquellos asociados a los elementos de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad del diseño legislativo[91].

79. A continuación, se explicará cómo en este caso la inspección, vigilancia y control ha sido un asunto cuya regulación se ha reservado a la ley y, por lo tanto, el cumplimiento del principio de legalidad se hace más exigente.

80. Existe reserva de ley en materia de inspección, vigilancia y control. En esta materia específica, el debate sobre la reserva de ley se centra en el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control atribuida a la Superintendencia del Subsidio Familiar respecto de sus entidades vigiladas, como sucede con las Cajas de Compensación Familiar, particularmente cuando dicha función se manifiesta a través de medidas cautelares y sancionatorias, de las cuales se alega no han sido claramente definidas ni diferenciadas entre sí.

81. La Constitución de 1991 no contiene un artículo específico que resuelva este punto. Sin embargo, esta Corporación ha establecido que “los alcances específicos de las funciones de inspección y vigilancia deberán ser precisados por el legislador (...), pues se trata de una materia sujeta a reserva de ley”[92]. Esta reserva de ley no exige una regulación altamente detallada, exhaustiva o pormenorizada, puesto que podría vaciarse el ámbito de competencia del Presidente de la República, a quien le corresponde ejercer igualmente aquellas funciones por disposición constitucional. La Corte ha sido insistente en que el equilibrio entre el principio de reserva de ley y la potestad reglamentaria está en que el

legislador fije las pautas generales o el núcleo esencial que oriente adecuadamente el ejercicio de las funciones en cabeza del Gobierno Nacional.

82. En primer lugar, la Corte Constitucional ha llegado a esta conclusión porque la Constitución Política de 1991 no reserva para el reglamento una facultad de regulación directa a efectos de ejercer la inspección, vigilancia y control, sino que la función del Presidente de la República está delimitada, sujeta o subordinada a la ley. En otras palabras, la Constitución establece un esquema en el que concurren el Congreso de la República y el Ejecutivo, pero este último en condición subordinada a las pautas generales del legislador.

83. La Corte Constitucional ha insistido en que esa atribución regulatoria legal se trata de la determinación de parámetros normativos esenciales[93], básicos[94] o mínimos[95] que deben seguir los órganos del poder público para el ejercicio de sus funciones de inspección, control y vigilancia, sin que obligatoriamente sea una normativa minuciosa, al punto que desconozca la realidad de la administración pública o que genere un vaciamiento de las competencias constitucionales del Presidente de la República[96]. Igualmente, la jurisprudencia ha reconocido el amplio margen de configuración del legislador para desarrollar tal marco de referencia normativo respecto de las competencias constitucionales[97], lo que se extiende incluso a la determinación de la entidad de la Rama Ejecutiva que debe desempeñar las funciones de inspección, vigilancia y control[98].

84. En segundo lugar, esta Corte ha reiterado que el Presidente de la República ejerce sus funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control sujetándose a los parámetros previstos o definidos en la ley. En consecuencia, en ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 189.11, 16, 21, 22, 24 y 26[99]) puede desarrollar los contenidos legales de tal función, respecto de lo cual la “materialidad legislativa prefijada por la ley debe ser respetada en el desarrollo de su reglamentación”[100] o, lo que es lo mismo, la potestad reglamentaria debe ejercerse de forma subsidiaria a la ley[101], razón por la cual no puede modificar, ampliar o restringir el contenido de aquella[102].

85. En tercer lugar, la Corte Constitucional ha precisado el papel de las superintendencias. Aun cuando estas hacen parte de la Rama Ejecutiva y ejercen funciones en virtud de esquemas de desconcentración o delegación (en función de si tienen o no personería jurídica), no cuentan con autonomía normativa (arts. 209[103] y 211[104]). Su capacidad de actuación está supeditada al marco legal y reglamentario previamente definido, lo que les impide emitir normas sustantivas de manera autónoma. Con todo, esta Corporación ha reconocido que (i) tienen un margen de discrecionalidad en relación con su ejercicio y (ii) en lo que se refiere a la aplicación de criterios técnicos en relación con su naturaleza jurídica, sus funciones, su estructura administrativa y los asuntos sobre los que recae la inspección, vigilancia y control.

86. En cuarto lugar, la Corte Constitucional también ha concluido que se trata de un asunto reservado al legislador, puesto que el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control se ha vinculado con la potestad correctiva o sancionatoria de la Administración, la cual, por su naturaleza, está sujeta a la reserva de ley. Este Tribunal ha reiterado en diversas sentencias —entre otras, en los fallos C-690 de 2003 y C-487 de 2023— que el derecho administrativo sancionador, al igual que el derecho penal, está sometido al principio de legalidad, el cual implica, a su vez, una reserva de ley, considerando los efectos restrictivos que las sanciones tienen sobre los derechos. Con todo, en estos casos, igualmente, dicha potestad adquiere “matices de flexibilidad y menos rigurosidad para el caso del derecho administrativo sancionador”, que inciden en la exigencia regulatoria al legislador, asunto que se explicará más adelante.

87. En quinto lugar, esta Corporación también ha establecido que existe una reserva de ley en materia de intervención del Estado frente a actividades económicas, incluida la prestación de servicios que hacen parte del sistema de seguridad social, asociadas a su vez a las labores de inspección, vigilancia y control sobre privados[105]. Como regla general, la Corte ha dispuesto que “la condición general de la intervención del Estado en la Economía, al tenor de lo dispuesto en el artículo 334 en consonancia con el numeral 21 del artículo 150

de la Constitución, la misma debe hacerse por mandato de la ley, la cual debe precisar los fines y los alcances de la intervención y cuáles son las restricciones que se establecen a la libertad económica”. Igualmente, según el artículo 333 de la Constitución, la intervención se realiza por mandato de la ley. Sin embargo, en estos casos tampoco se trata de agotar legislativamente todos los supuestos en los que sea necesaria la actuación del Estado, ni predeterminar hasta el detalle el sentido de la misma, sino precisar “el núcleo esencial de la regulación”[106].

88. Lo anterior quiere decir que, sin perjuicio de las especiales facultades de regulación que en materia de inspección, vigilancia y control tiene el Presidente de la República, el reglamento no puede ser la fuente autónoma de las obligaciones o restricciones que se impongan a los sujetos vigilados[107].

89. Existe reserva de ley en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Estos tres aspectos (inspección, vigilancia y control, alcance sancionatorio y actividad económica) se han asociado con las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, razón por la cual esta Corporación ha dispuesto expresamente que su regulación es un asunto reservado al legislador.

90. En la Sentencia C-429 de 2019, en la que se juzgaron algunas disposiciones del régimen de la Superintendencia del Subsidio Familiar, entre ellas el Decreto Ley 2150 de 1992, la Corte Constitucional consideró que, “de conformidad con el artículo 150 superior, numeral 8°, los alcances específicos de las funciones de inspección y vigilancia deberán ser precisados por el Legislador, como lo ha señalado esta Corporación en varias decisiones, pues se trata de una materia sujeta a reserva de ley”.

91. En ese fallo se hizo referencia a la importancia de la regulación a cargo del legislador, sea ordinario o extraordinario, dado que “las funciones de inspección, vigilancia y control,

atribuidas al Legislador para su regulación y al Gobierno Nacional en cuanto a su ejercicio, constituyen mecanismos especiales diseñados para realizar, de modo concreto y en un sector determinado de la actividad económica, las orientaciones generales de la política estatal y para verificar, en el área respecto de la cual operan, la materialización de los imperativos derivados del interés colectivo”.

92. Igualmente, la Corte expuso que “el Congreso de la República es titular de un amplio margen de configuración legislativa para desarrollar el contenido normativo de las competencias constitucionales de inspección, vigilancia y control que debe ejercer la Rama Ejecutiva del Poder Público”. Así, analizando la competencia del legislador y el margen de potestad reglamentaria, la Corte Constitucional fijó las siguientes reglas en lo que se refiere al ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control aplicables a la Superintendencia del Subsidio Familiar:

“(i) Se trata de funciones de naturaleza administrativa.

(ii) Estas facultades forman parte de los instrumentos establecidos por la Carta para la intervención del Estado en la economía y, además, son competencias derivadas del ejercicio de la función administrativa.

(iii) El fundamento de estas funciones no se encuentra previsto exclusivamente en el artículo 189 de la Constitución. En tal sentido, la facultad legislativa en relación con la regulación de las competencias de control, inspección y vigilancia del Ejecutivo se fundamenta en el artículo 334 superior, en el cual se dispone la dirección de la economía en cabeza del Estado y su intervención en la misma “por mandato de la ley”.

(iv) Estas atribuciones implican una concurrencia de competencias entre el Legislador y el Ejecutivo. En este sentido, la regulación legal debe fijar las reglas, instrumentos y condicionamientos apropiados para el efecto, mientras que el Gobierno desarrolla tales pautas.

(vi) Aunque estas funciones han sido asignadas al Presidente de la República, pueden ser

delegadas en otros entes estatales definidos por la ley, como las superintendencias, (...).

(vii) Las superintendencias y entidades administrativas a quienes se les delegan dichas atribuciones tienen un margen de discrecionalidad en relación con su ejercicio. En este sentido, si bien la ley define las pautas generales para el desempeño de estas funciones, el Ejecutivo conserva un ámbito de apreciación para la aplicación de las normas pertinentes.

(viii) No resulta constitucionalmente posible establecer un juicio de igualdad entre las funciones asignadas a dos superintendencias, por cuanto estas entidades responden a criterios distintos en relación con su naturaleza jurídica, sus funciones, su estructura administrativa y los asuntos sobre los que recae el control, circunstancias que impiden predicar la identidad como presupuesto necesario para aplicar el criterio relacional propio del citado juicio.

(ix) Tales competencias son indelegables en particulares”.

93. La configuración de conceptos jurídicos indeterminados o fórmulas amplias. El escenario de inconstitucionalidad por una indeterminación insuperable. La jurisprudencia constitucional ha considerado que, aun cuando la Constitución establece que las funciones de inspección, vigilancia y control que ejerce el Estado en distintos ámbitos es un asunto que está sometido a la reserva de ley y afecta la legalidad, el legislador puede establecer conceptos jurídicos indeterminados o fórmulas amplias, que habiliten el ejercicio de las competencias propias del Estado regulador. En todo caso, esta posibilidad está supeditada a que la normativa correspondiente ofrezca razonables criterios orientadores, que impidan que la autoridad administrativa ejerza sus competencias de forma arbitraria[108], lo que sucede cuando la indeterminación jurídica es insuperable.

94. Si bien el concepto de indeterminación insuperable no es un vocablo recurrente en materia de inspección, vigilancia y control, sino más propio del ejercicio del ius puniendi o de la potestad sancionatoria, lo cierto es que la Corte Constitucional lo ha utilizado en varias ocasiones respecto de asuntos que comprometen el principio de legalidad y, con ello, de

reserva de ley. Por esta razón, a continuación, la Sala explicará brevemente la diferencia entre concepto jurídico indeterminado, su relación con la ambigüedad normativa y el carácter insuperable de indeterminación, dado que se trata de criterios relevantes para esta decisión.

Tabla 11. Reiteración de jurisprudencia

Criterios jurídicos indeterminados e indeterminación insuperable[109]

Noción. Un concepto jurídico indeterminado hace referencia a aquellos preceptos que no señalan con precisión los límites de su supuesto de hecho, sino que contienen una descripción incompleta o abierta. En otras palabras, “dichos conceptos son aquellos en los que el sentido para la aplicación de la norma, no se encuentra determinado con exactitud en la ley”[110]. Estos conceptos no están prohibidos en el orden jurídico, sino que son aceptables pues prevén flexibilidad y adaptabilidad al derecho legislado. En todo caso, la facultad del legislador para acudir a este tipo de conceptos no puede conllevar una restricción injustificada de derechos y libertades de la ciudadanía[111].

Tipologías. Dentro del sistema jurídico existen diferentes expresiones normativas indeterminadas. Algunas de aquellas están asociadas a los conceptos de ambigüedad, vaguedad y textura abierta. (i) Las normas ambiguas “pueden tener distintos significados según los diferentes contextos en que vayan insertadas, o bien que en una misma palabra puede tener distintos matices de significado en función de esos contextos diversos”[112]. (ii) Las normas vagas son aquellas en que su modo de empleo “hace que sea incierta o dudosa la inclusión de un hecho o de un objeto concreto dentro del campo de acción de ella” y (iii) las normas de textura abierta constituyen toda expresión que, aunque no sea ambigua ni vaga, puede perder sus atributos de precisión, enfrentándose a casos en el que su uso puede presentar “perplejidades o desconciertos legítimos” [113].

Reglas para valorar casos concretos sobre criterios jurídicos indeterminados. En relación con la posibilidad de constatar la presencia de conceptos jurídicos indeterminados en el

ordenamiento jurídico, la Corte ha afirmado que es de vital importancia evaluar, en cada caso concreto, los siguientes patrones: (i) la indeterminación no puede ser examinada de manera general, sino dentro del contexto en el que se emplea el respectivo concepto. (ii) El criterio para establecer la admisibilidad de un concepto indeterminado en un contexto particular, es su incidencia e impacto en los principios y derechos constitucionales, razón por la cual, cuando de su utilización se sigue una restricción injustificada de los mismos, se afecta su validez. (iii) De otro lado, resulta viable su utilización cuando la indeterminación del concepto puede ser superada y disuelta, de modo que, a partir de los elementos de juicio que ofrece el propio ordenamiento jurídico se puede identificar y precisar el contenido, sentido y alcance del respectivo precepto, sin afectar el ámbito de competencia propio del legislador. En estos eventos, no se afecta la reserva de ley, el principio de legalidad ni el debido proceso.

Concepto jurídico indeterminado insuperable. Por el contrario, una indeterminación inicial no se entiende superada si (i) como resultado de la interpretación razonable no se asegura un grado admisible de previsibilidad a los destinatarios de la ley, (ii) no se garantiza el derecho de defensa, pues una eventual imputación o acusación por violar la norma es susceptible de ser refutada y (iii) el sentido del precepto no es tan claro, ya que es imposible definir cuál es el comportamiento que pretende prevenirse o estimularse. Igualmente, sucede cuando (iv) una norma es ambigua y ni aun con apoyo en argumentos jurídicos razonables, es posible trazar una frontera que divida con suficiente claridad el comportamiento previsto en la ley o diseñado por el legislador.

95. Conclusión. El anterior balance jurisprudencial permite concluir que la producción normativa en cuanto la regulación de las funciones de inspección, vigilancia y control relacionadas con la potestad sancionatoria y el ejercicio de la actividad económica, debe entenderse como una actuación concatenada, en la que intervienen distintas ramas del poder público. Sin embargo, el legislador ocupa un lugar relevante e insustituible, pues le corresponde definir aquellos elementos esenciales que garantizan el cumplimiento de los fines constitucionales de cada intervención[114], lo cuales se catalogan como asuntos

reservados a la legislación, puesto que, “aunque complementaria, la tarea de reglamentar se subordina a la obra del legislador”[115].

96. Dado que para valorar cuál es realmente ese núcleo esencial o cuáles las pautas generales que le corresponde disponer al legislador resulta fundamental identificar el objeto específico de la reserva. Por lo tanto, a continuación, se abordará el análisis sobre la naturaleza y alcance de las medidas cautelares o preventivas y los límites constitucionales que esta Corporación ha previsto en la materia.

7. Los rasgos o características esenciales de las medidas cautelares desde un ámbito general y en materia de inspección, vigilancia y control[116]

97. Ámbito general de las medidas cautelares. En los casos que la Corte Constitucional ha estudiado las medidas cautelares ha partido de concebirlas como una actuación provisional adoptada por una autoridad judicial o administrativa con el fin de asegurar la efectividad de un derecho o el resultado definitivo de una decisión. Ello, puesto que una medida cautelar no se restringe a garantizar el cumplimiento de una obligación legalmente constituida, sino que también puede extenderse a aquellas situaciones en las que no existe certeza jurídica sobre el cumplimiento del derecho. Es decir, una medida de tal carácter puede ser decretada incluso cuando la situación jurídica no está plenamente demostrada. Por tal razón, la Corte Constitucional ha señalado que las medidas cautelares han tenido por finalidad: (i) garantizar el ejercicio efectivo de un derecho legalmente reconocido, (ii) impedir que se modifique una situación de hecho o derecho y (iii) asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelanta y concluye la actuación respectiva[117].

98. Esta Corporación ha establecido que, por el tipo de actuación que representan y por el impacto en el ejercicio de los derechos, las medidas cautelares presentan ciertos rasgos

distintivos: (i) su temporalidad, es decir, son medidas de carácter provisional, concebidas para subsistir mientras se mantengan las condiciones que justificaron su adopción. Así, pueden ser modificadas o levantadas si dichas condiciones cambian o así lo solicitan las partes; (ii) un carácter protector, pues pueden ser adoptadas aun cuando no exista certeza plena sobre el derecho cuyo cumplimiento se busca garantizar. No dependen de la existencia de un derecho plenamente probado, sino de una apreciación inicial que justifique su necesidad para evitar un perjuicio mayor. Y (iii) su naturaleza no sancionatoria, en tanto no constituyen ni tienen la pretensión de una sanción, ya que, aun cuando pueden afectar los intereses de las personas contra quienes se dirigen, su finalidad no es castigar sino garantizar la protección de un derecho actual o eventual. Como lo ha indicado esta Corte desde la Sentencia C-523 de 2009, estas medidas “no tienen la virtud ni de desconocer ni de extinguir el derecho”[118].

99. Desde este mismo ámbito general, la jurisprudencia constitucional ha indicado que en el ordenamiento jurídico colombiano tienen cabida diferentes tipologías de medidas cautelares, atendiendo su carácter, finalidad o el procedimiento para su adopción. Se trata de: (i) medidas cautelares autónomas, que constituyen un proceso independiente, instaurado con el fin de proteger provisionalmente una situación jurídica, sin necesidad de estar ligadas a un proceso principal; (ii) medidas cautelares accesorias, que son las más comunes, cuya procedencia y vigencia dependen de la existencia de un proceso principal en el que se pretende garantizar la eficacia de una eventual decisión de fondo; (iii) medidas cautelares atípicas o innominadas, que pueden ser adoptadas exclusivamente por los jueces en ciertos tipos de procedimientos con el propósito de proteger derechos en litigio, prevenir daños y asegurar la efectividad de las pretensiones. Adicionalmente, esta Corte ha previsto que, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siguiendo las reglas de la Ley 1437 de 2011, existen (iv) medidas cautelares preventivas, conservativas, anticipativas y de suspensión, frente a las que los jueces deben seguir un procedimiento para su adopción. Y (v) medidas cautelares de urgencia que deberán adoptarse previa constitución de una caución cuando haya lugar a ellas[119].

100. Ámbito específico de las medidas cautelares en materia de inspección, vigilancia y control. En este ámbito, la Corte Constitucional ha partido de la idea de que “es imperativo que el legislador diseñe previamente los parámetros mediante los cuales la autoridad, (...) pueda acudir a ella, pues, aunque no existe una exigencia constitucional para que en todas las actuaciones se contemple la posibilidad de decretar medidas cautelares, es necesario que su definición por parte del Congreso atienda los criterios de razonabilidad y proporcionalidad” que garanticen el principio de legalidad[120].

101. En otras palabras, la definición de las medidas cautelares en el campo administrativo, particularmente en cuanto al ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, no implica una exigencia directa de la Constitución, sino que corresponde al ámbito del margen de configuración normativa del legislador, que debe ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en tanto aquellas corresponden a actuaciones provisionales y no definitivas de la Administración. Por ello, sus elementos esenciales deben estar claramente previstos en la ley. En las sentencias C-145 de 2009, C-835 de 2013 y C-144 de 2015, la Corte ha dispuesto criterios relevantes sobre el particular.

102. Sentencia C-145 de 2009. En este caso, la Corte Constitucional valoró de forma integral el Decreto 4334 de 2008, por medio del cual se dispuso el procedimiento de intervención administrativa a cargo de la Superintendencia de Sociedades. A través de ese procedimiento, la Superintendencia de Sociedades asumió la potestad de intervenir administrativamente en los negocios, operaciones y patrimonio de las personas naturales o jurídicas que desarrollan o participan en actividades financieras sin la debida autorización estatal.

103. En esa decisión se declaró la exequibilidad de una parte del procedimiento y la inexequibilidad de aquellos apartados que resultaban indeterminados. Sobre lo primero, esta Corporación encontró que, en términos generales, el legislador delimitó adecuadamente la medida cautelar de intervención administrativa y, por lo mismo, se demostró su necesidad,

idoneidad y conducencia. El fallo expuso que la norma, además de que definía a la medida cautelar bajo una naturaleza preventiva y sus finalidades concretas, previó las causales de intervención, sus destinatarios, sus consecuencias y el procedimiento que debía seguirse. Sobre los conceptos indeterminados, la Corte consideró que las fórmulas abiertas como “cualquier tipo de medida”, desconocían los principios superiores de legalidad y proporcionalidad, dado que no era posible determinar su contenido en el marco propio previsto por el legislador.

105. El actor alegaba que la norma jurídica transgredía el debido proceso y los principios de legalidad y razonabilidad, dada la indeterminación de tal potestad. En ese momento se reiteraron varias de las consideraciones contenidas en la Sentencia C-145 de 2009, en el sentido de sostener que el legislador debe delinear los parámetros esenciales de las medidas cautelares, incluso respecto de aquellas denominadas como novedosas, para efectos de realizar un adecuado análisis de las medidas cautelares aplicables por la Administración y en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control. En ese momento, la Corte Constitucional concluyó que la indeterminación jurídica era latente, dado que impidió incluso “efectuar un adecuado análisis de proporcionalidad de la medida, para efectos de determinar si atiende o no principios y valores constitucionales, al punto que no permite establecer un aspecto tan relevante como si resulta idónea o no para cumplir los fines constitucionales propuestos por el legislador”.

106. Sentencia C-144 de 2015. Por último, en este fallo la Corte Constitucional encontró que el legislador dispuso parámetros adecuados y suficientes, en tanto las medidas cautelares demandadas se diseñaron con un papel claramente determinado. En esa oportunidad, la Corporación declaró exequibles dos normas de la Ley 1493 de 2011, que facultan a la Dirección Nacional de Derechos de Autor a suspender a los miembros de las sociedades de gestión colectiva, así como la personería jurídica de estas entidades.

107. De un lado, se expuso en la decisión que el legislador creó estas medidas cautelares para que el Estado contará con un conjunto de herramientas jurídicas que le permitieran valorar su impacto, a partir de niveles de gravedad o intensidad de la conducta, de manera que estas no se apliquen de forma aislada, sino que cada medida cautelar diseñada sea escogida a partir de la gravedad del asunto y de la urgencia de la intervención requerida. De otro lado, estas mismas medidas cautelares se diseñaron a partir de la obligación o carga de motivación prevista por el propio legislador, para erradicar cualquier forma de arbitrariedad, lo que implica un proceso igualmente establecido por el legislador, que esté sujeto a controles judiciales también previstos por aquel. Por lo tanto, el legislador cumplió en ese evento con los presupuestos de razonabilidad y proporcionalidad para admitir una medida cautelar en el ejercicio de las funciones de inspección, control y vigilancia a cargo de la autoridad administrativa.

108. Conclusión. En orden de lo expuesto, puede concluirse que la Corte Constitucional ha reconocido que resulta constitucionalmente admisible que no solo las autoridades judiciales, sino también las administrativas, en ejercicio de las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control, puedan adoptar medidas cautelares para garantizar el cumplimiento de sus objetivos y finalidades[121]. Sin embargo, aquello está supeditado necesariamente, según el principio de legalidad, a la necesidad de que el legislador prevea un marco mínimo legal que habilite y regule de forma clara las medidas de intervención administrativa. Con ello, se evita o impide una latente o alta indeterminación de aquellas medidas administrativas.

Tabla 12. Pautas básicas de las medidas cautelares en materia de inspección, vigilancia y control

Medidas cautelares en materia de inspección, vigilancia y control

Eventos en los que se cumple el principio de legalidad. En materia de inspección, vigilancia y control y en lo que se refiere al ejercicio de las medidas cautelares, se exige que el legislador disponga un marco básico que permita, al menos, justificar, en abstracto,

que la norma tiene los elementos esenciales que permiten controlar su razonabilidad y proporcionalidad. Cuando esto se acredita, la Corte Constitucional ha considerado que no se vulnera el principio de legalidad, porque se cumplen las condiciones esenciales que permiten validar constitucionalmente la adopción de la medida cautelar[122]. No se trata de una regulación en detalle o minuciosa, sino que debe definirse sus pautas más básicas de tal medida cautelar.

Eventos en los que no se cumple el principio de legalidad. La Corte ha indicado que una alta o latente indeterminación de la medida, al punto de no lograr valorar que la ley incorpora los elementos que permiten realizar un control de razonabilidad o proporcionalidad, afecta el principio de legalidad[123]. Por ello, el legislador está sometido a ciertos límites establecidos en la propia Carta Política que restringen su amplio margen de configuración legislativa al respecto[124].

(i) En su diseño, el legislador debe “obrar cuidadosamente”, dado que una medida cautelar tiene una naturaleza provisional y, en consecuencia, puede restringir derechos de personas que aún no han sido declaradas responsables en una actuación judicial, menos aún en una administrativa[125].

(ii) La libertad de configuración legislativa no es “omnímoda o discrecional y sin controles”[126], dado que debe estar sometida a los principios y valores constitucionales[127] y tampoco puede anular ni obstaculizar de manera absoluta el ejercicio de derechos y libertades fundamentales[128].

8. Nociones generales del derecho al debido proceso administrativo. La relación de las medidas cautelares con otros procedimientos administrativos de inspección, vigilancia y control, incluida la potestad sancionatoria[129]

109. Nociones generales del derecho al debido proceso administrativo. El debido proceso es un derecho de rango constitucional dispuesto en el artículo 29 superior y que contiene un

conjunto amplio y extenso de garantías jurídicas que aseguran que una actuación judicial o administrativa resulte justa y adecuada[130]. Su finalidad esencial es preservar la protección de los derechos que se encuentran correlacionados con la garantía de un procedimiento[131].

110. Una de aquellas prerrogativas es la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. Este concepto significa que cada procedimiento, por simple que parezca, debe desarrollarse conforme a unas reglas de juego que aseguran su validez y eficacia en el sistema jurídico. Luego, desde el punto de vista normativo, cada proceso, incluidos los trámites administrativos, contienen una estructura y características propias orientadas a resolver el conflicto concreto, que deben ser respetadas y seguidas por el operador jurídico.

111. En el caso de las medidas cautelares, aunque todas deben respetar el debido proceso, no siempre comparten las mismas garantías procesales en su desarrollo, dado que esto depende del tipo de medida cautelar y de su finalidad. Así, no es lo mismo una medida cautelar subordinada a un procedimiento y frente a una contraparte que puede exigir el traslado previo a su imposición, que una medida cautelar de urgencia. Tampoco es lo mismo el alcance del debido proceso aplicado a una medida cautelar en el marco de una actuación jurisdiccional que una respecto de decisiones de la Administración[132].

112. Desde una perspectiva general, en el marco de procedimientos administrativos que conllevan la adopción de una decisión definitiva, la Corte Constitucional ha establecido que del derecho al debido proceso se derivan una serie de garantías constitucionales para las personas que deben ser respetadas por la Administración. En concreto se trata de: “1) a acceder y ser oído durante toda la actuación; 2) a que se practique en debida forma la notificación de las decisiones; 3) a que el procedimiento se tramite sin dilaciones injustificadas; 4) a que se permita a la persona actuar en todas las etapas del procedimiento, desde el inicio del mismo hasta su culminación; 5) a que la actuación la adelante la

autoridad competente, con el respeto pleno de las formas previstas en el ordenamiento jurídico; 6) a gozar de la presunción de inocencia; 7) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; 8) a solicitar, aportar y controvertir pruebas; y 9) a impugnar las decisiones y promover la nulidad cuando ello corresponda”[133]. Además, en lo no regulado se ha dispuesto que debe seguirse el procedimiento administrativo general y común previsto en el artículo 37 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

113. En el caso puntual de las medidas cautelares adoptadas por la Administración y frente al ejercicio de la inspección, vigilancia y control, el debido proceso se ha asociado con que la medida cautelar esté plenamente justificada mediante el procedimiento diseñado o previsto por el legislador para su aplicación. Lo anterior, dado que no resulta constitucionalmente posible homologar el ejercicio de estas funciones entre diferentes autoridades ni establecer un juicio de igualdad entre las funciones asignadas a dos superintendencias, lo que impacta las diferencias en los procedimientos aplicables respecto de cada entidad. Además, la Ley 1437 de 2011 no establece pautas específicas para la adopción y trámite de medidas cautelares o preventivas de la Administración que puedan, en lo no regulado en la norma especial, replicarse en materia de inspección, vigilancia y control frente a una agencia estatal.

114. La clarificación de este tipo de procedimientos se ha estimado necesaria y relevante cuando, como se explicará a continuación, la inspección, vigilancia y control incluye esquemas duales, esto es, cautelares y sancionatorios.

115. Esquemas duales cautelares y sancionatorios en materia de inspección, vigilancia y control. 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”[134]; (ii) la vigilancia “alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad o entidad sometida a ella”[135]; y (iii) el control “abarca la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión de la entidad controlada y la imposición de sanciones”[136].

116. En este marco amplio de configuración legislativa respecto de las medidas administrativas de inspección, vigilancia y control, la Corte Constitucional ha considerado que el legislador puede diseñar esquemas duales (sancionatorios y cautelares), siempre que distinga o diferencie claramente sus objetivos, características y procedimientos propios. En las sentencias C-703 de 2010 y C-491 de 2016, la Corte Constitucional ha dispuesto criterios relevantes sobre el particular.

117. Sentencia C-703 de 2010. En este caso se debatía la constitucionalidad de algunas expresiones y artículos de la Ley 1333 de 2009, que regula el procedimiento sancionatorio ambiental y la adopción de medidas preventivas. En términos generales, la demanda tenía que ver con la vulneración del debido proceso, el principio del non bis in idem y los derechos al libre desarrollo de la personalidad, de propiedad, libertad de empresa y trabajo, junto con los principios de legalidad, taxatividad y tipicidad. En esa oportunidad, se alegaba que el legislador dispusiera que las medidas preventivas tenían un efecto inmediato, urgente y sin recurso administrativo alguno, puesto que el alegato del demandante se estructuraba a partir de la equiparación sustantiva y procedimental entre las medidas preventivas y las sanciones.

119. Sentencia C-491 de 2016. En este caso la Corte Constitucional estudió parcialmente el artículo 13 de la Ley 1740 de 2014. En esa norma se disponía una medida administrativa de vigilancia especial que facultaba al Ministerio de Educación Nacional para reemplazar temporalmente a los directivos, consejeros, representantes legales, administradores o revisores fiscales de una institución de educación superior cuando no cumplieran, impidieran, dificultaran la aplicación de las medidas del Ministerio de Educación Nacional u ocultaran información. En ese momento se acusaba que la norma vulneraba el principio de legalidad, el derecho al debido proceso y la autonomía universitaria, dado que comprendía conceptos indeterminados y que permitía la adopción de la medida sin que mediara un procedimiento administrativo sancionatorio.

120. Dentro de sus conclusiones, este Tribunal expuso que “dado del carácter dual de la inspección y vigilancia del Estado sobre la educación superior, aparte de las medidas administrativas preventivas a cargo del Ministerio de Educación, las cuales se adoptan sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar, el legislador también previó separadamente un régimen sancionatorio respecto de los directivos, representantes legales, consejeros, administradores, revisores fiscales, o cualquier persona que ejerza la administración y/o el control de la institución de educación superior, que sean investigados”.

121. Esta Corporación encontró que ambos regímenes legales (preventivo y sancionatorio), respecto de los mismos sujetos vigilados, desde una doble lectura sistemática y finalista, distinguía claramente “sus características propias, tanto en su naturaleza, objetivos y procedimiento”. Encontró que: (i) el legislador distinguió la finalidad preventiva de la sancionatoria en materia de inspección, vigilancia y control, (ii) los objetivos de los procedimientos igualmente estuvieron previstos por el legislador, dado que aquel fijó con claridad las causales por las que procedía la medida preventiva de vigilancia especial, cuestión separable de la potestad sancionatoria y (iii) dispuso un procedimiento que aseguraba las garantías del debido proceso en el trámite administrativo cautelar y en el sancionatorio, diferenciadamente.

122. En el fallo aludido se explicó que la ley previó un órgano competente, la implementación mediante un acto administrativo motivado, el cual debía ser debidamente notificado al interesado, y contra el que procedían recursos administrativos, susceptibles de control judicial. Por esas razones, se llegó a la conclusión de que “las medidas preventivas (entre las que se encuentra la de vigilancia especial) y el proceso sancionatorio, son actuaciones administrativas independientes que difieren entre sí, pues, persiguen objetivos totalmente diferentes y responden a procesos y trámites diversos”. Y, de esta manera, se estableció su constitucionalidad, a partir de los presupuestos de legalidad y de debido proceso en relación con cada régimen legal.

123. A continuación, brevemente, se explicarán los rasgos distintivos de la potestad sancionatoria y los alcances jurisprudenciales sobre la misma, para establecer su distinción respecto de las medidas cautelares.

124. Mínimo de referencia respecto de la potestad sancionatoria en materia de inspección, vigilancia y control. En lo que se refiere puntualmente a la potestad sancionatoria, la Corte Constitucional tiene un desarrollo jurisprudencial extenso en la materia[137]. Esta Corporación ha partido de la idea de que la potestad administrativa sancionatoria es distinguible en tanto se trata de una facultad de la Administración para imponer consecuencias jurídicas a aquellos sujetos vigilados que incurren en infracciones administrativas, consistentes en el incumplimiento de deberes u obligaciones establecidos en la ley, a través de un procedimiento administrativo sancionatorio[138]. Entre las consecuencias más típicas analizadas recurrentemente en la materia por este Tribunal están las multas.

125. La Corte Constitucional ha diferenciado la potestad sancionatoria administrativa ejercida en materia de inspección, vigilancia y control señalando que presenta rasgos

distintivos del ius puniendi en materia penal o de trámites administrativos o jurisdiccionales. En particular, se destacan dos características al respecto: (i) opera bajo un principio de legalidad flexible, menos rígido que en el derecho penal, lo cual se justifica por la naturaleza técnica y variable de las conductas sancionadas, permitiendo un mayor desarrollo normativo por parte del Gobierno Nacional en función de las necesidades del sector vigilado[139], y (ii) una tipicidad relativa, en la medida que la definición de las conductas sancionables depende de los bienes jurídicos protegidos, de los fines que orientan el ejercicio de las facultades sancionatorias[140] y de los derechos cuya restricción se admite, lo cual genera mayor amplitud en la determinación de la conducta y de la sanción aplicable[141].

126. Por tal razón, la Corte Constitucional ha precisado que el principio de legalidad no se ve necesariamente vulnerado por la existencia de una norma con cierto grado de indeterminación. Es decir, la indeterminación normativa por sí misma no es inconstitucional en lo que corresponde a las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control, “pues solo lo será en la medida en que de ella se derive directamente una negación o una restricción injustificada de los principios y derechos constitucionales”[142]. Sin embargo, por tratarse de una materia reservada a la ley, corresponde establecer una norma de tal rango que fije un marco mínimo de referencia de la conducta típica y de las sanciones. La Corte Constitucional ha precisado los siguientes elementos sobre el particular:

Tabla 13. Potestad sancionatoria

Potestad sancionatoria en materia de inspección, vigilancia y control

1. El legislador debe disponer los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada[143]. Esto incluye (i) la descripción de la conducta o el comportamiento (acción u omisión) que constituye una infracción, (ii) el bien jurídico a protegerse, es decir, el interés o valor que protege la norma, (v) el sujeto que puede incurrir en la infracción, (iv) la autoridad competente para imponer la sanción y (v) el procedimiento que debe seguirse para su imposición[144].

2. El ordenamiento puede contar con (i) remisiones normativas cuando se trata de un tipo en blanco[145] o (ii) definir los criterios que permitan determinar con claridad la conducta sancionable. En el derecho administrativo sancionatorio, por regla general, los tipos no son autónomos, sino que remiten a otras disposiciones en las que se establecen órdenes o prohibiciones cuyo incumplimiento constituye una infracción administrativa. Por ello, la tipicidad relativa es una forma válida de configuración normativa en este ámbito[146]. En consecuencia, puede existir (a) una tipificación directa, cuando la conducta como la sanción están previa y claramente establecidas en la ley de manera suficiente o (b) una tipificación indirecta, que surge de la conjunción de dos normas: la que manda o prohíbe y la que advierte que su incumplimiento es una infracción administrativa. La Corte Constitucional ha establecido que a través de diferentes herramientas hermeneúicas puede completarse la tipificación, entre ellas, una lectura sistemática, es decir, que puede remitirse a (b1) otras leyes o normas con fuerza de ley, (b2) a reglamentos y (b3) a criterios técnicos, siempre y cuando los elementos básicos de la conducta antijurídica hayan sido determinados previamente por el legislador[147].

3. El legislador debe disponer (i) la sanción que será impuesta y el ordenamiento debe señalar (ii) los criterios para determinarla con claridad. El legislador cuenta con un amplio margen de configuración para la determinación de las sanciones, dada la diversidad de sectores de la administración y las necesidades de cada uno[148]. No obstante, aquel debe establecer el contenido material de la sanción[149], esto es, (a) la clase o tipo de sanción (multas, suspensiones, etc.) y (b) los parámetros básicos que sirvan para su reglamentación. Sobre esta materia, esta Corte ha establecido que no se puede delegar la creación de sanciones administrativas[150].

127. Conclusión. En consecuencia, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, resulta admisible concluir que las funciones de naturaleza administrativa varían según el nivel de intervención dispuesto por el legislador, por lo que se admite que las superintendencias cuenten con una potestad sancionatoria y, paralelamente, con la posibilidad de adoptar

medidas cautelares. De otro lado, es claro que los parámetros de juzgamiento constitucional para medidas cautelares y sancionatorias no son equivalentes ni pueden confundirse. Sobre las medidas cautelares es exigible criterios mínimos que permitan definir los supuestos o motivos por los que procede, así como los elementos mínimos para su aplicación gradual. En cambio, sobre la potestad sancionatoria, el marco de referencia está asociado a los aspectos básicos de la conducta típica que será sancionada. De otro lado, es admisible un modelo dual integrado (preventivo y sancionatorio), siempre que se distingan claramente las finalidades, características y procedimientos propios de cada una de esas expresiones de actuación administrativa.

128. Sin el cumplimiento del núcleo básico a cargo del legislador, la Corte Constitucional ha considerado que se vulnera el principio de legalidad y el debido proceso, cuando: (i) la regulación es “deficiente”, esto es, cuando las autoridades no tienen ningún parámetro de orientación, de modo que no pueda preverse con seguridad suficiente la conducta del servidor público que la concreta[151]; (ii) las disposiciones jurídicas son “demasiado amplias” en la medida que no contienen precisiones mínimas que garanticen los mínimos de debido proceso y legalidad[152], razón por la cual existe una indeterminación insuperable[153]; y (iii) existe una delegación in genere —en general— al Gobierno Nacional para que reglamente las infracciones y sanciones administrativas[154], limitándose la ley a delegar en el Gobierno Nacional la expedición de una norma reglamentaria que establezca las características puntuales de esta potestad[155].

129. Síntesis de las reglas de decisión. La siguiente tabla sintetiza las reglas de decisión relevantes para resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad:

Tabla 14. Síntesis de las reglas

Síntesis de las reglas de decisión

Reserva de ley y legalidad en facultades de Inspección, vigilancia y control

- Los principios de reserva de ley y legalidad son dos mandatos que inciden en la labor legislativa desde una perspectiva amplia o restrictiva. Cuando se trata de una materia no sujeta a la reserva de ley, es factible que pueda agotarse la producción normativa a cargo del legislador con una referencia o simple mención en la fuente jurídica. En cambio, tratándose de materias sujetas a la reserva de ley, el cumplimiento del principio de legalidad se hace más rígido y exigente, en tanto deben cumplirse los presupuestos de la propia Constitución de 1991 para asegurar un marco normativo válido, objetivo, claro y suficiente.

- No solo el principio de legalidad, sino la cláusula de reserva de ley, son aplicables al régimen de inspección, vigilancia y control. Esto significa que la Constitución Política de 1991 no reserva para el reglamento una facultad de regulación directa a efectos de ejercer la inspección, vigilancia y control, sino que la función del Presidente de la República está delimitada, sujeta o subordinada a la ley. No obstante, ese carácter reservado tampoco implica ni puede implicar un fenómeno de vaciamiento de las competencias del Presidente de la República. El adecuado equilibrio entre ambas exige que el legislador establezca pautas generales, claras y objetivas que orienten de manera adecuada el ejercicio de las competencias reglamentarias por parte del Ejecutivo.

- Desde la Sentencia C-429 de 2019, en la que se juzgó previamente el régimen de la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Corte Constitucional dispuso, de conformidad con el artículo 150 superior, numeral 8°, y siguiendo los artículos 333 y 334 de la Constitución, que los alcances específicos de las funciones de inspección y vigilancia deben ser precisados por el legislador, dado que se trata de una materia reservada a la ley.

- En una materia reservada al legislador se pueden establecer conceptos jurídicos indeterminados o fórmulas amplias que habiliten el ejercicio de las competencias propias del Estado regulador. No obstante, una norma jurídica vulnera el principio de reserva de

ley y, con ello, de legalidad y debido proceso, cuando constituye una indeterminación insuperable. Aquello ocurre en los eventos que (i) los conceptos jurídicos indeterminados, bajo una interpretación razonable, no aseguran un grado de previsibilidad admisible para los destinatarios de la ley; (ii) tal indeterminación tampoco puede ser superada, a partir de los elementos de juicio que ofrece el propio ordenamiento jurídico y, además (iii) tratándose de normas ambiguas, no resulta factible trazar con claridad el comportamiento diseñado por el legislador.

- Desde una perspectiva general, las medidas cautelares son actuaciones provisionales, protectoras y no sancionatorias, de tipología amplia y diversa, que buscan proteger derechos o intereses jurídicos, así como preservar la eficacia de una decisión definitiva.

- Desde una perspectiva más específica, en el ámbito de la inspección, vigilancia y control, y en el marco amplio de libertad configurativa, el legislador puede acudir a una tipología amplia de medidas cautelares, aunque no exista una exigencia constitucional para que en todas las actuaciones se contemple la posibilidad de decretarlas.

- En estos eventos, es necesario que su diseño por parte del legislador disponga un marco básico que permita, al menos, justificar en abstracto que la norma tiene los elementos esenciales que permiten controlar su razonabilidad y proporcionalidad, dado que aquello se enmarca en el contenido mínimo exigible del principio de legalidad.

La relación de las medidas cautelares con otros procedimientos administrativos de inspección, vigilancia y control, incluida la potestad sancionatoria

- Una de las prerrogativas del debido proceso es la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. Este concepto significa que cada procedimiento, por simple que parezca, debe desarrollarse conforme a unas reglas de juego que aseguran su validez y eficacia en el sistema jurídico.

- En vista de aquella diferencia es claro que los parámetros de juzgamiento constitucional para medidas cautelares y sancionatorias no son equivalentes ni pueden confundirse. En el caso de las medidas cautelares, la jurisprudencia ha dispuesto la necesidad de identificar los criterios mínimos a cargo del legislador que permitan definir los supuestos o motivos en los que procede, así como los elementos básicos para su aplicación gradual. En cambio, sobre la potestad sancionatoria, el marco de referencia está asociado a los aspectos básicos de la conducta típica que será sancionada.

- Cuando se trate del establecimiento de modelos duales, sancionatorios y cautelares, el legislador debe diferenciar sus finalidades, características distintivas y los procedimientos aplicables.

9. Análisis del problema jurídico

130. Dado que, como explicaron el demandante y varios intervinientes, el régimen de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar conlleva un desarrollo normativo amplio y evolutivo, a continuación, previo a la resolución del problema jurídico, se contextualizará tal marco normativo y las conclusiones principales acerca del mismo.

9.1. Contextualización del desarrollo normativo referido al régimen de inspección, vigilancia y control ejercido por la Superintendencia del Subsidio Familiar[156]

131. Contexto previo. El sistema de subsidio familiar y el papel de las Cajas de Compensación Familiar. Desde la Ley 90 de 1946 hasta las Leyes 789 de 2002 y 2225 de 2022, el subsidio familiar ha experimentado una evolución significativa: (i) inicialmente el

subsidio familiar correspondió a una prestación económica que, por acuerdo voluntario entre trabajadores y empleadores, se reconocía por cada hijo a cargo de aquellos; (ii) posteriormente, se convirtió en una prestación social legal y de pago obligatorio a través de una Caja de Compensación Familiar; y, (iii) finalmente, se ha consolidado como uno de los esquemas del sistema de protección social, compuesto por un conjunto diversificado de roles y servicios a cargo de las Cajas de Compensación Familiar.

132. En la actualidad, el sistema de protección social se ha entendido como un conjunto amplio “de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo”[157]. Las Cajas de Compensación Familiar, a través de las cuales se ejecutan especialmente las funciones de este sistema de subsidio familiar, son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones que cumplen, desde la Ley 21 de 1982, funciones de seguridad social y, por lo tanto, son objeto de inspección, vigilancia y control por parte del Estado.

133. Sobre dichas corporaciones el legislador ha dispuesto desde su creación (Decreto 118 de 1957) hasta la actualidad un aumento progresivo y diversificado de roles y funciones a su cargo. Respecto de sus roles, las cajas implementan diferentes programas y servicios sociales, en sectores variados y regulados como educación, recreación, vivienda, capacitación, créditos de fomento, salud, mercadeo, turismo social, protección al cesante, microcrédito, atención integral a la niñez, jornada escolar complementaria y atención al adulto mayor, entre otros. Sobre sus funciones, las cajas gestionan tres tipos de subsidios: en dinero, en especie y en servicios[158]. Estas atribuciones progresivas y diversificadas no solo han promovido la transformación legal de las Cajas de Compensación Familiar, sino que también han incidido directamente en las funciones a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar y en la transformación de su estructura interna, a través de diferentes normas, que a continuación se refieren.

Momentos de la Superintendencia del Subsidio Familiar

134. Primer momento: el origen de las facultades de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar. El primer hito sobre el particular es la creación legal de la Superintendencia del Subsidio Familiar y la disposición de sus funciones de inspección, vigilancia y control. En efecto, la Ley 25 de 1981 creó la Superintendencia del Subsidio Familiar y reguló su naturaleza jurídica, atribuciones, estructura orgánica y funciones. Para el ejercicio general de tales funciones, la Ley 25 de 1981 estableció que: (i) aquellas se ejercerían conforme a las instrucciones del Presidente de la República y a las políticas laborales y de seguridad social adoptadas por el ministerio del ramo (art. 2°); (ii) estarían sometidas a su vigilancia las Cajas de Compensación Familiar, las demás entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar, así como las entidades que constituyan o administren una o varias de las anteriores (art. 4°); y (iii) el superintendente, junto con los jefes de división y de sección, tendría carácter de jefe de policía para los asuntos relacionados con la vigilancia y el control (art. 17).

135. La referida regulación se complementó con lo dispuesto en la Ley 21 de 1982, que modificó el régimen del subsidio familiar. Se trata esta de la norma fundante del sistema de subsidio familiar. Se reiteró en ella que la estructura de las cajas vigiladas estaría compuesta por una Asamblea General de Afiliados, un Consejo Directivo y un Director Administrativo (art. 46). Asimismo, se dispuso su sometimiento “en la forma establecida por la ley” (art. 39).

136. Tanto la Ley 25 de 1981 como la Ley 21 de 1982, fueron reglamentadas por los Decretos 341 y 2463 de 1981. Para lo que interesa al presente caso, resulta relevante hacer referencia a que el Decreto 341 fijó, por primera vez, siguiendo la Ley 25 de 1981, el procedimiento administrativo sancionatorio (arts. 77 al 98) [159]. Por su parte, el Decreto 2463 de 1981 otorgó a la Superintendencia del Subsidio Familiar la competencia para imponer sanciones a los directivos de las cajas de compensación familiar en los casos en que

incurran en infracciones normativas (art. 13).

137. En lo que se refiere al contenido de las funciones de inspección, vigilancia y control y, en concreto, a las debatidas en esta oportunidad, la Ley 25 de 1981 dispuso que el superintendente estaría facultado para: (i) definir el proceso de afiliación de los empleadores en las Cajas, previo un estudio estadístico y financiero[160]; (ii) imponer multas, bajo un mínimo y un máximo, a las entidades sometidas a su control, por violación de las normas legales o estatutarias, graduadas de conformidad con la gravedad de la infracción. Además, en los casos de grave o reiterada violación de las normas legales o estatutarias, podría (ii) decretar la suspensión o cancelación de la personería jurídica de la respectiva entidad o (iii) la intervención administrativa de la misma (art. 15 de la Ley 25 de 1981). En lo que se refiere a las medidas cautelares, únicamente señaló que la Inspección de Visitaduría tomaría las medidas cautelares “cuando fuere del caso” (art. 14, literal b, de la Ley 25 de 1981).

138. Segundo momento: reestructuración de la Superintendencia del Subsidio Familiar con fundamento en facultades transitorias constitucionales. El Decreto Ley 2150 de 1992, como ya se explicó, modificó la estructura de la superintendencia y redistribuyó sus funciones entre las diferentes dependencias. Esta norma reafirmó la adscripción de la Superintendencia del Subsidio Familiar al Ministerio del Trabajo y reiteró sus objetivos. Para lo que interesa en esta oportunidad, la aludida normativa reguló las medidas administrativas cuestionadas.

139. Tercer momento: diversidad de roles legales a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar. La organización y las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar han sido reformadas y adicionadas por otras normativas, tal como la Ley 789 de 2002, por medio de la cual se dictaron disposiciones para el apoyo al empleo y la ampliación de la protección social, así como para la modificación del Código Sustantivo del Trabajo. En términos generales, esta normativa incrementó las funciones y roles a cargo de

las Cajas de Compensación Familiar, lo que representó un incremento correlacionado de funciones en la Superintendencia del Subsidio Familiar[161].

140. Mediante esta regulación no se dispuso ningún parámetro respecto de las medidas cautelares. Además, sobre las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar el legislador adoptó tres determinaciones. Primera, un régimen de transparencia sobre las actividades o conductas de las Cajas de Compensación Familiar, que incide en el proceso de afiliación de los empleadores y las sanciones a imponerse por el superintendente (art. 21). Segunda, la Superintendencia del Subsidio Familiar podrá imponer sanciones a los empleadores como multas sucesivas o amonestaciones, previo debido proceso, por conductas como no afiliar trabajadores a la Caja o no pagar aportes oportunamente (art. 24). Tercera, si la Caja es la única en su territorio, se optará por la intervención administrativa en lugar de la liquidación, siguiendo el procedimiento administrativo sancionatorio (art. 17).

142. Entre las normas administrativas atinentes se destacan (i) el Decreto 827 de 2003[162] que, en el marco del fomento al empleo y la protección al desempleo, estableció la facultad de imponer sanciones o multas por conductas contrarias al régimen de transparencia contemplado en la Ley 789 de 2002; (ii) el Decreto 2889 de 2007[163] que faculta a la Superintendencia del Subsidio Familiar para ejercer control previo cuando lo estime necesario sobre los recursos que las Cajas destinan a actividades de mercadeo; (iii) el Decreto 2595 de 2012[164] que, con fundamento en la normativa vigente, desarrolla las funciones y la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar, en consonancia con su carácter de entidad del sistema de protección social; (iv) el Decreto 1053 de 2014[165] que le asigna competencias para ejercer control e intervención sobre los planes, programas y proyectos de inversión destinados a obras o servicios sociales por parte de las Cajas de Compensación Familiar; y (v) el Decreto 1072 de 2015[166] que compila las normas sobre competencias de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

143. En relación con las materias demandadas, se advierte principalmente que los aludidos decretos exigen fortalecer los esquemas de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar en cada sector regulado, pero no precisan el alcance de las medidas cautelares o su diferencia con la potestad sancionatoria. En particular, el Decreto 2595 de 2012, que reestructura la entidad, señala que (i) la imposición de las sanciones y medidas cautelares a las que haya lugar se hará de conformidad con la ley (art. 2, 17). Además, establece que las funciones de la entidad continuarán rigiéndose de conformidad con el Decreto 2150 de 1992 y la Ley 789 de 2002. Por ello, mantiene la imposición de las multas como sanciones a las que hace referencia la Ley 789 de 2002 (art. 2, 16); (ii) la intervención y vigilancia en el proceso de afiliación y en el acceso a los servicios (art. 5, 16); (iii) las sanciones por violaciones legales, reglamentarias o estatutarias, en los términos y condiciones señalados en la Ley 789 de 2002 (art. 2, 17); (iv) la intervención de las cajas cuando se trate de su liquidación, conforme las normas previstas en las disposiciones que regulan la materia y en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en lo que les sea aplicable (art. 2, 22); (v) 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 (art. 2, 18); y (vi) la vigilancia especial en los términos del Decreto 2150 de 1992 y la Ley 789 de 2002.

144. Conclusión. Este recuento normativo permite considerar que, para un adecuado análisis de las facultades demandadas y de las competencias a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, debe realizarse su revisión desde su lectura sistemática y evolutiva de dicho régimen. Tal marco normativo permite advertir que: (i) desde la creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar el legislador estableció, además de los procedimientos administrativos regulares de inspección, vigilancia y control, un diseño dual —sancionatorio y cautelar—. (ii) Este diseño dual se profundizó con las normas demandadas, las cuales introdujeron una tipología abierta de medidas cautelares y sancionatorias, entre ellas la intervención administrativa, la imposición de multas sucesivas y la vigilancia especial. (iii) El desarrollo legal posterior amplió las funciones de inspección, vigilancia y control, así como las áreas de actuación de la Superintendencia; sin embargo, no se clarificó

el alcance de las medidas cautelares. Por último, (iv) el desarrollo reglamentario estableció que las medidas cautelares y sancionatorias a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar se adoptarán siguiendo la ley. Delimitado el contexto de las normas en cuestión, la Sala Plena procederá a realizar el análisis con respecto al problema jurídico descrito precedentemente y las aristas constitucionales que lo determinan.

9.2. Los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b), c) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 desconocen el principio de reserva de ley y como efecto consecuencial el principio de legalidad y el derecho al debido proceso

145. En relación con las medidas dispuestas en los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b), c) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, la Corte Constitucional encuentra una vulneración del principio de reserva de ley y, como consecuencia de dicha vulneración, la transgresión del principio de legalidad y del derecho al debido proceso.

146. En efecto, la Sala Plena observa en las normas acusadas un alto grado de indeterminación de las medidas cautelares diseñadas por el legislador extraordinario, puesto que este no aplicó ningún parámetro de orientación que permitiera delimitar su alcance con base en los fines constitucionales que pretende desarrollar. Igualmente, encontró que el legislador extraordinario dispuso las mismas medidas administrativas con un carácter dual (cautelar y sancionatorio), respecto de los mismos sujetos vigilados, sin distinguir los elementos básicos y esenciales que habiliten el ejercicio de estas diferentes potestades administrativas, que en todo caso deben aplicarse con base en la ley.

147. En primer lugar y como punto central de esta decisión, las pautas que se echan de menos constituyen un asunto de reserva de ley. Si bien se comparte que en esta materia la reserva de ley no puede implicar un vaciamiento de la competencia del Presidente de la

República, al legislador, ya sea ordinario o extraordinario, le corresponde cumplir con las pautas generales, claras y objetivas que deben orientar adecuadamente la potestad reglamentaria. Aquí, se insiste en que no se trata de un contenido altamente detallado ni técnico, sino de los presupuestos esenciales para el diseño de un tipo de medida cautelar ante la Administración y su carácter diferenciable con la potestad sancionatoria.

148. En segundo lugar, sin estas pautas básicas, no se cumple el presupuesto de legalidad, puesto que no se satisfacen las finalidades constitucionales de este principio. En estos casos, el diseño legislativo no asegura la igualdad entre los sujetos vigilados y tampoco otorga seguridad jurídica sobre las conductas sometidas a inspección, vigilancia y control, ya sea en modalidad cautelar o sancionatoria. En esta ocasión, el diseño por parte del legislador fue altamente indeterminado y ambiguo, lo que impide justificar, en abstracto, que la norma contenga los elementos esenciales que permitan controlar su razonabilidad y proporcionalidad. Esto era particularmente necesario en esta materia, pues varias de aquellas medidas administrativas, como sucede con la intervención total o parcial y las multas sucesivas, tienen, al mismo tiempo, un carácter sancionatorio.

149. En tercer lugar, y subsiguientemente, la Sala Plena concuerda con el demandante, varios de los intervinientes y el Procurador General de la Nación, en que la norma demandada evidencia una afectación al derecho al debido proceso administrativo. Este, exige un respeto de las garantías procedimentales mínimas especialmente tratándose de una medida preventiva a cargo de la Administración, incluida su clara distinción respecto de la potestad sancionatoria, para efectos de determinar cuáles conductas resultan controladas por una y otra vía, y qué prerrogativas a su favor podrían tener los sujetos vigilados frente al ejercicio de cada una de esas competencias diferenciables.

150. A continuación, la Sala Plena explica cada una de las conclusiones señaladas.

9.2.1. El principio de reserva de ley se desconoce por la ausencia de elementos esenciales que deben ser fijados en una norma legal respecto de las medidas establecidas en los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto 2150 de 1992

151. En este caso, la Corte Constitucional debe resolver la cuestión principal planteada por el demandante y algunos intervinientes, relativa a la tensión existente entre el ámbito mínimo de regulación que corresponde al legislador y los márgenes posibles de ordenación reglamentaria. En concreto, se discute hasta qué punto esta materia debe ser desarrollada directamente por el legislador o si, por el contrario, podía ser complementada por el Gobierno Nacional, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria, o incluso por la Superintendencia del Subsidio Familiar, a través de actos como la Resolución 629 de 2018.

152. En efecto, para la Sala Plena, los elementos normativos exigidos respecto de los numerales 20, 22 y 23 acusados corresponden a aquellos básicos o aspectos esenciales para el ejercicio de la potestad cautelar y su distinción con la potestad sancionatoria, que están a cargo del legislador, ya sea ordinario o extraordinario.

153. Esta conclusión se soporta en tres razones interrelacionadas. (i) El principio de reserva de ley exige que la regulación del régimen de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar esté contenida en una norma con fuerza material de ley. (ii) En el caso concreto de las normas demandadas, ello implica que debe existir una definición legal sobre las pautas mínimas, básicas o generales que orienten adecuadamente la adopción de las medidas cautelares dentro de las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, lo que incluye garantizar su carácter diferenciable con otras potestades administrativas, como la función sancionatoria. (iii) Este contenido mínimo, derivado de las reglas jurisprudenciales vigentes, no puede ser suplido válidamente por vía reglamentaria, puesto que ello transgrede directamente el principio de reserva de ley, como pilar del Estado de derecho, el principio democrático y el mandato de separación de poderes.

154. Primera. El principio de reserva de ley es un mandato aplicable al régimen de inspección, vigilancia y control a cargo del Superintendente del Subsidio Familiar. De conformidad con el artículo 150 superior, numeral 8°, y siguiendo los artículos 333 y 334 de la Constitución, este Tribunal ha sostenido que la regulación de las funciones de inspección, vigilancia y control es un asunto reservado a la ley. Como se explicó, el principio de reserva de ley hace referencia específica a la figura jurídica que, por disposición expresa de la Constitución, exige que un determinado asunto corresponda a la regulación de una ley proferida por el Congreso de la República o de una norma con fuerza material de ley.

155. Desde una perspectiva general, tratándose del ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control, la Corte Constitucional ya ha dispuesto que dicho ámbito está reservado a la ley. En efecto, como se expuso en detalle en la parte motiva, (i) la Constitución de 1991 no asigna al reglamento una facultad de regulación autónoma o directa para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control; por el contrario, (ii) establece un esquema de concurrencia entre el Congreso de la República y el Ejecutivo, en el cual este último actúa de manera subordinada a las pautas generales o esenciales definidas por el legislador. Asimismo, (iii) se trata de una materia reservada al legislador en la medida en que el ejercicio de estas funciones se vincula estrechamente con la potestad correctiva y sancionatoria de la Administración, la cual, por su naturaleza, también se encuentra sujeta al principio de reserva de ley. (iv) Esta exigencia igualmente se mantiene porque la función de inspección, vigilancia y control se proyecta sobre una actividad económica, como sucede con la prestación de servicios que integran el sistema de seguridad social; estos, por disposición constitucional, también deben estar subordinados al marco legal fijado por el legislador.

156. Desde una perspectiva más específica, tampoco cabe duda de que el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas concretamente al Superintendente del Subsidio Familiar está reservado al legislador. Como se explicó, a partir de la Sentencia C-429 de 2019, la Corte Constitucional ha sostenido que, conforme a los artículos 150.8 y

333 superiores, las potestades de aquella entidad deben ser determinadas directamente por el legislador, dado que se trata de una materia sujeta a reserva de ley. En consecuencia, corresponde al legislador establecer las reglas, instrumentos y condicionamientos necesarios para el ejercicio de estas funciones, mientras que el Ejecutivo debe desarrollarlas sin que el legislador puede generar un vaciamiento de la competencia reglamentaria. Por esta razón, desde aquella sentencia quedó establecido que, para el caso específico de la Superintendencia del Subsidio Familiar, el equilibrio adecuado entre la competencia del legislador y la potestad reglamentaria del Ejecutivo exige que el primero fije las pautas generales o el núcleo esencial que oriente adecuadamente el ejercicio de las funciones en cabeza del Gobierno Nacional.

157. Por esta razón, la Sala Plena comparte la conclusión expuesta por el demandante, varios de los intervinientes y el Procurador General de la Nación, en el sentido de que el análisis debe partir de reconocer que el diseño de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo del Superintendente del Subsidio Familiar constituye una materia reservada al legislador, ya sea en ejercicio de facultades ordinarias o extraordinarias.

158. Segunda. El legislador extraordinario no fijó las pautas generales o básicas para el establecimiento de una medida cautelar y su distinción con otras funciones administrativas, como la potestad sancionatoria. Como se explicó, los parámetros de juzgamiento constitucional para medidas cautelares y sancionatorias no son equivalentes ni pueden confundirse. En el caso de las medidas cautelares, el marco normativo básico o mínimo exigido al legislador debe permitir conocer: (i) los criterios generales de las medidas cautelares que serán adoptadas por la Administración, lo cual implica, al menos, precisar si la función tiene una naturaleza jurídica cautelar o preventiva, señalar los supuestos bajo los cuales procede o los criterios mínimos de graduación; (ii) en el caso que el legislador adopte un diseño o modelo dual —que combina funciones cautelares y sancionatorias— la norma legal debe asegurar una diferenciación objetiva de cada tipo, sus rasgos más distintivos y el procedimiento aplicable; y, de esta manera, (iii) asegurar que se distingan los elementos exigibles para la adopción de una medida cautelar de aquellos supuestos que, a cargo del legislador, configuran una conducta típica que será sancionada.

159. En el caso de los numerales acusados, ninguno de los criterios básicos o mínimos exigidos se encuentra satisfecho. Los numerales 20, 22 y 23 establecen que, en el marco de las funciones de inspección, vigilancia y control, pueden adoptarse determinadas medidas administrativas, sin desarrollar los presupuestos mínimos requeridos para su validez constitucional, como se expondrá a continuación.

Tabla 15. Normas acusadas

Norma acusada

Contenido

Mínimo exigible a cargo del legislador

Numeral 20

Vigilar e intervenir, si lo estima necesario, en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios establecidos en las entidades sometidas a su vigilancia

El legislador extraordinario no precisó la naturaleza jurídica de estas funciones, lo cual resultaba especialmente relevante, dado que tanto la “vigilancia” como la “intervención”, están a su turno previstas como medidas cautelares o sancionatorias. En este contexto, al proponerse un diseño dual de las medidas administrativas era indispensable que se estableciera una diferenciación clara entre cada tipo de medida administrativa.

Numeral 22

Intervenir administrativamente, en forma total o parcial, las entidades sometidas a su vigilancia, por infracción a las leyes y estatutos, o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia

El legislador extraordinario tampoco contempló la naturaleza jurídica de esta medida de

“intervención administrativa”, sino que, al contrario, la replicó en los numerales 20 y 22, con contenidos diferentes. En un esquema múltiple como este, era exigible que el legislador fijara los criterios que distinguen su diseño, como sucede con la potestad sancionatoria ante infracciones administrativas.

Numeral 23

Adoptar las siguientes medidas cautelares:

Literal a): Medida de intervención administrativa total.

Literal b): Medida de intervención administrativa parcial, por servicios o por áreas geográficas o de operación.

Literal c): Imposición de multas sucesivas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales hasta que cese la actuación ilegal o no autorizada.

Literal d): Vigilancia especial con el fin de superar, en el menor tiempo posible, con la situación que ha dado origen a la medida.

El legislador extraordinario no fijó los criterios mínimos bajo los cuales proceden las medidas cautelares, ni los parámetros básicos de graduación entre aquellas. El contenido dispuesto por el legislador se agotó en una lista meramente enunciativa de medidas cautelares.

161. La normativa relacionada detallada precedentemente tampoco expresa ningún parámetro legal que clarifique y distinga adecuadamente estos contenidos. En efecto, una

lectura sistemática y evolutiva del régimen legal del subsidio familiar tampoco aporta parámetros adicionales.

162. Como se explicó, desde la creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar, el legislador, mediante la Ley 25 de 1981, dispuso además de los procedimientos administrativos regulares de inspección, vigilancia y control, un diseño dual —sancionatorio y cautelar—, señalando la adopción de medidas cautelares “cuando fuera el caso”, sin precisarse su alcance respecto de las normas acusadas. En el Decreto Ley 2150 de 1992 se profundizó este diseño dual, mediante las normas demandadas, las cuales introdujeron una tipología abierta de medidas cautelares, entre ellas la intervención administrativa, la imposición de multas sucesivas y la vigilancia especial, sin claridad sobre su alcance respecto de otras medidas administrativas, como la potestad sancionatoria. El desarrollo legal posterior, que incluye la Ley 789 de 2002, tampoco estableció parámetro alguno respecto de tales medidas cautelares.

163. De esta manera, en el plano legal no es posible considerar un marco de referencia normativo básico exigible al legislador, más allá de que en materia de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar operan las medidas administrativas acusadas. Luego, no se trata de la existencia de una norma de rango legal que señala en qué casos y bajo qué circunstancias generales procede cada una.

164. Tercera. Este contenido mínimo, derivado del alcance del principio de reserva de ley, no puede ser suplido válidamente por vía reglamentaria. En este caso, la regulación exigible no se refiere a aspectos altamente detallados o técnicos propios de la inspección, vigilancia y control sectoriales. Por el contrario, se trata de la determinación de las pautas básicas para el establecimiento de una medida cautelar y su diferencia con el ejercicio de otras medidas administrativas, como la potestad sancionatoria. En este sentido, lo que se exige al legislador no es un nivel máximo de regulación, sino un mínimo de certeza, especialmente cuando se trata de medidas que pueden tener una naturaleza ambivalente, es decir, que

pueden desplegar efectos tanto preventivos como sancionatorios.

165. Sobre estos elementos, para la Sala Plena, es claro que la normativa expedida por la rama Ejecutiva no puede suplir el déficit normativo en que incurrió el legislador, pues se trata de la definición de los elementos básicos de las medidas cautelares y sancionatorias, en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, cuya regulación corresponde en su núcleo esencial al legislador, en virtud del principio de reserva de ley.

166. Esta Corte ha señalado, como se explicó, que el Presidente de la República ejerce sus funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control sujetándose a los parámetros previstos o definidos en la ley. En consecuencia, en ejercicio de la potestad reglamentaria, puede desarrollar los contenidos legales de tal función, pero de forma subordinada a la ley. Igualmente, las superintendencias no cuentan con autonomía normativa directa, ya que su capacidad regulatoria se encuentra supeditada al marco legal y reglamentario previamente definido.

167. Por lo tanto, las superintendencias no pueden crear las normas sustantivas y procedimentales que definan los comportamientos y consecuencias básicas de las medidas cautelares y sancionatorias, en el marco de la inspección, vigilancia y control, sin que ello implique sustituir al legislador en materias reservadas. Ahora, si bien es cierto que la jurisprudencia constitucional ha reconocido a estas superintendencias un margen de discrecionalidad, particularmente en la adopción de criterios técnicos, esa discrecionalidad no significa que puedan, por sí mismas, definir el diseño normativo de las medidas preventivas o sancionatorias a su cargo, sino que se trata del desarrollo de aquellos criterios propios de su especialidad o sector vigilado, a partir de las definiciones mínimas establecidas por el legislador y de la regulación reglamentaria.

168. En este caso, las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional no pueden suplir los

elementos normativos que son propios de la definición legislativa en materia de inspección, vigilancia y control. Como se evidenció, los Decretos 827 de 2003, 2889 de 2007 y 1053 de 2014 no contienen disposiciones que precisen las condiciones objetivas para la adopción de medidas cautelares ni establecen criterios que permitan diferenciarlas de la potestad sancionatoria. Por su parte, los Decretos 2595 de 2012 y 1072 de 2015 reconocen expresamente que la superintendencia puede “imponer las (...) medidas cautelares a las que haya lugar de conformidad con la ley” (art. 17), o “tomar las medidas cautelares que señala la ley sobre los sujetos objeto de vigilancia”. Estas expresiones normativas confirman que el propio Gobierno entiende que su función reglamentaria está subordinada a la ley.

169. Por último, algunas intervenciones y el propio demandante sostienen que directamente el Superintendente del Subsidio Familiar concretó ciertos aspectos esenciales o básico de las medidas enjuiciadas mediante la Resolución 629 de 2018, modificada por las Resoluciones 858 y 873 de 2022 y 21 y 378 de 2023.

170. En efecto, la Resolución 629 de 2018 incorpora desarrollos normativos que buscan precisar el contenido y alcance de las medidas cautelares. En particular: (i) establece rasgos distintivos sobre lo que debe entenderse por medida cautelar (numeral 2.4); (ii) define la figura de la vigilancia especial como medida de carácter preventivo y su relación con el proceso de afiliación y acceso a los servicios (numeral 2.10); (iii) distingue expresamente la intervención administrativa cuando esta se adopta con carácter cautelar (numeral 2.8); (iv) regula el procedimiento aplicable para su imposición, incluyendo las fases de evaluación, decisión, adopción de la medida y contenido del acto administrativo; y (v) diferencia la intervención administrativa como medida cautelar de su aplicación como sanción (numeral 2.9), entre otros aspectos.

171. Ciertamente, “las materias objeto de reserva de ley no pueden ser deslegalizadas, esto es, no puede remitirse a autoridades administrativas la posibilidad de regular mediante decretos reglamentarios, actos administrativos o resoluciones, materias reservadas a la ley

o a normas con fuerza de ley”[167]. Luego, si una materia está sujeta a reserva de ley no es posible que sea deslegalizada válidamente, ya sea por disposición legal expresa o, incluso, tácitamente por la generalidad de la ordenación, como ocurre en este caso.

172. En esta oportunidad, la Sala Plena comparte el concepto del Procurador General de la Nación en el que manifestó que la insuficiencia identificada en las normas demandadas, no explica ni justifica la deslegalización de la materia, ya que de manera expresa la ley no autoriza al Gobierno Nacional para expedir una regulación que establezca, por ejemplo, las reglas sustantivas o procedimentales del caso, aunque su nivel de generalidad incide en tal efecto.

174. A continuación, se explicará cómo, además de la ausencia de los elementos mínimos que debe establecer legislador por virtud de la reserva de ley, las normas acusadas desconocen, de forma consecucional, el principio de legalidad.

9.2.2. El principio de legalidad se desconoce por la alta indeterminación e insuperable ambigüedad de las medidas administrativas previstas en los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992

175. En este caso, la arquitectura legal a partir de la mera enunciación de las opciones de medidas administrativas, conlleva a concluir que (i) el legislador extraordinario acudió a conceptos jurídicos indeterminados que, en el contexto específico del régimen del subsidio familiar, evidencian un alto grado de indeterminación respecto de la adopción de medidas cautelares; y, por lo mismo, se traduce en un diseño normativo ambiguo, pues las medidas administrativas demandadas admiten significados diversos —cautelares o sancionatorios—. (ii) Estos conceptos, incluso cuando se interpretan de forma sistemática y con apoyo en

distintos elementos de juicio del ordenamiento jurídico, no logran superar la indeterminación. En consecuencia, con las normas acusadas no solo se compromete el principio de reserva de ley, sino también, de forma derivada, el principio de legalidad.

176. Primera. Las medidas administrativas demandadas presentan un alta indeterminación jurídica y un diseño ambiguo. Para la Sala Plena la indeterminación jurídica se acentúa por la ambigüedad con que fueron reguladas las medidas en cuestión. Al ser leídos de forma sistemática, los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 exhiben un contenido normativo confuso, pues sus disposiciones admiten distintos significados según el contexto en el que se insertan dentro del conjunto de normas demandadas. Esta ambigüedad se evidencia en el diseño de cada una de las medidas administrativas contenidas en las normas demandadas, como se detalla a continuación.

177. (i) La medida de intervención administrativa prevista en los numerales 20, 22 y 23, literales a) y b), del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 presenta un contenido ambiguo. El Decreto Ley 2150 de 1992 no dispone exclusivamente la medida de intervención administrativa como un único procedimiento administrativo. Al contrario, prevé tres normas con alcances diferentes. Por un lado, el numeral 20 dispone que la medida de intervención resulta aplicable al proceso de afiliación de los empleadores y al acceso a los servicios de las entidades vigiladas. De otro lado, el numeral 22 alude a la medida de intervención administrativa, total o parcial, como resultado de la infracción normativa a las leyes y estatutos, o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia del Subsidio Familiar. Además, el numeral 23 del artículo 7° referido señala que la intervención administrativa, ya sea total o parcial, por servicios, o por áreas geográficas o de operación, es una medida cautelar.

178. Ni del análisis literal de los textos normativos ni de las pruebas recaudadas, puede establecerse con claridad que, aunque la intervención administrativa está prevista en tres normas distintas, se trata del mismo procedimiento administrativo. Frente a lo anterior, en la

etapa probatoria, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública manifestaron no contar con información, ni en formato físico ni digital, sobre la memoria justificativa o los antecedentes administrativos que dieron origen a la expedición del Decreto Ley 2150 de 1992. Esta ausencia impide afirmar con certeza que la intervención administrativa prevista por sí sola, aunque se incluya en tres numerales distintos, constituya un mismo procedimiento administrativo con una naturaleza cautelar.

179. Al contrario, la falta de claridad en el numeral 20 sobre su elemento más básico —esto es, su naturaleza o el tipo de intervención que representa— ha obligado a que sea principalmente la propia Superintendencia del Subsidio Familiar la que disponga, de acuerdo con la Resolución 629 de 2018, que la medida de intervención es “una medida cautelar, con el fin de vigilar e intervenir el proceso de afiliación de los empleadores y el acceso a los servicios ofrecidos por las cajas de compensación familiar”[169], lo cual, como se explicó, desconoce no solo el principio de legalidad, sino la reserva de ley.

180. Igualmente, respecto del numeral 22 ha sido la jurisprudencia de lo contencioso administrativo la que define los alcances y contornos de esta medida y le asigna una naturaleza sancionatoria. En efecto, han sido principalmente las decisiones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sobre las competencias de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, las que sostienen que la intervención administrativa prevista en el numeral 22 aquí demandado, tiene una connotación además de cautelar, sancionatoria[170].

181. Esta lectura del Consejo de Estado ha tenido como fundamento, en su origen, los artículos 15 y 16 de la Ley 25 de 1981, que dispusieron que el superintendente estaría facultado para imponer como sanciones administrativas, entre otras, la intervención administrativa por infracción de las leyes y estatutos, o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia, y su trámite respectivo para la

subsanación de los hechos que darían origen a la imposición de sanciones. Igualmente, el artículo 17 de la Ley 789 de 2002 que señala que, para la intervención administrativa en caso de liquidación, se seguirá el debido proceso administrativo sancionatorio previsto, entre otros, en los artículos 35 y 36 del Decreto Ley 2150 de 1992, que fijaron el trámite del informe evaluativo y los descargos respectivos sobre las sanciones administrativas. Además, ha tenido sustento en el Decreto 341 de 1988 que desarrolló el procedimiento administrativo sancionatorio, el cual posteriormente se incluyó en el Decreto compilatorio 1075 de 2015. Por último, esta lectura se ha expuesto expresamente en la Resolución 629 de 2018 de la propia Superintendencia del Subsidio Familiar que, en desarrollo de las normas en la materia y de la jurisprudencia citada, dispuso que la intervención administrativa, total o parcial, presenta una naturaleza sancionatoria y cautelar (art. 2°).

182. De ahí que la Sala comparta la postura del demandante y que apoyan algunos intervinientes, según la cual una lectura plausible de la medida de intervención administrativa prevista en los numerales 20, 22 y 23, literales a) y b), desde una perspectiva sistemática y evolutiva, es que se trata de una medida sancionatoria y cautelar a la vez.

183. Para esta Sala Plena, aun cuando en abstracto se admita esta dualidad (cautelar/sancionatoria) de la medida de intervención administrativa, la infracción del principio de legalidad ocurre porque la alta indeterminación jurídica manifestada en un diseño ambiguo, impide afirmar que existe un marco legislativo que contiene los elementos normativos necesarios para un adecuado control sobre su razonabilidad y proporcionalidad.

184. En este punto debe clarificarse que la razonabilidad y la proporcionalidad no significa que son elementos que, en sí mismos, deben integrarse en el contenido de la norma para que esta cumpla con el principio de legalidad. Se trata, más bien, de concebirlas como parámetros que permiten evaluar en abstracto la validez de la norma, es decir, si el contenido legal resulta irrazonable o desproporcionado de manera manifiesta. En estos

supuestos, tales elementos lo que buscan es que la norma legal contenga los criterios suficientes para que, al aplicarse aquella, sea posible considerar su razonabilidad y proporcionalidad. De esta manera, debe distinguirse con claridad: entre: (i) el juicio sobre la validez de la norma legal, que exige que esta contenga los elementos básicos y esenciales que estructuran la potestad diferenciada en lo sancionatorio y lo cautelar y (ii) el juicio sobre la aplicación concreta de la norma, en el que puede exigirse que la medida adoptada sea razonable y proporcional en el caso específico.

185. Desde una perspectiva constitucional y abstracta, el diseño legislativo de las medidas de intervención administrativa dispuestas en el Decreto Ley 2150 de 1992 y ahora demandadas no permite considerar que el legislador hubiera previsto un marco legal que las habilite y regule de forma clara. Lo anterior, considerando que, (i) el legislador no las diseñó con base en un objetivo concreto[171]; (ii) tampoco puede advertirse su necesidad o graduación, en el sentido de ser las alternativas menos lesivas, en su conjunto o individualmente, lo cual no definió el legislador extraordinario de cara a lograr una aplicación escalonada o gradual dependiendo del interés protegido; (iii) ni que cumplan con la definición de las pautas generales para su imposición.

186. Podría considerarse que la medida de intervención administrativa, desde una lectura conjunta de las Leyes 25 de 1981, 21 de 1982 y 789 de 2002, así como del Decreto Ley 2150 de 1992, es un instrumento idóneo para cumplir los objetivos generales en materia de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Si bien puede reconocerse esta idoneidad general, lo cierto es que, en la definición de su tipología y finalidades, esta Corporación, por ejemplo, en los fallos C-144 de 2015, C-835 de 2013 y C-145 de 2009 ya explicados, ha analizado las finalidades concretas previstas por el legislador. Es decir, dentro del universo de bienes e intereses públicos aplicables a cada sector técnico o especializado, la Sala Plena ha evaluado la construcción de instrumentos a partir de la relevancia, mayor impacto o urgencia en la protección de bienes o intereses específicos.

187. Así las cosas, en el caso puntual de la medida cautelar de intervención administrativa, no solo no se describen tales finalidades, sino que únicamente se enuncia que podrá adoptarse para el proceso de afiliación y acceso a los servicios, de manera total o parcial ante infracciones normativas y para el caso de su adopción cautelar, por servicios o por áreas geográficas o de operación, bajo categorías que no permiten distinguirlas entre sí.

188. (ii) La medida de multas sucesivas prevista en el numeral 23, en su literal c), también presenta un contenido ambiguo. En el numeral 23, literal c) demandado, el legislador extraordinario dispuso que la imposición de multas sucesivas constituye una medida cautelar en materia de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Para la Sala esta norma es igualmente indeterminada y ambigua.

189. Como se expuso por el demandante y algunos intervinientes, al realizar una lectura sistemática de la legislación aplicable a este respecto, se advierte, en efecto, que las multas sucesivas tienen adicionalmente una connotación sancionatoria. El artículo 15 de la Ley 25 de 1981 establece que las multas se imponen como sanción administrativa. Por su parte, el artículo 24 de la Ley 789 de 2002 dispone que las multas sucesivas deben graduarse según la gravedad de las conductas sancionadas. En ese sentido, resulta admisible afirmar que las multas sucesivas contempladas por el legislador en este régimen en específico de inspección, vigilancia y control tienen un doble carácter —cautelar y sancionatorio—.

190. En el numeral acusado el legislador extraordinario no fijó alguna pauta que permita valorar los rasgos distintivos de estas multas en su condición de medida cautelar. Esto es particularmente relevante dado que, como se explicó, la provisionalidad y el carácter no sancionatorio son dos de los rasgos característicos de las medidas cautelares. En cambio, las multas han sido diseñadas y valoradas como medidas típicamente correctivas[172] o sancionatorias[173], alejadas de cualquier carácter provisional o temporal. Una multa, incluso con efectos correctivos o policivos, implica la imposición de un pago por un comportamiento realizado y que, justamente, lo sanciona de manera definitiva para que una

conducta no se repita o se prevenga tal comportamiento en el futuro.

191. En este caso tampoco existe soporte documental que posibilite conocer la memoria justificativa o los antecedentes administrativos que expliquen el diseño normativo adoptado por el legislador extraordinario mediante el Decreto Ley 2150 de 1992, ni un desarrollo normativo que permita considerar la existencia de pautas legales suficientes y necesarias que soporten, en abstracto, la razonabilidad y proporcionalidad de esta medida cautelar.

192. No es posible identificar (i) la idoneidad de aquella, es decir, establecer cuál es la finalidad concreta de definir una multa como medida cautelar; (ii) su necesidad, esto es, por qué dado el impacto que causa sobre los derechos de los sujetos vigilados resulta admisible utilizarla como medida cautelar y su distinción con una de carácter sancionatorio igualmente aplicable en el régimen del subsidio familiar y que con ello, constituya la medida menos lesiva para cumplir con la finalidad propuesta; y (iii) su proporcionalidad, en particular, cuál sería la razón que justificaría la imposición de multas sucesivas o continuas con carácter cautelar, a partir de una ponderación de bienes enfrentados. Esta proporcionalidad igualmente se pone en duda dado que, sin ningún parámetro por parte del legislador, la imposición reiterada o sucesiva de multas rompe con este principio, pues su carácter acumulativo transforma la medida en un castigo económico progresivo, equiparable a una sanción administrativa, sin que se advierta el procedimiento que valoraría o adecuaría dicha proporcionalidad.

193. En consecuencia, al no precisarse la naturaleza de la multa como actuación cautelar, frente a su condición concurrente de sanción, no es posible advertir los elementos legislativos que justifican su carácter diferenciable o dual.

194. (iii) La medida de vigilancia dispuesta en los numerales 20 y 23, literal d), presente igualmente un contenido ambiguo. El numeral 20 faculta al superintendente para “vigilar”, si

lo estima necesario, el proceso de afiliación de los empleadores y el acceso de los servicios establecidos para las entidades sometidas a su vigilancia. Esa redacción condiciona su alcance a que la autoridad “lo estime necesario”. Esta prescripción, sin parámetros legales adicionales, no permite determinar con claridad si se trata de una medida de vigilancia ordinaria, correctiva, preventiva, cautelar o de control, lo que genera confusión sobre el diseño de la medida y su diferencia con otras potestades administrativas, como las sancionatorias.

195. Por su parte, el literal d) del numeral 23 alude a una “vigilancia especial” con el fin de superar, en el menor tiempo posible, la situación que ha dado origen a la medida. Sin embargo, no define en qué consiste dicha vigilancia, ni cuál es su contenido específico o su diferencia o relación con la medida de vigilancia establecida en el numeral 20. La fórmula utilizada por el legislador extraordinario, centrada en “superar (...) la situación” resulta excesivamente abierta e indeterminada, al no establecerse ningún supuesto material o procedimental que habilite esta medida.

196. Analizadas en su conjunto y de forma sistemática, las disposiciones contenidas en los numerales 20 y 23, literal d), carecen de los elementos normativos esenciales que permitan establecer con claridad el contenido, la naturaleza o los elementos que permita diferenciarlas entre sí.

197. En el caso de la vigilancia especial no se conocen los comportamientos que para el legislador darán origen a esta medida. Si bien podría considerarse que se trata de la propia vigilancia en los términos descritos en la jurisprudencia constitucional, esto es, que “alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad o entidad sometida a ella”[174], el carácter cautelar no resulta diferenciable. Es decir, el impacto urgente, inmediato, preventivo o correctivo que se quiso atender al diseñar la medida.

198. En consecuencia, esta ambigüedad sobre el contenido de la medida ha tenido como

efecto que sea la Resolución 629 de 2018 —y no una norma con fuerza material de ley— la que precisa mínimamente su contenido. Así, dicha resolución señala que (i) la vigilancia es “una atribución de la Superintendencia para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque las cajas de compensación familiar cumplan las leyes, los estatutos, las directrices impartidas y, en general, las normas que regulan el sistema del subsidio familiar”; y (ii) la vigilancia especial “se concibe como una medida cautelar para evitar la adopción de una intervención administrativa”. Como se explicó, esta indefinición legal no solo desconoce el principio de legalidad, sino de reserva de ley.

199. En consecuencia, la alta indeterminación y ambigüedad de las normas demandadas no solo refleja deficiencias en su diseño legislativo, sino que también evidencia la imposibilidad de realizar una evaluación adecuada de dicho diseño. Esto impide verificar, conforme con los estándares normativos previstos por el propio legislador, si cada una de las medidas contempladas en el numeral 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 es razonable y proporcional.

200. Segundo. El carácter altamente indeterminado y ambiguo de los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 no es superable. Siguiendo las reglas expuestas en la parte motiva, la Sala encuentra que la alta indeterminación y ambigüedad de las normas demandadas no se superan en el caso concreto.

201. (i) La Sala observa que la alta indeterminación y ambigüedad no puede ser superadas a través de elementos de juicio que aporte el ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional ha indicado que, en materias sujetas a reserva de ley, en lo que se refiere a la inspección, vigilancia y control, el legislador ordinario o extraordinario puede emplear fórmulas normativas indeterminadas o amplias cuando la ley haya conferido expresamente a la Administración competencias de regulación[175]. Sin embargo, incluso en esos escenarios, debe existir una regulación básica —una “materialidad legislativa”— a partir de la cual el Ejecutivo pueda ejercer válidamente la función reglamentaria y, mediante la cual, se supere

dicha indeterminación con elementos de juicio del ordenamiento jurídico.

202. Igualmente, la Corte ha dispuesto que tratándose de materias sujetas a reserva de ley, el cumplimiento del principio de legalidad no se satisface con una simple mención o referencia a una fuente jurídica. En estos casos se requiere que la norma a cargo del legislador, ordinario o extraordinario, responda a las exigencias propias del constituyente para asegurar un marco normativo objetivo, claro y suficiente. Por lo tanto, en materias sujetas a la reserva de ley, el análisis del principio de legalidad se hace más exigente.

203. En efecto, como ya se explicó, los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 no establecen una regulación básica que permita delimitar con claridad el alcance, contenido y finalidad de las medidas administrativas allí enunciadas. Tampoco fijan criterios mínimos que habiliten a la Administración para ejercer válidamente sus funciones dentro de los límites que impone el principio de legalidad.

204. Así las cosas, se trata de disposiciones abiertas y ambiguas, cuya indeterminación no puede ser superada mediante una interpretación sistemática del ordenamiento, ni por el desarrollo reglamentario posterior, debido a que el legislador omitió cumplir con su obligación de definir el núcleo esencial de una materia reservada a la ley y, por lo mismo, se afecta el ámbito del principio de legalidad, incluso tratándose de conceptos jurídicos indeterminados o ambiguos.

205. En ese orden, si bien en algunos casos la indeterminación normativa puede ser atenuada mediante una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, o a través del desarrollo reglamentario o jurisprudencial, ello no es suficiente cuando se trata de materias sujetas a reserva de ley. En estos eventos, el principio de legalidad exige que sea el propio legislador quien establezca el contenido esencial de la regulación que será objeto de la labor reglamentaria o interpretativa. En este caso, la lectura sistemática o razonable del

ordenamiento jurídico no trata únicamente de complementar o clarificar una disposición legal, sino de definir un contenido esencial a cargo del legislador, lo cual excede la función de interpretación y corresponde exclusivamente al legislador.

206. (ii) La alta indeterminación y ambigüedad de las medidas cautelares impacta principios y derechos constitucionales en el contexto específico del subsidio familiar. Una medida cautelar constituye una actuación provisional y no definitiva. Desde una perspectiva general, como se explicó en la parte considerativa, aquella se convierte en una actuación provisional, que no requiere de la acreditación plena de una situación jurídica para ser aplicable. Incluso, dependiendo de su tipología, el proceso administrativo para su imposición cambia significativamente. Al operar bajo un carácter provisional y no definitivo, las medidas cautelares dispuestas por la Administración pueden producir impactos significativos en los derechos de los sujetos destinatarios.

207. Estos impactos pueden implicar, para el caso concreto del régimen del subsidio familiar, una alteración de las funciones, organización y roles a cargo de las Cajas de Compensación Familiar y de su propia actividad económica, así como impactar en los empleadores y los trabajadores afiliados al sistema por conducto de dichas corporaciones. Por esta razón, el equilibrio entre, de un lado, la necesidad de la Administración en cuanto adoptar una medida cautelar y, de otro, los derechos de los sujetos posiblemente afectados con las mismas, se alcanza cuando el diseño legislativo es preciso en la forma de establecer la intervención cautelar de la Administración.

208. En consecuencia, la indeterminación jurídica y la ambigüedad normativa no solo generan dificultades interpretativas, sino que su utilización produce una restricción de tales mandatos constitucionales, que afecta la validez de las normas demandadas; por lo mismo, el legislador debía justificarlas adecuadamente, lo cual no sucedió en la presente oportunidad.

209. (iii) Por último, se constata que la alta indeterminación y ambigüedad normativa impiden que los destinatarios de las normas —en este caso, los sujetos vigilados, y, particularmente, las Cajas de Compensación Familiar— puedan prever o les resulte previsible la aplicación de aquellas. Como se ha señalado a lo largo de esta providencia, según las pruebas recaudadas, la jurisprudencia en la materia y la contextualización de las normas demandadas, la ambigüedad en la formulación de las medidas administrativas acusadas es de tal magnitud que el Superintendente del Subsidio Familiar no solo cuenta con una amplia discrecionalidad para determinar los presupuestos normativos o causales que justifican su adopción, sino que incluso puede definir, sin límite claro, la naturaleza jurídica de dichas medidas.

210. La Superintendencia del Subsidio Familia puede aplicar indistintamente figuras como la intervención administrativa, la vigilancia o la imposición de multas, sin criterios normativos que delimiten cuándo corresponde a una u otra modalidad prevista en la ley o cuándo se trata de una función cautelar o sancionatoria. Por lo tanto, dentro del contexto normativo acusado, las medidas no solo presentan un alto grado de ambigüedad, sino que además resultan imprevisibles para los sujetos vigilados, en tanto no se identifican con claridad los supuestos de hecho que el legislador tuvo en cuenta para determinar cómo y cuándo debe operar cada medida, ya sea en su modalidad sancionatoria o cautelar.

9.2.3. El diseño del legislador extraordinario también afectó el derecho al debido proceso administrativo al no distinguirse adecuadamente el procedimiento cautelar de otras actuaciones administrativas, específicamente respecto de la potestad sancionatoria

211. 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.

212. 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[176] y 37[177] 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[178]. 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.

213. 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.

214. 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.

215. 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.

217. 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: (i) la Superintendencia Financiera de Colombia se rige por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero[179]; (ii) la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por la Ley 142 de 1994[180]; (iii) la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada por el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada[181]; (iv) la Superintendencia de la Economía Solidaria por la Ley 454 de 1998[182]; (v) en materia ambiental, tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como las autoridades ambientales cuentan con procedimientos sancionatorios y preventivos definidos por la Ley 1333 de 2009; y (vi) las competencias sancionatorias y preventivas a cargo del Ministerio de Educación Nacional están previstas en la Ley 1740 de 2014. La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en sostener que los regímenes de cada entidad no son trasladables ni equiparables para la regulación de otras instancias, pues dependen de las particularidades del sector vigilado o de los ajustes que directamente prevea el legislador.

218. 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.

10. Conclusión y efectos de la decisión

219. En virtud de lo expuesto anteriormente, la Corte Constitucional concluye 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 Administración no está exenta de límites constitucionales y no puede confundirse con el ejercicio de la función sancionatoria.

220. El derecho administrativo contemporáneo, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011, se sustenta en una regulación legal de la función pública que, en conjunto con los principios consagrados en la Constitución Política, asegure que las actuaciones administrativas se adelanten con respeto al debido proceso, esto es, de conformidad con las normas de cada procedimiento administrativo, lo que incluye la plena garantía de los derechos de defensa y contradicción. Igualmente, en materia administrativa sancionatoria, la Constitución exige la observancia del principio de legalidad respecto de las faltas y de las sanciones.

221. En este orden, la regulación de las medidas cautelares—sean diseñadas de forma autónoma o como parte de procedimientos administrativos especiales, incluidos los propios de la potestad sancionatoria—, no constituye un aspecto meramente formal o secundario frente a la actuación de la Administración. Como una forma de control preventivo con efectos inmediatos, su regulación incide directamente en la garantía del debido proceso y en la legalidad en la actuación de las autoridades. De ahí que sea necesaria una base normativa clara, precisa y objetiva para tal actuación a cargo del legislador, sea ordinario o extraordinario. Con base en lo anterior, en este caso y conforme con lo explicado, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que:

222. En primer lugar, el legislador extraordinario vulneró el principio de reserva de ley. En

este caso, la reserva de ley no se satisface con una referencia genérica a la posibilidad de adoptar determinadas cautelas o medidas sancionatorias, pues el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control en el régimen del subsidio familiar es una materia reservada al legislador y su contenido corresponde a uno altamente regulado por la ley. En ese sentido, sin que aquello implique un vaciamiento de la competencia reglamentaria del Presidente de la República, los criterios habilitantes deben estar establecidos por parámetros generales definidos por el legislador, con los cuales se oriente adecuadamente al Gobierno Nacional en su desarrollo reglamentario, así como a la entidad encargada de aplicar técnicamente dichas medidas. La ausencia de estos parámetros desconoce el núcleo mínimo exigido por la reserva de ley y no pueden ser suplidos de forma general por la potestad reglamentaria.

223. En segundo lugar y como efecto consecuencial, el legislador extraordinario desconoció el principio de legalidad. Los numerales 20, 22 y 23, acudieron a conceptos jurídicos indeterminados que, en el contexto específico del régimen del subsidio familiar, evidenciaron un alto grado de indeterminación respecto de la adopción de medidas cautelares; y, por lo mismo, un diseño normativo cuya ambigüedad resultó insuperable. De esta manera, las medidas preventivas no son la regla frente a la actuación de la Administración, al punto de que su regulación ha sido respaldada y aceptada a partir de las normas especiales que en cada caso se diseñen con rango legal, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

224. En tercer lugar, 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.

225. Lo expuesto, en principio, implicaría la declaratoria de inexecutable simple de los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto 2150 de 1992, “[por] el cual se

reestructura la superintendencia del subsidio familiar”. No obstante, la Sala encuentra que la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico de dichas normas puede causar traumatismos en cuanto al funcionamiento del sistema de subsidio familiar y de protección social e impactar el régimen de inspección, vigilancia y control analizado, provocando situaciones de impacto normativo que pueden conllevar efectos contrarios a mandatos superiores, en especial, en lo relacionado con aspectos como la protección del interés general, la adecuada prestación de servicios públicos o de impacto social, la protección de recursos públicos y la materialización de los principios de la seguridad social, entre otros.

226. Por regla general, los efectos de las decisiones de la Corte Constitucional serán inmediatos y hacia futuro, en beneficio de la seguridad jurídica y la buena fe[183]. Sin embargo, esta Corporación tiene establecido que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, en desarrollo del control abstracto de constitucionalidad puede, de manera excepcional, posponer o diferir los efectos de la declaratoria de inexequibilidad de una norma a un momento futuro. Esto, con el propósito de (i) evitar que la expulsión inmediata de aquella del ordenamiento jurídico afecte irrazonablemente derechos, principios y valores constitucionales y, al mismo tiempo, (ii) otorgar un plazo prudencial al legislador para que corrija la inconstitucionalidad constatada[184]. En estos casos, de acuerdo con lo expuesto en el fallo C-161 de 2024, el diferimiento está supeditado a una carga de argumentación respecto de los siguientes elementos:

“(i) La Corte debe justificar la modalidad de decisión.

(ii) La Corte debe constatar que existen suficientes elementos fácticos y jurídicos que demuestren que la declaración de inconstitucionalidad inmediata ocasiona una situación constitucionalmente peor que el mantenimiento en el ordenamiento de la disposición acusada, cuya inconstitucionalidad fue verificada en el proceso.

(iii) La Corte debe explicar por qué es más adecuado recurrir a una inexequibilidad diferida que a una sentencia integradora, para lo cual deberá tener en cuenta, entre otras cosas, qué tanta libertad de configuración tiene el Legislador en la materia, y qué tan lesivo a los

principios y valores constitucionales es el mantenimiento de la disposición acusada en el ordenamiento.

(iv) La Corte debe justificar la extensión del plazo conferido al legislador, el cual depende, en gran medida, de la complejidad misma del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en la vigencia de los principios y derechos constitucionales”.

227. En primer lugar, en el presente caso la Sala Plena considera que la mejor alternativa es modular los efectos de su decisión y recurrir a una inconstitucionalidad diferida debido a que, en atención al objeto del régimen del subsidio familiar y a las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, la expulsión inmediata de las normas que se califican como inconstitucionales podría alterar las competencias de inspección, vigilancia y control de la entidad, afectando los derechos de personas beneficiarias del sistema de protección social.

228. El artículo 2° del Decreto Ley 2150 de 1992 dispone que la Superintendencia de Subsidio Familiar ejerce las competencias de inspección, vigilancia y control con el objetivo de garantizar que las entidades vigiladas, entre ellas las Cajas de Compensación Familiar, entreguen correctamente el subsidio familiar y cumplan con las prestaciones sociales a su cargo, siguiendo las prioridades del Gobierno Nacional en materia de seguridad social. Como se explicó, la Ley 789 de 2002 está correlacionada con esta norma, porque actualiza el sistema de protección social y amplifica las funciones de las Cajas de Compensación Familiar. Conforme el artículo 1° de la Ley 789 de 2002, como igualmente se explicó, el sistema de protección social se constituye como un conjunto amplio de políticas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Por lo mismo, a las Cajas de Compensación Familiar, según el artículo 2° de aquella normativa, se les reconoce, entre otras funciones, la de garantizar programas de protección social mediante subsidios, servicios de salud, vivienda, educación y recreación.

229. En estos términos, la Sala Plena considera que declarar la inexecutableidad con efectos inmediatos de las normas demandadas, generaría un impacto normativo que afectaría significativamente el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, especialmente frente a las Cajas de Compensación Familiar. Estas instituciones no solo administran recursos de naturaleza parafiscal, sino que son responsables de ejecutar un conjunto amplio de servicios de protección y políticas sociales que impactan significativamente a población catalogada como especialmente vulnerable.

230. Luego, la declaratoria de inexecutableidad inmediata limitaría la capacidad del Estado de controlar preventivamente el manejo de los recursos públicos y la ejecución de políticas sociales dentro del sistema de protección social. Esto porque, como consecuencia de la inexecutableidad, se expulsan del ordenamiento jurídico las normas que soportan las medidas cautelares en el régimen de inspección, vigilancia y control a cargo del Superintendente del Subsidio Familiar. Además, dichas normas, sustentan parte significativa de la construcción reglamentaria que a la fecha existe en la materia y de la cual depende el ejercicio de tales funciones.

231. Sobre el particular, la Superintendencia de Subsidio Familiar explicó que los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 han sido el fundamento normativo de las facultades de inspección, vigilancia y control. En particular de las medidas de intervención administrativa, también frente al proceso de afiliaciones a los empleadores y en el acceso a los servicios, así como en la imposición de multas y en la vigilancia especial, como medidas cautelares[185]. Igualmente, el Ministerio del Trabajo expresó que las normas demandadas, leídas sistemáticamente, son relevantes en el marco del proceso policivo administrativo, ya que permiten la inspección y vigilancia efectiva sobre las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del subsidio familiar[186]. Por lo mismo, el Procurador General de la Nación intervino expresando que la salida inmediata del ordenamiento jurídico de las normas demandadas, en especial aquellas referidas a la potestad cautelar o preventiva, tiene incidencia en el manejo y control preventivo sobre los

recursos de seguridad social[187].

232. En segundo lugar, la Sala constata que existen elementos fácticos y jurídicos que demuestran que la declaratoria de inexequibilidad inmediata generaría una situación más gravosa desde el punto de vista constitucional, que la permanencia temporal de las normas acusadas. Como lo señalaron diferentes intervinientes y el Procurador General de la Nación, y lo corroboran las pruebas recaudadas ante esta instancia judicial, las medidas cautelares y sancionatorias constituyen un instrumento importante de la labor de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

233. De acuerdo con las pruebas, en los últimos diez años y hasta la fecha, la entidad ha venido adoptando de manera continua medidas cautelares —como la intervención administrativa, total o parcial, o la vigilancia especial—, que han derivado en un número de 141 resoluciones administrativas de medidas tales, con impactos diferenciados sobre las Cajas de Compensación Familiar. La pérdida de vigencia inmediata de la norma que sustenta estas medidas cautelares y las de alcance sancionatorio podría generar graves efectos sobre actuaciones administrativas en curso, con consecuencias perjudiciales sobre el control de los recursos, la seguridad jurídica y la prestación eficiente de las políticas de protección social que son canalizadas mediante aquellas instituciones[188].

234. En tercer lugar, la Sala estima que resulta más adecuado un diferimiento de los efectos de la decisión que una sentencia integradora. Esto se debe a que el régimen de protección social —y dentro de él, el sistema de subsidio familiar— constituye una materia altamente regulada, diversa, dinámica y sujeta a una evolución constante, en la que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para definir sus contenidos, niveles de responsabilidad de sus operadores, y los parámetros generales por medio de los cuales se ejecuta la inspección, vigilancia y control. En este punto, imponer una interpretación judicial sobre el alcance respecto de las medidas cautelares y sancionatorias en el ámbito del régimen del subsidio familiar implicaría definir asuntos propios que solo le

competen al legislador, con alto grado de complejidad y sin ser procedente la remisión a otros regímenes, en materias como la finalidad, el alcance y los procedimientos concretos de tales actuaciones administrativas.

235. En consecuencia, la Sala considera que la mejor alternativa en el presente caso consiste en modular los efectos de la sentencia y recurrir a una inconstitucionalidad diferida. Esto, a fin de que el Congreso de la República, en el plazo de una legislatura, expida el régimen cautelar y sancionatorio en el sistema del subsidio familiar, sin que las normas declaradas inexecutable pierdan vigencia inmediatamente.

236. En este caso, la Sala Plena aprecia que la decisión de inexecutable puede utilizarse por el legislador para que realice un análisis integral y democrático sobre los contenidos normativos que estructuran el régimen de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, en cuanto a las facultades de intervención administrativa, bien sea cautelares o de carácter sancionatorio. Las pruebas recolectadas, las intervenciones recibidas, la jurisprudencia examinada y la contextualización normativa, evidencian que las disposiciones analizadas, así como los textos en los que se insertan, conforman una regulación que requiere una evaluación sistemática, coherente y evolutiva, como se ha explicado a lo largo de la presente providencia.

237. Así, la Corte Constitucional procederá entonces en la parte resolutive de esta sentencia a declarar la inexecutable con efectos diferidos de los numerales 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, hasta el 21 de junio de 2027. Si el anterior plazo expira sin que el Congreso de la República actúe de conformidad con lo ordenado en esta providencia, la norma perderá vigencia de forma definitiva en ese momento y, en consecuencia, las medidas administrativas adoptadas con fundamento en ellas dejarán de producir efectos jurídicos.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero.- Declarar la INEXEQUIBILIDAD de los numerales 20, 22 y 23 —este último en sus literales a), b), c) y d)— del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992.

Segundo.- DIFERIR los efectos de la declaratoria de inexequibilidad hasta el 21 de junio de 2027. Una vez cumplido dicho término, las normas perderán vigencia de forma definitiva y, en consecuencia, las medidas administrativas que se fundamenten en ellas dejarán de producir efectos jurídicos.

Notifíquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con impedimento aceptado

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Documento Oficial remitido por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=89719>.

[2] El 26 de marzo de 2024, Bernardo Andrés Carvajal Sánchez presentó una demanda contra el artículo 7° (parcial) del Decreto 2150 de 1992. El demandante sostuvo que estas disposiciones vulneraban la Constitución con soporte en tres cargos consecuenciales: (i) el principio de reserva de ley, consagrado en los artículos 150.8, 333 y 334 de la Constitución, (ii) el principio de legalidad, contenido en los artículos 6°, 121, 122 y 123 de la Carta Política y (iii) el derecho al debido proceso, previsto en el artículo 29 superior. El 19 de abril de 2024 se inadmitió la demanda y, tras el escrito de subsanación, mediante auto del 15 de mayo de 2024, el despacho admitió la demanda contra el artículo 7° (parcial) del Decreto Ley 2150 de 1992.

[3] “Por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”.

[4] “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”.

[6] “Por medio del cual se adecúa el procedimiento para las medidas cautelares señaladas en los literales a, b y d del numeral 22 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992”.

[7] El 19 de abril de 2024, se inadmitió la demanda y, tras el escrito de subsanación, mediante auto del 15 de mayo de 2024, el despacho admitió la demanda contra el artículo 7° (parcial) del Decreto 2150 de 1992. En el auto admisorio se indicó que se estudiaría conjuntamente los cargos de legalidad y debido proceso, en tanto construyen un examen sustantivo y procedimental de las normas demandadas y de los mandatos constitucionales

presuntamente infringidos.

[8] “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”.

[9] “Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. (...)”.

[10] “Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (...)”.

[11] “Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

[12] “Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

[13] “Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente (...)”.

[14] “Artículo 123. (...) Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (...)”.

[15] El demandante hizo referencia a las Sentencias C-490 de 2000, C-921 de 2001, C-617 de 2002, C-1150 de 2003, C-655 de 2003, C-305 de 2004, C-379 de 2004, C-7964 de 2004,

C-782 de 2007, C-314 de 2009, C-570 de 2012, C-835 de 2013, C-851 de 2013, C-144 de 2015, C-699 de 2015, C-491 de 2016, C-429 de 2019 y C-165 de 2019. Lo anterior, para sostener que la potestad del legislador en la determinación de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar no es absoluta y, por consiguiente, le corresponde al Congreso de la República expedir un cuerpo legal en el que las funciones del Presidente de la República se desarrollaran bajo criterios claros, precisos e inequívocos, en tanto suponen un grado alto de intromisión en las actividades que realizan los entes vigilados.

[16] Consejo de Estado, Sentencias del 13 de agosto de 1993, 10 de marzo de 2005 y 10 de febrero de 2011, entre otras.

[17] Según el Consejo de Estado “las medidas preventivas están destinadas a precaver o subsanar, de manera urgente, los casos de graves o reiteradas violaciones de las normas legales o estatutarias o la inobservancia o desacato de las instrucciones impartidas por la entidad”. Consejo de Estado, Sentencia del 10 de marzo de 2005. C.E. Rafael E. Ostua De Lafont Pianeta.

[18] Como argumento adicional, el demandante comparó en extenso la norma demandada con otras regulaciones en materia de inspección, vigilancia y control, asociadas a la intervención administrativa o toma de posesión de otras entidades vigiladas. Expuso la regulación dispuesta por el legislador respecto de las superintendencias Financiera de Colombia, de la Economía Solidaria, de Vigilancia y Seguridad Privada, Nacional de Salud, de Sociedades, de Industria y Comercio, de Servicios Públicos Domiciliarios, así como de la Dirección Nacional de Derechos de Autor y del procedimiento sancionatorio ambiental. En estos eventos, el demandante afirmó que el legislador ha fijado pautas para la adopción de este tipo de medidas cautelares, lo que no sucede respecto de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

[19] “Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (...)”.

[20] Mediante autos del 15 de mayo, 30 de julio y 6 de septiembre de 2024, el magistrado

sustanciador ordenó y requirió la práctica de pruebas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10° del Decreto 2067 de 1991 y 63 del Acuerdo 02 de 2015.

[21] Intervenciones del 16 y 18 de septiembre de 2024.

[22] Intervención del 17 de septiembre de 2024.

[23] Intervención del 14 de agosto de 2024.

[24] Intervenciones del 5 de junio y 9 de agosto de 2024.

[25] Intervención del 5 de junio de 2024.

[26] Intervenciones del 25, 26 de junio y 13 de septiembre de 2024 y 10 de marzo de 2025.

[28] La superintendencia presentó un archivo en Excel que contiene información sobre las actuaciones realizadas, en el que detalló información sobre cada caja intervenida, la vigencia de la medida, el tipo de medida, las causas, los trámites efectuados y los actos administrativos proferidos.

[29] Intervención del 13 de septiembre de 2024.

[30] Intervención del 22 de octubre de 2024.

[31] A través del Auto 26 de noviembre de 2024 se ordenó continuar con el trámite judicial respectivo. En consecuencia, se dispuso (i) fijar en lista el proceso; (ii) correr traslado a la Procuraduría General de la Nación; (iii) adelantar las comunicaciones dispuestas en los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991; y, por último, (iv) invitar a varias autoridades, entidades, instituciones y agremiaciones a intervenir en este proceso.

[32] La Secretaría General fijó en lista el proceso el 29 de noviembre de 2024 por el término de 10 días, que venció el 12 de diciembre del mismo año. En la Secretaría General se recibieron los siguientes escritos: (i) el 2 de diciembre de 2024, se recibió escrito del ciudadano Luis Felipe Barrera Montaña; (ii) el 4 de diciembre, se recibió escrito del ciudadano Jorge Alejandro Hernández Cobos; (iii) el 9 de diciembre, se recibió escrito de

Adriana María Guillén Arango, en calidad de presidente de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS); (iv) el 11 de diciembre (17:30), se recibió escrito de María Valeria Borja Guerrero, directora jurídica encargada del Departamento Administrativo de la Función Pública; (v) el 12 de diciembre (9:23), se recibió escrito de Saray Chajín Goro, en calidad de Coordinadora del Grupo Contencioso Administrativo de la Superintendencia Financiera de Colombia; (vi) el 12 de diciembre (12:14), se recibió escrito del ciudadano David Ricardo Acosta Rengifo; (vii) el 12 de diciembre (16:36), se recibió escrito de William Álzate Rincón, presidente Ejecutivo de la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (FEDECAJAS), (viii) el 12 de diciembre (17:16), se recibió igualmente escrito de Ana Victoria Vásquez Cárdenas, decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia; y (ix) el 12 de diciembre (21:14), se recibió escrito del ciudadano Germán Bula Escobar. Se referenciarán todos los escritos, sin embargo, solo se tendrán en cuenta aquellos allegados dentro de la oportunidad procesal.

[33] Mediante escrito del 2 de febrero de 2025, la institución presentó un escrito complementario precisando que compartía la inexecutable de las normas por afectar mandatos constitucionales expuestos por el demandante.

[34] Mediante escrito del 6 de febrero de 2025, la institución presenta un escrito complementario afirmando que también compartía la exequibilidad condicionada propuesta por el demandante.

[35] La institución solicitó la exequibilidad condicionada en los términos expuestos desde un inicio por el demandante.

[36] La intervención se refiere a la Ley 2385 de 2024, por lo tanto, pese a que fue presentada por plataforma con destino al presente expediente, no hace parte del mismo.

[37] La interviniente manifestó abstenerse de emitir un concepto sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad, dado que la norma demandada abarca aspectos ajenos a la competencia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

[38] Fedecajas solicitó que “se declare la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, se confirme la exequibilidad de la norma demandada”.

[39] Estos objetivos eran: mejorar la compensación o el equilibrio entre lo que se recauda y lo que se destina a los pagos, reducir los costos administrativos de las entidades y evitar la formación de cajas de élite que concentraran afiliados con altos salarios.

[40] Intervención de la Universidad de Antioquia y de Asocajas.

[41] Intervención de Asocajas.

[42] Intervención de Asocajas.

[43] Intervención de la Universidad de Antioquia.

[43] Intervención de David Ricardo Acosta Rengifo.

[44] Intervención de David Ricardo Acosta Rengifo.

[45] Intervención de la Universidad de Antioquia.

[45] Intervención de David Ricardo Acosta Rengifo.

[46] Intervención de Asocajas.

[47] Intervención de Asocajas.

[48] Intervención de David Ricardo Acosta Rengifo.

[49] Intervención de Asocajas.

[50] Intervención de Asocajas.

[51] Intervención de Asocajas.

[52] Intervención de la Universidad de Antioquia.

[52] Intervención de David Ricardo Acosta Rengifo.

[53] Intervención de la Universidad de Antioquia.

[54] Intervención de David Ricardo Acosta Rengifo.

[55] Intervención de Asocajas.

[56] Intervención de Asocajas.

[57] El Procurador citó las Sentencias C-742 de 2010, C-501 de 2014, C-394 de 2019 y C-094 de 2021.

[58] “Artículo Transitorio 10. Los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los anteriores artículos tendrán fuerza de ley y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional”.

[59] “Artículo Transitorio 20. El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece”.

[60] En la Sentencia C-429 de 2019 la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “y aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad”, contenida en el literal g) del artículo 6° de la Ley 25 de 1981, subrogado por el numeral 11 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, al igual que el artículo 63 de la Ley 21 de 1982 y el numeral 10° del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992. La Sala Plena concluyó que tenía competencia para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 2150 de 1992, al tratarse de una norma con contenido material de ley, que se enmarca en las llamadas competencias especiales o “atípicas” que ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación.

[61] “7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica;

reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”.

[62] “8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”.

[63] El artículo 24 dispone las funciones y facultades de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

[64] Al respecto, en la Sentencia C-1055 de 2012, la Corte Constitucional sostuvo que “bajo ciertas circunstancias, si la norma demandada es subrogada por otra norma de contenido idéntico y cuya jerarquía sea de competencia de este Tribunal, ésta tiene jurisdicción para hacer el análisis de fondo ya que procede la integración normativa”.

[65] “Artículo 24. Funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Son funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar a más de las que se establecen en las disposiciones legales (...)”.

[66] “22. Las demás que conforme a las disposiciones legales pueda desarrollar y en particular las previstas en los artículos 1° y 2° del Decreto 2150 de 1992 y las contempladas en los numerales 5, 7, 8, 12, 13, 17, 20, 21 y 22 del artículo del Decreto 2150 de 1992”.

[67] “16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”.

[68] “Artículo 54. Principios y reglas generales con sujeción a las cuáles el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política (...)”.

[70] Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2001.

[71] Ibid.

[72] Corte Constitucional, Sentencia C-441 de 2021.

[73] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. C.E. Guillermo Vargas Ayala. Disponible en: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/167/S1/11001-03-24-000-2013-00252-00.pdf>

[74] El artículo 54 establece las reglas que debe seguir el Gobierno Nacional para modificar la estructura de los ministerios y entidades administrativas, con base en el artículo 189.16 de la Constitución. Estas reformas deben responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, permitiendo, entre otros aspectos, la fusión, supresión o creación de dependencias internas. Ver, al respecto, la Sentencia C-702 de 1999.

[75] Intervención del 5 de junio de 2024, folio 8.

[76] Intervención del 13 de septiembre de 2024, folio 7.

[77] A continuación, se transcribe el contenido normativo asociado:

Decreto Ley 2150 de 1992

Decreto 2595 de 2012

ARTICULO 7o. FUNCIONES DEL SUPERINTENDENTE.

20. Vigilar e intervenir, si lo estima necesario, en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios establecidos en las entidades sometidas a su vigilancia;

22. Intervenir administrativamente, en forma total o parcial, las entidades sometidas a su vigilancia, por infracción a las leyes y estatutos, o por inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia;

23. Adoptar las siguientes medidas cautelares:

- a. Intervención administrativa total de la entidad vigilada.
- b. Intervención administrativa parcial, por servicios o por áreas geográficas o de operación;
- c. Imposición de multas sucesivas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales hasta que cese la actuación ilegal o no autorizada
- d. Vigilancia especial con el fin de superar, en el menor tiempo posible, con la situación que ha dado origen a la medida.

ARTÍCULO 5°. FUNCIONES DEL DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DEL SUBSIDIO FAMILIAR.

- 16. Vigilar e intervenir, si lo estima necesario, en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso de los servicios establecidos en las Cajas de Compensación Familiar y las demás entidades que estas constituyan, administren o participen, como asociadas o accionistas, con relación a la prestación de los servicios sociales a su cargo.
- 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.
- 19. Ordenar la vigilancia especial en las entidades sometidas a su inspección, vigilancia y control, con el fin de superar, en el menor tiempo posible, la situación que haya dado lugar a la medida.

[78] Esta reiteración toma y complementa las consideraciones expuestas en los Autos 242 de 2015, 1005 y 1006 de 2024.

[79] Corte Constitucional, Sentencia C-097 de 2025.

[80] Corte Constitucional, Sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013, C-281 de 2013, C-031 de 2014, C-688 de 2017, C-263 de 2019, C-233 de 2021, C-335 de 2021 y C-009 de 2023.

[81] Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2013.

[82] Ibid.

[83] Corte Constitucional, Sentencias C-031 de 2012, C-135 de 2016 y C-394 de 2019.

[84] Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2017.

[85] Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2010.

[86] En la Sentencia C-306 de 2004, la Corte indicó que “al margen de haberse asignado al órgano de mayor representatividad la función legislativa, ésta no es competencia exclusiva y excluyente del Congreso o Parlamento. La complejidad que identifica y caracteriza el funcionamiento del Estado contemporáneo, proyectado en razones de conveniencia, de organización y de celeridad en el desarrollo de las políticas públicas, ha llevado a reevaluar el antiguo concepto de la separación absoluta de las ramas del poder público, haciendo necesario, en aplicación del principio universal de “colaboración armónica” – imperante en nuestro sistema político (C.P. art. 114)-, que se asigne a ciertos órganos del Estado algunas de las funciones que en principio son privativas de otros; para el caso, que también se asigne a la rama Ejecutiva, en cabeza del Gobierno, el cumplimiento de algunas funciones legislativas”.

[87] Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2010.

[88] En la Sentencia C-412 de 2015 se indicó que “los asuntos reservados a las normas legislativas no pueden ser regulados mediante decretos reglamentarios ni resoluciones. ... todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos”.

[89] A lo largo de la jurisprudencia de esta Corporación, el principio de reserva de ley ha tenido distintos significados y conceptos correlacionados con el principio de legalidad. Siguiendo la Sentencia C-134 de 2021, el principio de reserva de ley se ha utilizado como (i) “sinónimo de principio de legalidad o de la cláusula general de competencia del Congreso, lo cual equivale a que, en principio, todos los temas pueden ser regulados por el Congreso mediante ley; (ii) es una técnica de concreción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley; y (iii) se habla de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales, para hacer referencia a la prohibición general de que se puedan establecer restricciones a estos derechos con normas diferentes a la ley (solo con esta se puede hacer una regulación principal que afecte los derechos fundamentales)”.

[90] Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2010.

[92] Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2012.

[93] Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2016.

[94] Corte Constitucional, Sentencia C-782 de 2007.

[95] Corte Constitucional, Sentencia C-092 de 2018.

[96] Corte Constitucional, Sentencia C-269 de 2022.

[97] Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2016.

[98] Corte Constitucional, Sentencias C-172 de 2014 y C-429 de 2019.

[99] “Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.

22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores”.

[100] Corte Constitucional, Sentencia C-782 de 2007.

[101] Ibid.

[102] Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2015.

[103] “Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

[104] “Artículo 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades”.

[105] Corte Constitucional, Sentencia C-974 de 2002.

[106] En la Sentencia C-188 de 2022 se dispuso que la Corte Constitucional que “[l]a reserva de ley en esta materia no implica que ‘todo acto de intervención estatal en el ámbito de la autonomía de la voluntad privada y de las libertades económicas tenga que hacerse directamente por medio de la ley’ (...), y tampoco exige que el legislador fije todos los

elementos específicos de la limitación al ejercicio de estas libertades”. En cualquier caso “[l]a Constitución (...) impone al legislador la obligación de definir las reglas mínimas de la intervención económica, a saber: (i) las finalidades de la intervención, (ii) la materia sobre la cual recae, (iii) los instrumentos mediante los cuales se desarrolla y (iv) la fijación de reglas ‘claras y precisas’ (...) que determinen el contenido de las facultades del órgano regulador llamado a concretarla (...)”.

[107] Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 2003.

[108] Corte Constitucional, Sentencia C-265 de 2002.

[109] Corte Constitucional, Sentencias C-435 de 2013, C-219 de 2017, C-069 de 2023 y C-044 de 2023.

[110] Corte Constitucional, Sentencia C-435 de 2013.

[112] Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 2023.

[113] Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 2023.

[114] Corte Constitucional, Sentencia C-188 de 2022.

[115] Ibid.

[116] Para esta reiteración se siguen las consideraciones dispuestas en los fallos C-054 de 1997, C-490 de 2000, C-379 de 2004, C-039 de 2004, C-145 de 2009, C-523 de 2009, C-835 de 2013, C-284 de 2014, C-144 de 2015 y C-491 de 2016.

[117] Corte Constitucional, Sentencias C-054 de 1997 y C-523 de 2009.

[118] En la Sentencia C-144 de 2015 la Corte también ha considerado que resulta necesario que se vean satisfechos ciertos requisitos esenciales, a saber, “(i) haya la apariencia de un buen derecho (“fumus boni iuris”), esto es, que el demandante aporte un principio de prueba de que su pretensión se encuentra fundada, al menos en apariencia; y (ii) que haya un peligro en la demora (“periculum in mora”), esto es que exista riesgo de que el derecho pretendido pueda verse afectado por el tiempo transcurrido en el proceso”.

[119] Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2014.

[120] Corte Constitucional, Sentencias C-039 de 2004 y C-835 de 2013.

[121] Corte Constitucional, Sentencias C-490 de 2000, C-379 de 2004 y C-144 de 2015.

[122] Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2013.

[123] Ibid.

[124] Corte Constitucional, Sentencias C-523 de 2009 y C-835 de 2013.

[125] Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2013.

[126] Corte Constitucional, Sentencia C-523 de 2009.

[127] Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2013.

[128] Ibid.

[129] Para esta reiteración se siguen las consideraciones dispuestas en los fallos C-1161 de 2000, C-921 de 2001, C-343 de 2006, C-860 de 2006, C-1011 de 2008, C-851 de 2013, C-699 de 2015, C-491 de 2016, C-135 de 2016, C-032 de 2017, C-219 de 2017, C-092 de 2018, C-165 de 2019, C-394 de 2019, C-094 de 2021, C-044 de 2023 y C-211 de 2024.

[130] Corte Constitucional, Sentencias C-089 de 2011, C-085 de 2014, C-600 de 2019 y C-162 de 2021.

[131] Corte Constitucional, Sentencia C-162 de 2021.

[132] En la Sentencia C-935 de 2013, la Corte Constitucional ha dispuesto como parámetros los siguientes: “(i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa, con los elementos para ser oído dentro del proceso; (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo del proceso; y (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades”.

[133] Corte Constitucional, Sentencia C-162 de 2021.

[134] Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2012.

[135] Corte Constitucional, Sentencia C-851 de 2013.

[136] Corte Constitucional, Sentencia C-570 de 2012.

[137] Ver, al respecto, los fallos C-1161 de 2000, C-921 de 2001, C-343 de 2006, C-860 de 2006, C-1011 de 2008, C-851 de 2013, C-699 de 2015, C-491 de 2016, C-135 de 2016, C-032 de 2017, C-219 de 2017, C-092 de 2018, C-165 de 2019, C-394 de 2019, C-094 de 2021, C-044 de 2023 y C-211 de 2024.

[138] Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2017.

[139] Corte Constitucional, Sentencia C-394 de 2019.

[140] Corte Constitucional, Sentencia C-211 de 2024.

[141] De acuerdo con la Sentencia C-393 de 2006, el principio de legalidad, en su componente de tipicidad, se satisface cuando concurren los siguientes elementos: (i) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley y (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción.

[142] Corte Constitucional, Sentencia C-435 de 2013.

[143] En la Sentencia C-219 de 2017, la Corte ha dispuesto que: “el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario”.

[144] En la Sentencia C-699 de 2015, la Corte ha señalado que esta garantía apunta a que: “es la ley, y no el operador jurídico, quien determina cuáles conductas son sancionables y, para lo cual, los tipos sancionatorios deben ser redactados con la mayor claridad posible, de tal manera, que tanto su contenido como sus límites se deduzcan del tenor de sus prescripciones”.

[145] En los fallos C-030 de 2012 y C-392 de 2019, la Corte Constitucional ha establecido que una norma o tipo en blanco consiste en una descripción incompleta de la conducta sancionada, pero que, en todo caso, puede ser complementada por otras normas a las cuales se remite la primera. En este sentido, se caracterizan porque, si bien son incompletas, no son deficitarias, en la medida en que el reenvío es claro y no subsisten dudas acerca del comportamiento que constituye la infracción.

[146] Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2023.

[147] En los fallos Sentencia C-219 de 2017 y C-044 de 2023, la Corte ha insistido en que “cuando resulte factible esclarecer el contenido de los conceptos jurídicos indeterminados y su implicación en el ámbito de las libertades constitucionales a partir de las herramientas hermenéuticas que ofrece el propio ordenamiento, la disposición no será inconstitucional”.

[148] Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2021.

[149] Ibid.

[150] Corte Constitucional, Sentencia C-092 de 2018.

[151] Corte Constitucional, Sentencias C-710 de 2001 y C-851 de 2013.

[153] Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2016.

[154] Corte Constitucional, Sentencia C-092 de 2018.

[155] Ibid.

[156] Para esta reconstrucción se sigue principalmente la Sentencia C-429 de 2019 y las normas legales y reglamentarias en la materia.

[157] Artículo 1° de la Ley 789 de 2002.

[158] Ver, por ejemplo, la Ley 789 de 2002.

[159] El Consejo de Estado, mediante el fallo del 13 de agosto de 1992, estableció que las

“sanciones, según se infiere del contenido de los artículos 93 y 94 (...) pueden ir desde la intervención que tiene por objeto la adopción de medidas administrativas necesarias para subsanar los hechos que hayan dado lugar a ella, hasta la suspensión o cancelación de la personería jurídica de la correspondiente entidad vigilada”. Por lo tanto, la decisión adoptada por la Superintendencia del Subsidio Familiar “en el sentido de ordenar la intervención administrativa de las entidades vigiladas, no es un simple acto de trámite, como lo afirma la parte interviniente, sino que, por el contrario, se trata de un acto definitivo que conlleva a la imposición de una sanción”. Consejo de Estado, Sentencia del 13 de agosto de 1992. C.E. Miguel González Rodríguez. Acción de nulidad contra el artículo 97 del Decreto 341 de 1988.

[160] Artículo 88 de la Ley 21 de 1982.

[161] Como ejemplo, la norma dispone que la Superintendencia del Subsidio Familiar velará (i) por el cumplimiento de la cuota monetaria (art. 4); (ii) ordenará cortes contables y ordenará el traslado de recursos entre Cajas para el fomento del empleo y protección al desempleo (art. 6), (iii) las operaciones de crédito según la regulación de la Superintendencia Bancaria (art. 20) y (iv) sancionará las prácticas de selección adversa y la violación al régimen de transparencia de los directivos y administradores (art. 21).

[162] “Por el cual se reglamentan los artículos 6°, 7°, 10, 11, 16, numerales 8° y 13, 20, 21 numeral 2 y 24 de la Ley 789 de 2002, en lo relacionado con la administración y gestión de los recursos para el Fondo de Fomento de Empleo y Protección al Desempleo”.

[163] “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 21 de 1982 y 789 de 2002”.

[164] “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias”.

[165] “Por el cual se establece el régimen de autorización para los planes, programas y proyectos de inversión en obras y servicios sociales que desarrollen las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones”.

[166] “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”.

[167] Corte Constitucional, Sentencia C-172 de 2010.

[168] Corte Constitucional, Sentencias C-107 de 2013, C-030 de 2021, C-065 de 2021, C-153 de 2022, entre otras.

[169] Resolución 629 de 2018, artículo 2°.

[170] El Consejo de Estado ha indicado expresamente que: “Del análisis normativo que se hizo en la precitada sentencia se colige que existen dos clases de competencias por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar: la disciplinaria, que concluye con la sanción de intervención administrativa y la policiva, que le permite a la entidad, antes de que se surta el trámite descrito, adoptar medidas provisionales de cautela cuando la situación lo amerita y para precaver perjuicios mayores. De tal manera que si en este caso, conforme se infiere del texto de los actos acusados, la Superintendencia de Subsidio Familiar hizo uso de la facultad que tiene para decretar medidas cautelares, por no estar ejerciendo su poder disciplinario sino policivo, y no tener dichas medidas el carácter de sanción, no estaba obligada a formular pliego de cargos ni a seguir el procedimiento previsto en el Decreto 0341 de 1988”. Consejo de Estado, Sentencia del 6 de febrero de 2003. C.E. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. // Consejo de Estado, Sentencia del 10 de febrero de 2011. C.E. María Elizabeth García González.

[171] En ese sentido, algunos intervinientes proponen considerar que: (i) el numeral 20, leído de forma sistemática con el artículo 6° de la Ley 25 de 1981 y el artículo 88 de la Ley 21 de 1982, tiene como propósito establecer o promover programas de coordinación entre los distintos sistemas e instituciones del Subsidio Familiar, orientados a mejorar la compensación entre recaudos y pagos, así como a reducir los costos administrativos de las entidades vigiladas; (ii) el numeral 22, interpretado en armonía con lo dispuesto en las Leyes 25 de 1981, 789 de 2002 y 1437 de 2011, tiene una naturaleza sancionatoria y, por tanto, persigue sancionar infracciones graves y reiteradas a las normas legales o estatutarias; sin embargo, (iii) el numeral 23 no establece una finalidad concreta, lo que ha llevado a cuestionar su validez por tratarse de una disposición excesivamente indeterminada, que recoge los numerales anteriores.

[172] Corte Constitucional, Sentencia C-142 de 2020.

[173] Corte Constitucional, Sentencia C-411 de 2024.

[174] Corte Constitucional, Sentencia C-851 de 2013.

[175] Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015.

[176] Cuando se presente una violación de normas legales o estatutarias, la Superintendencia del Subsidio Familiar correrá traslado del pliego de cargos a los presuntos responsables. Estos dispondrán de un término de diez (10) días para presentar sus descargos y las pruebas que pretendan hacer valer (art. 36).

[177] El Superintendente del Subsidio Familiar deberá contar con un informe evaluativo que incluya: (i) una descripción sucinta de los hechos materia de investigación; (ii) el análisis de los cargos; (iii) el análisis de los descargos; y (iv) el análisis de las pruebas en las que se funde o se desvirtúe la responsabilidad de los investigado.

[178] “Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”.

[179] Decreto Ley 663 de 1993.

[180] Ley 142 de 1994, artículo 121 y siguientes.

[181] Decreto Ley 356 de 1994, artículo 75 y siguientes.

[182] Artículo 34 y siguientes.

[183] Corte Constitucional, Sentencias C-430 de 2024, C-397 de 2024, C-161 de 2024 y C-233 de 2021.

[184] Ibid.

[185] Intervención del 13 de septiembre de 2024, folio 6.

[186] Intervención del 5 de junio de 2024, folio 8.

[187] Intervención del 3 de febrero de 2025, folio 12.

[188] Revisada esta información con los datos de los informes de rendición de cuentas de 2023 y 2024, la Superintendencia del Subsidio Familiar expone que diferentes medidas cautelares están vigentes. Durante el periodo 2014-2023, el 42% de estas Cajas de Compensación Familiar —es decir, aproximadamente 18— estuvieron sometidas a medidas cautelares por parte de la superintendencia. Para el año 2023, esta cifra se fue del 35%, lo que equivale a 15 cajas. En el segundo semestre de 2024, las cifras indicaron la adopción o mantenimiento de medidas cautelares sobre 11 cajas, lo que representa el 25,6% del total.

This version of Total Doc Converter is unregistered.