Trabajo

Bogotá D.C., 28 de julio de 2026

Doctor
Diego Alejandro González González
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

REF: Radicación del proyecto de ley No.____ de 2026 Senado **"Por medio de la cual se establece el régimen de medidas preventivas o de salvamento y el régimen sancionatorio de la Superintendencia de Subsidio Familiar, en cumplimiento de la Sentencia C-298 de 2025 de la Corte Constitucional"**

Respetado secretario,

En uso de las facultades conferidas en la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, nos permitimos presentar a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley **"Por medio de la cual se establece el régimen de medidas preventivas o de salvamento y el régimen sancionatorio de la Superintendencia de Subsidio Familiar, en cumplimiento de la Sentencia C-298 de 2025 de la Corte Constitucional"**

Cordialmente,

Antonio Sanguino Páez

MINISTRO DEL TRABAJO

Trabajo

Trabajo

PROYECTO DE LEY

"Por medio de la cual se establece el régimen de medidas preventivas o de salvamento y el régimen sancionatorio de la Superintendencia de Subsidio Familiar, en cumplimiento de la Sentencia C-298 de 2025 de la Corte Constitucional"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. El Objeto de la presente ley es regular el ejercicio de la potestad sancionatoria y la adopción de medidas preventivas y de salvamento por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar respecto de los sujetos vigilados en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control y en relación con los recursos del subsidio familiar, de conformidad con la legislación vigente.

Artículo 2°. Principios rectores. El ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control de la Superintedencia del Subsidio Familiar se regirá por los siguientes principios:

1. **Reserva de ley y legalidad.** Las medidas preventivas, de salvamento y sancionatorias solo podrán adoptarse con base en los supuestos, criterios y procedimientos definidos directamente en esta ley.
2. **Tipicidad.** Las conductas que habilitan la adopción de las medidas preventivas, de salvamento o sancionatorias, así como de sus consecuencias jurídicas, deben estar previamente descritas en la ley con suficiente precisión para realizar el juicio de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad.
3. **Diferenciación sustantiva y procesal.** Las medidas preventivas, de salvamento y las sancionatorias responden a lógicas distintas. Las primeras tienen una naturaleza preventiva, temporal y no definitiva; las segundas, naturaleza punitiva. Cada una cuenta con causales, procedimientos y efectos propios de independientes. Una misma no podrá operar con carácter dual cautelar sancionatorio.
4. **Proporcionalidad, necesidad y razonabilidad.** Las medidas adoptadas deben ser idóneas, necesarias y proporcionales a la gravedad de la situación que las motiva.

5. **Aplicación gradual.** Las medidas deben aplicarse progresivamente, comenzando por aquellas de menor impacto sobre los derechos de los sujetos vigilados y escalando a medidas de mayor intensidad solo cuando las anteriores resulten insuficientes para proteger el interés general y los recursos del subsidio familiar.
6. **Previsibilidad.** Los sujetos vigilados deben poder identificar, a partir de la ley, en qué circunstancias, en qué condiciones y con qué alcance puede adoptarse cada modalidad de las medidas preventivas, de salvamento o sancionatorias.
7. **Protección del interés general y de los recursos del subsidio familiar.** La actuación de la Superintendencia del Subsidio Familiar busca proteger los derechos de los beneficiarios y la estabilidad del Subsidio Familiar.

Artículo 3°. Diferenciación entre actuaciones administrativas preventivas, cautelares y sancionatorias. Las actuaciones administrativas reguladas en el Capítulo II de la presente ley y las medidas sancionatorias establecidas en el Capítulo III, son instituciones jurídicas distintas con los siguientes atributos diferenciadores:

Las medidas preventivas y de salvamento: (i) responden a una finalidad preventiva o correctiva, no punitiva; (ii) son temporales, provisorias y no definitivas; (iii) se adoptan ante la ocurrencia de la causal o causales establecidas en esta ley para su imposición, sin que sea necesaria la comisión previa de una infracción; (iv) operan de forma autónoma e independiente de un procedimiento sancionatorio, o de forma instrumental de este, conforme a lo establecido expresamente en esta ley, y (v) no implican un pronunciamiento sobre la responsabilidad del sujeto vigilado.

Las medidas sancionatorias: (i) responden a una finalidad represiva y preventiva general; (ii) son definitivas y presuponen la existencia de una infracción previamente tipificada; y (iii) únicamente podrán imponerse previa procedimiento administrativo sancionatorio, con plena garantía del debido proceso, el derecho de defensa y contradicción.

La Superintendencia deberá identificar con precisión, en cada acto administrativo que expida, si la medida adoptada es de naturaleza cautelar o sancionatoria, indicando el fundamento legal especificado de cada tipo establecido en esta ley.

CAPITULO II. DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS O DE SALVAMENTO.

Artículo 4°. La Superintendencia del Subsidio Familiar, en ejercicio de sus funciones de inspección, control y vigilancia, podrá adoptar, mediante acto administrativo motivado, las medidas de carácter preventivo previstas en este capítulo y por las causales contempladas en las mismas disposiciones,

con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de los recursos para el reconocimiento del subsidio familiar de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, o la superación de situaciones que amenacen o afecten de manera grave o anormal la adecuada prestación del servicio o el cumplimiento de los objetivos:

1. Ordenar la presentación y adopción de planes y programas de mejoramiento encaminados a solucionar situaciones de irregularidad o anormalidad y vigilar la cumplida ejecución de estos, así como emitir las instrucciones que sean necesarias para su superación.
2. Disponer la vigilancia especial de la corporación, bien sea de manera parcial sobre un órgano, actividad, programa o dependencia de la Caja, o de manera total.
3. Disponer de la intervención en el proceso de afiliación.
4. Disponer de la intervención administrativa total o parcial.

Estas medidas no constituyen sanción y no implican un pronunciamiento previo sobre la responsabilidad de la entidad o persona sobre la cual recaen. Su adopción no prejuzga sobre el fondo del asunto que les da origen.

Podrá adoptarse una medida de mayor intensidad cuando luego de haberse aplicado el respectivo procedimiento para su imposición, la o las medidas de menor intensidad previamente adoptadas resulten insuficientes para conjurar los hechos que dieron lugar a la ocurrencia de la causal específica.

Artículo 5°. Planes o programas de mejoramiento. Actuación administrativa carácter preventivo, autónomo y no sancionatorio, orientada a promover la corrección oportuna de situaciones que puedan afectar el cumplimiento de las obligaciones legales de los sujetos vigilados, en virtud de la cual, la Superintendencia del Subsidio Familiar podrá ordenar la presentación e implementación de planes de mejoramiento institucional cuando identifique circunstancias administrativas, financieras u operativas que comprometan el cumplimiento de las obligaciones legales, estatutarias o administrativas de la corporación, la administración de los recursos destinados al subsidio familiar o la protección de los derechos de los afiliados y beneficiarios.

Dichos planes deberán contener las acciones correctivas comprometidas, los responsables de su ejecución y los plazos previstos, y serán ordenados mediante requerimiento escrito en el que se indiquen de manera clara y precisa los hechos, situaciones, irregularidades o riesgos identificados, las medidas o correctivos que deban adoptarse y el plazo otorgado para acreditar su cumplimiento y verificar la adecuada ejecución de las instrucciones impartidas.

Artículo 6°. Vigilancia especial. La vigilancia especial es una medida administrativa mediante la cual la Superintendencia del Subsidio Familiar somete a un sujeto vigilado a un régimen reforzado de supervisión, cuando evidencia una de las siguientes causales:

a) La suspensión, interrupción o restricción injustificada de la prestación de los servicios, programas o subsidio monetario cuando dicha situación afecte de manera actual el acceso o continuidad de los beneficios reconocidos a los beneficiarios del subsidio familiar.
b) Existencia de dos (2) o más informes de inspección o seguimiento emitidos dentro de los últimos doce (12) meses que contengan hallazgos no subsanados dentro de los plazos otorgados por la Superintendencia del Subsidio Familiar, cuando dichos hallazgos afecten la estabilidad financiera del sujeto vigilado, la administración de los recursos o la continuidad de los servicios a cargo de la Caja de Compensación Familiar.
c) Existencia de prueba objetiva originada en informes de auditoría, visitas de inspección o reportes técnico-contables que evidencien perdida, ocultamiento, transferencia irregular o desvió de los recursos del subsidio familiar, en cuantía que supere el cinco por ciento (5%) del presupuesto anual de ingresos del último año.
d) El deterioro verificable de los indicadores de solvencia, liquidez o suficiencia patrimonial que, de acuerdo con los parámetros técnicos definidos en la ley o en los decretos reglamentarios expedidos en su desarrollo, evidencie una afectación para el cumplimiento de las obligaciones de la entidad frente a sus afiliados y beneficiarios.
e) Utilización de la reserva legal durante dos (2) vigencias consecutivas para atender necesidades ordinarias de la corporación que evidencia insuficiencia para cumplir con su actividad misional.

Durante el periodo de vigilancia especial, la Superintendencia podrá, entre otras actuaciones, impartir instrucciones especificas orientadas a corregir las situaciones que dieron origen a la adopción de la medida, ordenar la adopción de medidas administrativas específicas para restablecer el cumplimiento del ordenamiento jurídico y exigir la implementación de acciones preventivas y correctivas para la superación de la causal que dio origen a la medida.

La vigilancia especial no implica la suspensión de las operaciones de la corporación ni la remoción de los administradores, pudiendo ser total o parcial sobre servicios, programas o actividades de la Caja en relación con los recursos del subsidio familiar. Esta medida podrá imponerse por un periodo máximo de seis (6) meses y prorrogarse por una única vez hasta por el mismo termino, sin que su duración total exceda de un año.

Artículo 7°. Intervención en el proceso de afiliaciones. Es una medida de carácter sectorial, temporal y no punitivo, mediante la cual la Superintendencia del Subsidio Familiar ordena al sujeto vigilado abstenerse de vincular nuevos empleadores al Sistema de Subsidio Familiar, con el propósito de proteger la libre competencia entre Cajas de Compensación Familiar, garantizar el cumplimiento del régimen de transparencia establecido en la Ley 789 de 2002 y proteger los derechos de acceso de los trabajadores y sus beneficiarios al Sistema de Subsidio Familiar.

La medida opera exclusivamente sobre el proceso de incorporación de nuevos afiliados y no afecta los derechos de los empleadores ya vinculados ni el ejercicio de las demás funciones administrativas, financieras u operativas de la entidad vigilada.

El termino de duración de la medida será máximo cuatro (4) meses, prorrogables por dos (2) meses adicionales previa evaluación motivada.

Artículo 8°. Procedimiento para la adopción de la medida preventiva o de salvamento. El procedimiento para la adopción de las medidas preventivas contenidas en los artículos anteriores puede iniciarse con ocasión de los informes o hallazgos que resultaren de las actividades de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar o de las peticiones, quejas, denuncias o reclamos de los afiliados y sus beneficiarios.

La Superintendencia delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales evaluará los insumos recibidos y determinará si existe mérito suficiente para iniciar el procedimiento. Si no lo hubiere, ordenará el archivo mediante acto motivado.

Verificado el mérito, se expedirá acto administrativo motivado que dé apertura al procedimiento, con indicación precisa de las evidencias que acrediten los fundamentos fácticos y jurídicos que lo sustentan, la causal legal específica que lo habilita y los requisitos previstos en esta ley para la adopción de la medida. El acto de apertura se notificará personalmente al director Administrativo de la corporación vigilada, quien tendrá acceso a la totalidad del expediente y contará con un término de cinco (5) días hábiles para presentar las observaciones y aportar las pruebas que estime pertinentes. Vencido dicho término, con o sin pronunciamiento del sujeto vigilado, el Superintendente procederá a adoptar la medida.

El Superintendente del Subsidio Familiar adoptará la medida mediante resolución motivada, la cual se expedirá dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la verificación de mérito.

La resolución deberá contener: (i) la identificación de la entidad vigilada; (ii) los hechos y hallazgos verificados que motivan la medida; (iii) la causal legal específica establecida en esta ley que habilita su adopción; (iv) la naturaleza de la medida y la justificación de su proporcionalidad y gradualidad respecto a la situación identificada; (v) las razones por las cuales se descartaron medidas de menor intensidad, cuando corresponda; (vi) el plazo de duración de la medida; (vii) la designación del Agente correspondiente; (viii) las instrucciones específicas dirigidas a la entidad vigilada para superar la situación que motivó la medida; y (ix) los recursos procedentes y los términos para interponerlos.

La resolución se notificará personalmente al director Administrativo y se comunicará a los miembros principales del Consejo Directivo, al Revisor Fiscal y al Agente designado, conforme a las reglas del CPACA, simultáneamente a su adopción o dentro de los dos (2) días hábiles siguientes.

Contra el acto que adopte, modifique, prorrogue o levante una medida preventiva o de salvamento distinta a la intervención administrativa total, procede únicamente el recurso de reposición ante el Superintendente del Subsidio Familiar, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación. El Superintendente lo resolverá dentro de los quince (15) días hábiles siguientes. La interposición del recurso no suspende los efectos de la medida adoptada.

Adoptada la medida, la Superintendencia del Subsidio Familiar realizará evaluaciones de su ejecución con una frecuencia no inferior a dos (2) meses, con base en los informes del Agente designado y el seguimiento al Plan de Mejoramiento. Con base en cada evaluación, el Superintendente podrá mantener, modificar, escalar a una medida de mayor intensidad o levantar anticipadamente la medida mediante acto motivado, el cual se comunicará a la entidad vigilada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

Artículo 9°. Prórroga. La prórroga de una medida deberá adoptarse mediante resolución motivada del Superintendente, antes del vencimiento del plazo inicial. Para su procedencia deberán concurrir los siguientes requisitos:

(iii) que persistan total o parcialmente las causas que motivaron la medida, acreditadas mediante informe técnico del Agente designado;

(iii) que la entidad vigilada haya cumplido parcialmente el Plan de Mejoramiento dentro de los plazos establecidos; y

(iii) que la medida de mayor intensidad no sea la alternativa procedente conforme al principio de gradualidad. La prórroga no podrá

otorgarse de manera automática ni con base en la sola solicitud del Agente designado.

Artículo 10°. Causales de terminación anticipada. La medida preventiva o de salvamento terminará antes del vencimiento de su plazo máximo cuando ocurra cualquiera de las siguientes causales:

(iii) superación acreditada de las causas que motivaron la medida, conforme a los indicadores del Plan de Mejoramiento;
(iii) cumplimiento íntegro y verificado del Plan de Mejoramiento dentro del plazo establecido;
(iii) escalamiento a una medida de mayor intensidad;

El levantamiento anticipado se adoptará mediante resolución motivada del Superintendente, comunicada a la entidad vigilada dentro de los dos (2) días hábiles siguientes.

Artículo 11°. Vencimiento del plazo máximo. Con una antelación no inferior a treinta (30) días hábiles al vencimiento del plazo máximo de la medida, el Superintendente del Subsidio Familiar deberá evaluar si se han superado las causas que la motivaron y, en todo caso antes de que se agote dicho plazo, adoptar mediante acto motivado alguna de las siguientes decisiones:

1. Levantar la medida cuando se hayan superado las causas que la motivaron o cuando, pese a no haberse superado íntegramente, el riesgo residual no justifique su continuidad ni el escalamiento a una medida de mayor intensidad;
2. Escalar a una medida de mayor intensidad, cuando el riesgo persista y la medida en curso haya resultado insuficiente.

Si al vencimiento del plazo máximo de la medida el Superintendente no ha adoptado alguna de estas decisiones, la medida se entenderá levantada de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario omiso.

SECCIÓN DOS: DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

Artículo 12°. Intervención administrativa. La intervención administrativa es una medida preventiva de mayor intensidad, de ultima ratio, mediante la cual la Superintendencia del Subsidio Familiar asume temporalmente facultades de dirección o administración del sujeto vigilado, a través de un agente especial designado para tal efecto, con el propósito de superar la situación de crisis institucional que conforme a la causal configurada, amanece su viabilidad financiera o funcional, de garantizar la continuidad en

la prestación de los servicios sociales a los afiliados y beneficiarios, y de proteger los recursos del subsidio familiar.

En atención a la causa que la origina, la intervención administrativa podría adoptarse bajo las siguientes modalidades:

1. Intervención administrativa parcial es una medida de toma preventiva del control de la actividad, servicio o programa específico de la Caja cuando las medidas recaigan sobre uno o varios programas, proyectos o áreas por servicios específicos de la corporación, sin que sus efectos se extiendan a los demás asuntos misionales de la misma.
2. Intervención administrativa total, cuando la situación de la corporación requiera la adopción de medidas que comprendan la totalidad de su gestión administrativa, financiera y de servicios.

En ningún caso la intervención administrativa, en cualquiera de sus modalidades, tendrá carácter sancionatorio ni implicará pronunciamiento sobre la responsabilidad del sujeto vigilado o de sus administradores. Es una medida que solo procede cuando las demás medidas disponibles en esta ley, que previamente se hayan adoptado, resulten insuficientes para conjurar la crisis de la entidad vigilada y, además, cuando la gravedad y urgencia de la situación hagan inviable la aplicación de medidas de menor intensidad, lo cual deberá acreditarse de manera expresa y motivada en el acto administrativo que la adopte, por las causales dispuestas en el artículo siguiente.

Parágrafo 1°. Solo procederá la medida de intervención administrativa total, cuando la Superintendencia del Subsidio Familiar acredite con los debidos soportes facticos y jurídicos, que la causal invocada no se superaría o no pudo superarse con una intervención parcial.

Parágrafo 2°. En los casos de intervención administrativa parcial, no procederá la suspensión del Director ni del Consejo Directivo. El Agente Especial de Intervención, en este caso, asumirá las funciones del Consejo Directivo, exclusivamente en lo referente a la actividad, servicio o programa afectados con la medida y con el propósito de sanear el área intervenida, protegiendo los derechos de los usuarios o afiliados y evitando que la crisis escale a una intervención total.

Artículo 13°. Causales de intervención administrativa. La Superintendencia del Subsidio Familiar podrá ordenar la intervención administrativa de una corporación cuando se configure algunas de las siguientes circunstancias:

A) El deterioro verificable de los indicadores de solvencia, liquidez o suficiencia patrimonial que, de acuerdo con los parámetros técnicos definidos en la ley o en los reglamentos expedidos en su desarrollo,

afecte de manera cierta el cumplimiento de las obligaciones misionales de la corporación frente a sus afiliados y beneficiarios.

B) La ausencia de generación del saldo para obras y programas de beneficio social durante dos vigencias consecutivas, que afecten la capacidad de la Caja para generar recursos en garantía de la prestación de sus servicios misionales.

C) Suspensión o interrupción no autorizada e injustificada de la prestación de los subsidios en servicios o subsidio monetario que afecte al 30% o más de los afiliados a la Caja.

Artículo 14°. Procedimiento para la adopción de la intervención administrativa. La intervención administrativa se adoptará mediante procedimiento administrativo previo, con plena garantía del debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, conforme a las siguientes reglas:

A) Inicio. El procedimiento para la adopción de la intervención administrativa inicia con la recepción y análisis del informe elaborado por el agente especial de vigilancia que dé cuenta de los resultados de la medida preventiva adoptada con anterioridad.

B) Apertura. Si existieren elementos suficientes para inferir la procedencia de la medida, La Superintendencia delegada para la Responsabilidad y las Medidas Especiales expedirá acto administrativo motivado de apertura, en el que señalará los hechos, las pruebas, las normas presuntamente comprometidas, la causal de procedencia y las razones que justifican el inicio del procedimiento. El acto será notificado personalmente a la entidad vigilada, garantizando el acceso íntegro al expediente.

C) Etapa probatoria. La Superintendencia delegada para la Responsabilidad y las Medidas Especiales, o quien haga sus veces, decretará y practicará las pruebas necesarias para verificar los hechos objeto de la actuación. El período probatorio no podrá exceder de sesenta (60) días hábiles.

D) Informe preliminar y traslado. Concluida la etapa probatoria, la dependencia competente elaborará un informe preliminar en el que recomendará el archivo de la actuación o la adopción de la intervención administrativa. Dicho informe se pondrá en conocimiento de la entidad vigilada por el término de diez (10) días hábiles para que presente observaciones y ejerza su derecho de defensa, solicite pruebas complementarias cuando haya lugar y ejerza su derecho de contradicción.

E) Concepto técnico. Vencido el término de traslado previsto en el numeral anterior, el expediente administrativo deberá remitirse, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, al Comité de Dirección y Coordinación Institucional o

a la dependencia que haga sus veces, con el fin de que emita concepto sobre la procedencia de la intervención administrativa, teniendo en cuenta el informe preliminar, las pruebas recaudadas y las observaciones presentadas por la entidad vigilada, si las hubiere.

El concepto deberá emitirse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la recepción del expediente y remitirse, junto con este, a la Superintendencia delegada para la Responsabilidad y las Medidas Especiales o a la dependencia que haga sus veces, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su expedición.

Recibido el expediente, el delegado podrá decretar y practicar, de oficio o a solicitud de parte, las pruebas adicionales que considere pertinentes, conducentes y necesarias para el esclarecimiento de los hechos, para lo cual dispondrá de un término improrrogable de diez (10) días hábiles.

F) Decisión. Recibido el concepto técnico y agotada la práctica de las pruebas adicionales, cuando hubiere lugar a ellas, el Superintendente del Subsidio Familiar, recibido el expediente con el concepto técnico y agotada la práctica de las pruebas adicionales cuando hubiere lugar a ellas, contará con un término máximo de veinte (20) días hábiles para expedir el acto administrativo motivado mediante el cual archive la actuación o imponga la intervención administrativa.

Cuando se imponga la intervención administrativa, el acto deberá indicar de manera expresa: (i) las causales legales que sustentan la decisión; (ii) los fundamentos fácticos y jurídicos; (iii) la modalidad, alcance y duración de la intervención; (iv) las facultades conferidas al Agente Especial de Intervención; (v) las medidas adoptadas respecto de los órganos de administración y dirección de la Caja de Compensación Familiar; y (vi) las condiciones para el seguimiento, revisión, prórroga y terminación de la medida.

El acto administrativo será notificado personalmente al Director Administrativo, a los miembros principales del Consejo Directivo, al Revisor Fiscal y al Agente Especial de Intervención, cuando este hubiere sido designado, de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. De igual forma, deberá comunicarse al Ministerio del Trabajo para su conocimiento.

G) Recursos. Contra el acto administrativo que archive la actuación o imponga la intervención administrativa procederán el recurso de reposición, el cual se concederá en el efecto suspensivo, de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Contra el acto que adopte una medida de intervención administrativa total procederá, adicionalmente, el recurso de apelación en subsidio del de reposición, el cual deberá interponerse conjuntamente con este último dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del acto. El recurso de apelación será resuelto por el Ministerio del Trabajo dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a su recibo, una vez el Superintendente del Subsidio Familiar haya resuelto el recurso de reposición o dejado vencer el termino para hacerlo. Resuelto el recurso de apelación o vencido el término sin pronunciamiento, quedará agotada la vía gubernativa y el acto prestará mérito para su control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Artículo 15°. Temporalidad de la medida de intervención administrativa. La medida de intervención administrativa tendrá una duración inicial de hasta doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que la adopte. Vencido este término, el Superintendente del Subsidio Familiar podrá prorrogarla por un período adicional de hasta seis (6) meses, siempre que se acredite mediante informe técnico del Agente Especial de Intervención que persisten las causas que dieron origen a la medida y que la entidad vigilada ha avanzado en la ejecución del Plan de Mejoramiento sin haberlo culminado. En ningún caso la medida de intervención administrativa podrá superar un plazo total de dieciocho (18) meses.

Artículo 16°. Inicio de la intervención administrativa. Ejecutoriado el acto, el Superintendente ordenará la práctica de una visita especial a la entidad y designará al Agente Especial de Intervención, quien contará con el apoyo de un grupo interdisciplinario de profesionales. En desarrollo de dicha visita se informará de la adopción de la medida al interior de la entidad intervenida y se adelantarán las demás actuaciones necesarias para garantizar la asunción efectiva de la administración por parte del Agente Especial de Intervención.

La ejecución de la intervención administrativa se iniciará una vez quede ejecutoriado el acto administrativo que la adopta. A partir de ese momento se contabilizará el término de duración de la medida y el Agente Especial asumirá las funciones que le hayan sido atribuidas.

Artículo 17°. Terminación de la intervención administrativa. La intervención administrativa terminará cuando la Superintendencia del Subsidio Familiar determine, con fundamento en la evaluación del proceso de intervención y del Plan de Mejoramiento de Intervención (PDMI), que se han superado las causas que dieron origen a la medida y que la entidad intervenida ha recuperado condiciones adecuadas de estabilidad institucional,

administrativa y financiera que permitan el restablecimiento de su funcionamiento ordinario.

La terminación de la intervención se ordenará mediante acto administrativo motivado expedido por la Superintendencia del Subsidio Familiar, en el cual se establecerán las medidas necesarias para restablecer el funcionamiento regular de los órganos de dirección y administración de la entidad.

SECCIÓN 3. DEL AGENTE ESPECIAL DE INTERVENCIÓN.

Artículo 18°. Agente especial de intervención. Cuando se ordene la intervención administrativa total de una Caja de Compensación Familiar, el Superintendente del Subsidio Familiar designará un agente especial de intervención.

En caso de intervenciones administrativas parciales, el Superintendente podrá designar un agente especial de intervención cuando la naturaleza o complejidad de la medida así lo requiera.

El Agente Especial de Intervención será designado entre los servidores públicos de carrera administrativa de la Superintendencia del Subsidio Familiar que ocupen cargos del nivel directivo, asesor o profesional que acrediten condiciones de idoneidad profesional y experiencia en dirección o gestión institucional.

Durante el término de la intervención, el agente especial ejercerá las funciones propias del Consejo Directivo de la entidad intervenida, sin perjuicio de las competencias que correspondan al director administrativo designado para la gestión operativa de la entidad, y podrá adoptar las medidas previstas en la ley.

En caso de encontrar los supuestos fácticos el Agente Especial de Intervención ordenará la interposición de las acciones de responsabilidad e indemnizatorias en favor de la Caja de Compensación Familiar intervenida.

Parágrafo. La designación del Agente Especial de Intervención comporta la suspensión del director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar en el ejercicio de sus funciones, mas no su remoción del cargo. La remoción del director Administrativo solo procederá como resultado del procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente, adelantado con plena observancia del debido proceso y del derecho de defensa.

Artículo 19°. Responsabilidad del Agente Especial de Intervención. El Agente Especial de Intervención responderá por el ejercicio de las funciones atribuidas en la presente ley cuando, por acción u omisión, con dolor o culpa grave, ocasione daños al sujeto vigilado, a los recursos del subsidio familiar, a los afiliados, beneficiarios o a terceros.

El ejercicio de las facultades conferidas al Agente Especial de Intervención, no eximen de responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal, penal o civil cuando se infrinjan la Constitución, la ley o los principios que rigen la función administrativa.

El Agente Especial de Intervención conservará su calidad de servidor público de la Superintendencia del Subsidio Familiar y estará sometido al régimen constitucional y legal de responsabilidad disciplinaria, fiscal, penal, patrimonial y administrativa aplicable a los servidores públicos, sin perjuicio de la acción de repetición cuando concurran sus presupuestos.

El Agente Especial deberán actuar con observancia de los principios de legalidad, imparcialidad, moralidad, eficacia, economía, responsabilidad, proporcionalidad, necesidad, razonabilidad y protección del patrimonio parafiscal administrado por las Cajas de Compensación Familiar. Toda decisión deberá encontrarse debidamente motivada y fundada en las causales y procedimientos previstos en la presente ley.

Artículo 20°. Participación de los miembros suplentes del Consejo Directivo durante la intervención administrativa total. La adopción de la medida de intervención administrativa total no suspenderá a los miembros suplentes del Consejo Directivo, quienes, durante la vigencia de la medida, se constituirán en Comité de Acompañamiento y Enlace de la entidad intervenida, con carácter consultivo y sin funciones de administración o disposición.

El Comité será convocado por el Agente Especial de Intervención al menos una vez cada cuatro (4) meses y tendrá las siguientes atribuciones: (i) conocer los informes de gestión y avance del Plan de Mejoramiento de Intervención; (ii) emitir concepto previo, no vinculante, sobre las decisiones del Agente Especial relativas a la enajenación de activos, la supresión o modificación sustancial de programas y servicios sociales, y la formulación o ajuste del Plan de Mejoramiento; (iii) canalizar ante el Agente Especial las observaciones de los empleadores afiliados y de los trabajadores beneficiarios; y (iv) participar en la fase de restablecimiento del funcionamiento ordinario de los órganos de dirección, en los términos del acto administrativo que ordene la terminación de la medida.

Cuando el Agente Especial se aparte del concepto emitido por el Comité, deberá dejar constancia motivada de las razones de su decisión.

Parágrafo. No podrán integrar el Comité los miembros suplentes respecto de quienes se haya iniciado procedimiento administrativo sancionatorio relacionado con los hechos que dieron origen a la intervención.

CAPITULO III. DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO.

Artículo 21°. Naturaleza y finalidad de las sanciones. El Presidente de la República a través de la Superintendencia de Subsidio Familiar, tiene la potestad sancionatoria del Estado sobre la actividad que desarrollan las Cajas de Compensación Familiar, sus directivos y empleados, en relación con las actividades que desarrollen para la gestión de los aportes que pagan los empleadores por concepto del subsidio familiar.

Las sanciones administrativas son consecuencias jurídicas desfavorables que impone la Superintendencia de Subsidio Familiar a quienes incurran en conductas que vulneren el ordenamiento jurídico que regula el Sistema de Subsidio Familiar. A diferencia de las medidas preventivas o de salvamento, las sanciones tienen carácter represivo y preventivo general, y presuponen la existencia de una infracción previamente tipificada y la sustanciación completa del procedimiento administrativo sancionatorio.

El Superintendente de Subsidio Familiar podrá sancionar a los directores, gerentes, revisores fiscales, funcionarios o empleados de las entidades vigiladas que autoricen o ejecuten actos que contravengan los estatutos de la caja de compensación y la ley.
También podrá sancionar a las entidades bajo su vigilancia cuando sus administradores o representantes legales hayan violado los estatutos, cualquier norma legal que les sea aplicable.

Ninguna sanción podrá imponerse sin la previa sustanciación del procedimiento establecido en la presente ley y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 22. Infracciones administrativas. Constituyen infracciones administrativas sancionables por la Superintendencia del Subsidio Familiar, siempre que la conducta sea imputable a título de dolo o culpa al sujeto investigado:

1. Destinar, autorizar, permitir o ejecutar la utilización de recursos del subsidio familiar para fines distintos de aquellos previstos en la Constitución y la ley.

2. Omitir, alterar, ocultar o suministrar de manera incompleta o inexacta la información financiera, contable, administrativa u operativa requerida por la Superintendencia del Subsidio Familiar, cuando dicha conducta impida u obstaculice materialmente el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control.

3. Incumplir las órdenes particulares impartidas por la Superintendencia del Subsidio Familiar en ejercicio de competencias expresamente atribuidas por la ley, siempre que la orden haya sido clara, concreta, exigible y debidamente notificada.

4. Autorizar o ejecutar operaciones contrarias al régimen legal de administración de los recursos del subsidio familiar que ocasionen daño comprobado a dichos recursos.

5. Suspender o restringir, sin fundamento legal o técnico suficiente, el reconocimiento o pago del subsidio monetario o la prestación de servicios sociales a cargo de la respectiva Caja, cuando se afecten los derechos de los afiliados o beneficiarios.

6. Desconocer las reglas legales sobre conflictos de interés, inhabilidades, incompatibilidades o prohibiciones aplicables a los órganos de dirección, administración y control de las Cajas de Compensación Familiar.

7. Incumplir las obligaciones legales de constitución, conservación, inversión o utilización de las reservas y apropiaciones obligatorias del Sistema del Subsidio Familiar.

8. Obstruir las visitas, inspecciones o actuaciones probatorias legalmente ordenadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

9. Reiteración injustificada de conductas previamente sancionadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar por incumplimientos de las normas constitucionales y legales que regulan las actividades que desarrollan las Cajas de Compensación Familiar y que afecten su capacidad de cumplir con sus obligaciones frente a los afiliados y beneficiarios.

Parágrafo 1°. La infracción de disposiciones estatutarias solo será sancionable cuando el deber incumplido desarrolle directamente una obligación establecida en la ley y la conducta corresponda a alguno de los tipos previstos en este artículo.

Parágrafo 2°. No habrá responsabilidad administrativa objetiva. Para la imposición de una sanción deberá demostrarse la conducta, su imputación al investigado, la culpabilidad y la relación entre la infracción y la consecuencia jurídica aplicable.

Artículo 23°. Sanciones administrativas. La Superintendencia del Subsidio Familiar podría imponer las siguientes sanciones administrativas, previa observancia del debido proceso, así como esta ley:

I. A los directivos, representantes legales, consejeros, administradores, revisores fiscales o quien ejerza la administración y/o control de la corporación, que sean investigados:

1. Amonestación
2. Multas personales entre cien (100) y mil (1.000) salarios mínimos diarios legales vigentes.
3. Remoción del cargo.
4. Inhabilidad de hasta diez (10) años para ejercer cargos o contratar con Cajas de Compensación Familiar.

II. A las corporaciones:

1. Multas institucionales de hasta dos mil (2.000) salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la sanción a favor del Fondo del Fomento al Empleo y Protección al Desempleo.
2. Suspensión de programas o servicios.

Artículo 24. Clasificación de las infracciones y sanciones aplicables. Las infracciones previstas en la presente ley se clasifican en leves, graves y muy graves, atendiendo la entidad del deber incumplido, la afectación o riesgo generado para los recursos del subsidio familiar, los derechos de los afiliados y beneficiarios y la continuidad de los servicios.

Las infracciones leves podrán ser sancionadas con amonestación o multa dentro del primer tercio del rango legal.

Las infracciones graves podrán ser sancionadas con multa dentro de los dos primeros tercios del rango legal y, cuando la permanencia del responsable en el cargo constituya un riesgo cierto para los recursos o para los derechos protegidos, con remoción.

Constituirán infracción muy grave, sancionable con multa dentro del tercio superior del rango legal, remoción e inhabilidad de hasta diez (10) años, realizar objetivamente una conducta descrita en la ley penal como delito doloso, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la administración, dirección, control de los recursos de las Cajas de Compensación Familiar, o abusando de dicha posición, y siempre que la conducta afecte los recursos del subsidio familiar o los derechos de los

afiliados y beneficiarios así como también cuando la ley haya previsto expresamente estas consecuencias para la conducta correspondiente.

Parágrafo. La imposición de la sanción administrativa a que se refiere el cuarto inciso sobre falta muy graves no requiere sentencia penal previa ni condicionada, y se adoptará con plena autonomía conforme al régimen probatorio y de garantías de esta ley, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Artículo 25°. Procedimiento administrativo sancionatorio. El procedimiento sancionatorio que adelante la Superintendencia se sujetará a las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y a las siguientes reglas especiales.

A. **Investigación preliminar.** Conocidos los hechos por cualquier medio, de oficio o a petición de cualquier persona, la Superintendencia Delegada para la Gestión podrá adelantar una investigación preliminar orientada a identificar a los presuntos responsables, esclarecer los hechos y determinar si estos configuran alguna de las infracciones previstas en la presente ley, para lo cual podrá decretar y practicar las pruebas que estime necesarias. Si de la investigación preliminar se concluye que no existe mérito, la Superintendencia Delegada para la Gestión ordenará el archivo de la actuación mediante acto motivado. Si concluye que existe merito, remitirá la actuación a la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y Medidas Especiales para lo de su competencia.
B. **Formulación de cargos.** Recibida la actuación, la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y Medidas Especiales evaluará el mérito para adelantar el procedimiento. De encontrarlo, formulará pliego de cargos mediante acto motivado, indicando con precisión y claridad: (i) la identidad del presunto infractor; (ii) los hechos que configuran la presunta infracción; (iii) las disposiciones presuntamente vulneradas y la clasificación de la infracción conforme a la presente ley; y (iv) las sanciones que serían procedentes. El pliego de cargos se notificará personalmente y contra él no procederá recurso alguno.
C. **Descargos.** Notificado el pliego de cargos, el presunto infractor dispondrá de veinte (20) días hábiles para presentar sus descargos y solicitar o aportar las pruebas que considere pertinentes. Serán rechazadas de manera motivada las pruebas inconducentes, impertinentes o superfluas.
D. **Práctica de pruebas.** Vencido el término de descargos, la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Adminsitrativa y Medidas Especiales decretará y practicará las pruebas a que haya

lugar. El período probatorio no podrá ser inferior a quince (15) días hábiles ni superior a treinta (30) días hábiles. Cuando sean tres (3) o más los investigados, o deban practicarse pruebas en el exterior, el período probatorio podrá extenderse hasta sesenta (60) días hábiles.

E. **Alegatos de conclusión.** Vencido el período probatorio, la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y Medidas Especiales dará traslado al investigado por diez (10) días hábiles para que presente sus alegatos de conclusión.

F. **Proyecto de decisión y remisión.** Vencido el término de traslado para alegar, la Superintendencia Delegada para la Responsabilidad Administrativa y Medidas Especiales elaborará el proyecto de decisión y remitirá el expediente al Comité de Dirección y Coordinación Institucional, para que ponga en consideración la procedibilidad de la decisión.

G. **Decisión.** El Comité de Dirección y Coordinación Institucional se pronunciara sobre la procedibilidad de la decisión, y la Superintendencia proferirá, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al vencimiento del término para alegar, el acto administrativo que ponga fin al procedimiento sancionatorio, el cual deberá estar debidamente motivado, pronunciarse sobre la existencia de la infracción y la responsabilidad del investigado, y señalar, si a ello hubiere lugar, la sanción impuesta, graduada conforme a los criterios de proporcionalidad previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

H. **Recursos.** Contra el acto que ponga fin al procedimiento procederán los recursos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los términos y condiciones allí señalados.

Parágrafo 1°. El procedimiento sancionatorio es autónomo e independiente de las medidas preventivas o cautelares que adopte la Superintendencia, las cuales no constituyen sanción ni prejuzgan sobre la responsabilidad del investigado. Ninguna sanción podrá imponerse sin el agotamiento previo del procedimiento aquí previsto.

CAPITULO IV. DISPOSICIONES FINALES.

Artículo 26°. Régimen de transición. Dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Superintendencia del Subsidio Familiar revisará de oficio cada una de las medidas preventivas y de salvamento en curso y adoptará, mediante acto administrativo motivado, alguna de las siguientes decisiones: (i) levantar la medida cuando la razón que la originó haya desaparecido, no corresponda a alguna de las causales establecidas en esta ley o supere el plazo máximo aquí

previsto para su tipo; (ii) mantenerla cuando se acredite que obedece a una causal taxativamente establecida en esta ley, no ha superado el plazo máximo previsto para el tipo de medida equivalente y persistan las circunstancias que le dieron origen conforme a los parámetros legales aquí contenidos, caso en el cual quedará sometida en su integridad al régimen de esta ley, imputando al plazo máximo correspondiente el tiempo que la medida lleve vigente; o (iii) sustituirla por una medida de menor intensidad de las establecidas en esta ley, cuando persista la causal que la originó pero las circunstancias actuales de la entidad vigilada no justifiquen la intensidad de la medida en curso conforme al principio de proporcionalidad y gradualidad.

La entrada en vigencia de la presente ley no determinará, por sí sola, la continuidad de las medidas en curso. Sin perjuicio de la presunción de legalidad de los actos administrativos que las adoptaron, su permanencia quedará condicionada a la revisión material, temporal y procedimental prevista en este artículo. Solo podrá mantenerse si supera el examen previsto en el inciso anterior y satisface simultáneamente las tres condiciones allí establecidas. En caso contrario, deberá ser levantada o sustituida por una medida de menor intensidad según corresponda.

Vencido el término de sesenta (60) días sin que la Superintendencia haya adoptado alguna de estas decisiones respecto de una medida en curso, dicha medida se entenderá levantada de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del Superintendente.

Cuando la decisión adoptada sea el levantamiento de una medida de intervención administrativa, la resolución que lo ordene deberá convocar simultáneamente a la Asamblea General de Afiliados para que, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su ejecutoria, proceda a la elección de los representantes de los empleadores ante el Consejo Directivo conforme a los estatutos de la entidad. Dentro del mismo término, el Ministerio del Trabajo designará los representantes de los trabajadores ante el Consejo Directivo conforme al artículo 52 de la Ley 21 de 1982 y sus disposiciones reglamentarias. Una vez constituido el Consejo Directivo con la totalidad de sus miembros, este dispondrá de quince (15) días hábiles para elegir al director Administrativo de la entidad. La Superintendencia del Subsidio Familiar acompañará y verificará el cumplimiento de estos procesos.

Artículo 27°. Integración normativa. En lo no previsto en la presente ley, las actuaciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar se regirán por las disposiciones contenidas en la Ley 25 de 1981, la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y las demás normas que regulan el Sistema del Subsidio Familiar.

En materia de procedimientos administrativos, actuaciones sancionatorias y demás actuaciones de carácter administrativo, se aplicarán de manera supletiva las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 y las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

Las disposiciones de la presente ley se interpretarán de manera sistemática con el régimen jurídico del subsidio familiar, de conformidad con los principios de protección de sus recursos, continuidad en la prestación de los servicios sociales y estabilidad institucional del sistema.

Artículo 28°. Potestad reglamentaria. El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio del Trabajo, podrá expedir los reglamentos necesarios para el desarrollo y aplicación de esta ley, limitados a los aspectos técnicos y operativos, sin alterar los elementos esenciales del régimen preventivo y sancionatorio definidos en esta ley.

Artículo 29°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Antonio Sanguino
Min. Trabajo

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 28 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 084/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: ____

SECRETARIO GENERAL

Ariel Avila

Trabajo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. _____ 2026
CAMARA

"Por medio de la cual se establece el régimen de medidas preventivas o de salvamento y el régimen sancionatorio de la Superintendencia de Subsidio Familiar, en cumplimiento de la Sentencia C-298 de 2025 de la Corte Constitucional"

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema del Subsidio Familiar constituye uno de los pilares fundamentales de la seguridad social en Colombia. Las Cajas de Compensación Familiar son entidades de derecho privado sin ánimo de lucro que administran los recursos de la prestación social del subsidio familiar, cuya correcta gestión resulta indispensable para la protección de los trabajadores y sus familias, así como para el acceso a servicios sociales esenciales por parte de la población más vulnerable.

La Superintendencia del Subsidio Familiar ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar, en virtud de las facultades conferidas por la Ley 25 de 1981 y el Decreto Ley 2150 de 1992, con el propósito de garantizar la correcta administración de los recursos parafiscales y el cumplimiento de los fines constitucionales del Sistema.

El Decreto Ley 2150 de 1992, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política de 1991, reestructuró la Superintendencia del Subsidio Familiar y le atribuyó, entre otras, las facultades contenidas en los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7°, las cuales incluyen medidas de intervención administrativa, imposición de multas y medidas cautelares sobre las entidades sometidas a vigilancia.

Dichas disposiciones fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-298 de 2025, con efectos diferidos hasta el 21 de junio de 2027, término dentro del cual el Congreso de la República debe expedir la regulación que corrija los vicios de inconstitucionalidad identificados. El presente proyecto de ley responde, de manera estricta y deliberada, a ese llamado.

II. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

El subsidio familiar tiene su origen en Europa a finales del siglo XIX como un mecanismo de apoyo a los trabajadores con cargas familiares, modelo que se extendió a América Latina a mediados del siglo XX. En Colombia, la figura se gestó desde antes de la mitad del siglo pasado, pero su consolidación se dio de la mano del Decreto 118 de 1957, que la estableció como una prestación social obligatoria.

El Decreto 118 de 1957 obligó a los patronos a destinar el 4% de su nómina mensual de salarios para el subsidio familiar, porcentaje que se mantiene vigente hasta hoy, casi siete décadas después. Dispuso que los patronos constituyeran Cajas de Compensación Familiar o se afiliaran a las existentes, y estableció un mecanismo sencillo de redistribución: el recaudo se dividía entre el número de hijos de los trabajadores registrados para determinar el valor de cada cuota familiar. Las Cajas fueron concebidas originalmente como instituciones de simple repartición, a las que se les prohibía ejercer el comercio y toda actividad distinta de la distribución del subsidio.

El Decreto 1521 de 1957 complementó esta normativa, al fijar los requisitos para fundar Cajas de Compensación en todo el país. Así nacieron instituciones que hoy son pilares del sistema de protección social colombiano.

El Decreto 3151 de 1962 marcó un punto de inflexión al facultar a las Cajas para emprender obras de aprovechamiento social, trascendiendo la función de simple repartición de dinero. Este decreto también estableció por primera vez la competencia del Ministerio del Trabajo para vigilar, fiscalizar y controlar los actos de las Cajas de Compensación Familiar.

La Ley 58 de 1963 amplió el campo de aplicación del subsidio al incorporar a los trabajadores del sector público. La Ley 56 de 1973 adoptó un sistema regional para el pago del subsidio, y la Ley 25 de 1981 redefinió las Cajas y creó formalmente la Superintendencia del Subsidio Familiar como entidad de vigilancia y control.

La Ley 21 de 1982, piedra angular del sistema vigente, reformó integralmente el régimen del subsidio familiar, definiéndolo como "una prestación social pagadera en dinero, en especie y en servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos" (artículo 1°). Esta ley consolidó a las Cajas como personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones (artículo 39), reafirmó que, dada la trascendencia social de su función, deben permanecer sometidas a la inspección y vigilancia del Estado (artículo 43), y amplió significativamente sus funciones y responsabilidades.

La Ley 100 de 1993, que creó el Sistema de Seguridad Social Integral y la Ley 789 de 2002, que estructuró el Sistema de Protección Social, ampliaron el ámbito de acción de las Cajas a nuevos campos: salud, vivienda, recreación, crédito social, educación, atención a la primera infancia, subsidio al desempleo y microcrédito

empresarial. De simples repartidoras de un subsidio en dinero, las Cajas se transformaron en complejas corporaciones que administran múltiples programas sociales y manejan recursos superiores a los diez (10) billones de pesos anuales, en beneficio de más de veinte (20) millones de colombianos.

Esta evolución explica la magnitud del interés público comprometido en la adecuada gestión del Sistema y, con ello, la trascendencia de las funciones de inspección, vigilancia y control que sobre él se ejercen.

III. LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR Y LA EVOLUCIÓN DE SUS FACULTADES

La creación de un organismo especializado de vigilancia respondió al crecimiento progresivo del Sistema. En un inicio, esta función era ejercida por el Ministerio del Trabajo en virtud del Decreto 3151 de 1962. Posteriormente, la Ley 25 de 1981 estableció formalmente la Superintendencia del Subsidio Familiar como una entidad adscrita a dicho Ministerio, dotada de personería jurídica y autonomía administrativa, y le asignó competencias de inspección, control y vigilancia sobre las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del subsidio familiar, con el propósito de que su constitución y funcionamiento se ajustaran a las leyes, los decretos y los estatutos internos de cada entidad vigilada.

Dentro de las funciones asignadas por la ley al Superintendente —funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República—, el artículo 6° de la referida norma contempló la posibilidad de imponer sanciones pecuniarias a los representantes legales, miembros de los Consejos Directivos y funcionarios de las entidades sometidas a su vigilancia.

Aunado a esta disposición, el artículo 15 estableció la facultad del Superintendente del Subsidio Familiar de imponer multas a los funcionarios de las entidades sometidas a su control por violación de normas legales o estatutarias, graduadas de conformidad con la gravedad de la infracción, con lo cual se le concedió una facultad sancionatoria directa. Adicionalmente, estableció que, en los casos de grave o reiterada violación de dichas normas, podría decretarse la suspensión o cancelación de la personería jurídica de la respectiva entidad o su intervención administrativa.

De esta lectura es dable afirmar que el artículo 15 de la Ley 25 de 1981 configuró una facultad sancionatoria de naturaleza administrativa y carácter personal, derivada en una sanción principal —la multa—, que procura inicialmente la corrección de conductas contrarias a la norma legal o estatutaria y la prevención de incumplimientos futuros, imponiéndose según la gravedad de la infracción e introduciendo, si se quiere, un criterio de proporcionalidad. Luego, contempló para los casos de grave o reiterada violación la posibilidad de decretar la suspensión o cancelación de la personería jurídica o la intervención administrativa de la entidad.

Pese a que la redacción del artículo pareciera, prima facie, atender a la voluntad del legislador de establecer un catálogo de sanciones frente a los eventuales incumplimientos, resulta preciso preguntarse por la naturaleza propia de la intervención administrativa contemplada en la disposición, como quiera que su carácter pudiera debatirse entre el de una medida cautelar y el de una sanción propiamente dicha. En favor de la tesis del catálogo sancionatorio, el artículo 16 de la misma ley indica que el Superintendente del Subsidio Familiar comunicará al Consejo Directivo, al representante legal o al revisor fiscal de la respectiva entidad la imposición de las sanciones tratadas en el artículo precedente.

Asimismo, el artículo 17 de dicha ley otorgó al Superintendente y a los jefes de División y de Sección la calidad de "jefes de policía" en lo relativo a la supervisión del subsidio familiar, lo cual evidencia una concepción de control de carácter autoritativo que, en gran medida, ha perdurado hasta la actualidad. El desarrollo reglamentario de estas disposiciones se dio a través del Decreto 341 de 1988.

Más adelante se expidió el Decreto Ley 2150 de 1992, por el cual se reestructuró la Superintendencia del Subsidio Familiar, modificado posteriormente por el Decreto 2595 de 2012 en los aspectos relacionados con las funciones de la entidad.

Entre tanto, la Ley 789 de 2002, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social, contuvo disposiciones que no solo modificaron la Ley 21 de 1982, sino que se refirieron a asuntos de incumbencia de la Superintendencia, como la liquidación de las Cajas de Compensación Familiar. Su artículo 17 dispuso que la liquidación sería ordenada mediante acto administrativo de la Superintendencia, con respeto del debido proceso establecido para intervenir administrativamente a estas entidades o sancionar a sus funcionarios, y previó que, cuando la Caja fuera la única que funcionara en el respectivo ente territorial, no procedería su liquidación sino su intervención administrativa, hasta tanto se lograra superar la respectiva causal.

De igual forma, el artículo 24 de la misma ley estableció facultades de la Superintendencia relacionadas con la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales sobre organización y funcionamiento de las Cajas; el reconocimiento, suspensión o cancelación de su personería jurídica; la práctica de visitas de inspección; la imposición, previo el debido proceso, de multas sucesivas hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del FOSFEC a administradores, empleados o revisores fiscales que desobedezcan las instrucciones u órdenes de la Superintendencia; la imposición de otras sanciones, como la amonestación escrita y las multas a entidades vigiladas y a empleadores omisos; la reglamentación de la cesión de activos, pasivos y contratos y demás formas de reorganización institucional; y la intervención de las Cajas cuando se trate de su liquidación, entre otras.

Luego, el Decreto 2595 de 2012 —expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1444 de 2011— modificó nuevamente la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y determinó las funciones de sus dependencias, recogiendo las disposiciones del Decreto Ley 2150 de 1992, el artículo 24 de la Ley 789 de 2002 y la Ley 489 de 1998. Dentro de las funciones dispuestas resulta relevante que la intervención de las Cajas de Compensación Familiar, tratándose de su liquidación, se realizaría de acuerdo con las normas que regulan la materia y, en lo aplicable, con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Asimismo, en las funciones del Superintendente del Subsidio Familiar, el artículo 5° de dicho decreto estableció, entre otras, la de vigilar e intervenir, si lo estima necesario, en el proceso de afiliación de los empleadores y en el acceso a los servicios establecidos en las Cajas de Compensación; la imposición de sanciones y la adopción de las medidas cautelares a que haya lugar de conformidad con la ley; la de 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; y la de ordenar la vigilancia especial de 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.

En suma, el Decreto 2595 de 2012 constituyó una reestructuración orgánica y funcional de la Superintendencia del Subsidio Familiar, cuyo propósito central fue modernizar y fortalecer institucionalmente la entidad, en respuesta al crecimiento y complejidad del Sistema y en armonía con los principios de la Constitución de 1991. A través de este decreto se redefinió su estructura interna mediante la creación de dependencias técnicas y especializadas, y se precisaron y ampliaron sus funciones de inspección, vigilancia y control, incluyendo facultades para requerir información, practicar visitas, evaluar la gestión administrativa y financiera e impartir órdenes orientadas al cumplimiento de la normativa vigente.

No obstante, dichas facultades no fueron configuradas bajo una tipología estricta. La ausencia de una clasificación normativa clara generó, en la práctica, una confusión entre medidas cautelares y sanciones, particularmente en cuanto a su naturaleza, finalidad y efectos jurídicos. A ello se sumó una tensión constitucional de fondo: un decreto ley, expedido mediante facultades extraordinarias, otorgaba poderes de intervención administrativa sobre corporaciones de derecho privado sin que existiera una ley que definiera con precisión los límites, las garantías procesales y los controles para el ejercicio de dichas facultades. Esta tensión permaneció latente durante más de tres décadas, hasta que fue resuelta por la Corte Constitucional.

IV. LA SENTENCIA C-298 DE 2025: PUNTO DE INFLEXIÓN

La Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad 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, por presunto desconocimiento de los principios de reserva de ley y legalidad y afectación del debido proceso, con fundamento en la alta indeterminación y ambigüedad de las medidas diseñadas por el legislador extraordinario.

El 3 de julio de 2025, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-298 de 2025, con ponencia del magistrado Juan Carlos Cortés González, en la cual declaró la inexequibilidad de las disposiciones demandadas por vulneración de los principios de reserva de ley y legalidad y del derecho al debido proceso. La Corte difirió los efectos de la inexequibilidad hasta el 21 de junio de 2027, otorgando al Congreso de la República el plazo de dos legislaturas para expedir la regulación que corrija los vicios identificados. En su parte considerativa, la Sentencia fijó un mapa de lineamientos sustantivos y procesales que el legislador debe observar, los cuales constituyen el parámetro vinculante para la elaboración del presente proyecto de ley.

La Corte fundamentó su decisión en la verificación de tres vicios de inconstitucionalidad:

- **Primero, la vulneración del principio de reserva de ley**. La Corte señaló que el legislador extraordinario no fijó parámetros generales, claros y objetivos que delimitaran el ejercicio de las potestades cautelares y sancionatorias. Si bien la reserva de ley en materia de inspección, vigilancia y control no exige una regulación exhaustiva, sí impone al legislador la obligación de establecer el núcleo esencial del régimen, incluyendo las causales de intervención, los tipos de medidas, sus finalidades, los sujetos destinatarios y los criterios de aplicación. La Corte precisó, además, que existe reserva legal en materia de intervención del Estado en las actividades económicas, incluida la prestación de servicios que hacen parte del sistema de seguridad social, al tenor de lo dispuesto en el artículo 334, en consonancia con el numeral 21 del artículo 150 y el artículo 333 de la Constitución.
- **Segundo, la transgresión del principio de legalidad**. Las normas demandadas acudieron a conceptos jurídicos indeterminados que, en el contexto específico del régimen del subsidio familiar, presentaron un grado insuperable de ambigüedad, impidiendo identificar con claridad tanto las conductas objeto de intervención como las consecuencias jurídicas aplicables. Adicionalmente, el legislador extraordinario dispuso las mismas medidas administrativas con carácter dual —cautelar y sancionatorio—

respecto de los mismos sujetos vigilados, sin distinguir los elementos básicos y esenciales que habilitan el ejercicio de estas diferentes potestades.

- **Tercero, la afectación del derecho al debido proceso administrativo**. La falta de distinción entre medidas cautelares y sancionatorias impedía establecer las formas propias de cada procedimiento. En particular, no se garantizaban adecuadamente derechos como la defensa, la contradicción, la notificación y la posibilidad de controvertir las decisiones, dejando un amplio margen de actuación discrecional a la autoridad administrativa sin controles claros.

En sus consideraciones, la Corte caracterizó las medidas cautelares en el ámbito de la inspección, vigilancia y control a partir de tres rasgos esenciales: su carácter de actuación provisional; su naturaleza protectora, en tanto pueden adoptarse aun cuando no exista certeza sobre el derecho cuyo cumplimiento se busca garantizar, justificadas en la necesidad de evitar un perjuicio mayor; y su índole no sancionatoria, pues no constituyen ni tienen pretensión de sanción. Igualmente, recordó que su finalidad es garantizar el ejercicio efectivo de un derecho legalmente reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho, o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, siendo imperativo que el legislador diseñe previamente los parámetros conforme a los cuales la autoridad pueda acudir a ellas. Los parámetros de juzgamiento constitucional para las medidas cautelares y para las sancionatorias no son equivalentes ni pueden confundirse.

De las consideraciones de la Sentencia se desprenden, entonces, los siguientes lineamientos que orientaron la elaboración del presente proyecto: (i) la distinción nítida entre las medidas de carácter preventivo o cautelar y las sanciones propiamente dichas, con fundamentos, procedimientos y garantías diferenciados; (ii) la definición legal de causales claras, objetivas y verificables para la adopción de cada medida; (iii) la determinación de los tipos de medidas, sus finalidades, los sujetos destinatarios y los criterios de aplicación gradual; (iv) la provisionalidad y temporalidad de las medidas preventivas; (v) la plena garantía del debido proceso administrativo, incluidos los derechos de defensa, contradicción, notificación y la posibilidad de controvertir las decisiones; y (vi) la observancia de los criterios de proporcionalidad, razonabilidad y finalidad preventiva o correctiva en el ejercicio de estas potestades.

V. NECESIDAD Y URGENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio del Trabajo, en ejercicio de su iniciativa legislativa en las materias de su competencia y en atención al mandato constitucional derivado de la Sentencia C-298 de 2025, somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley con el propósito de: (i) subsanar los vicios de inconstitucionalidad identificados en la Sentencia C-

298 de 2025 antes del vencimiento del plazo de la inexequibilidad diferida; (ii) garantizar la continuidad del ejercicio de la inspección, vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar, preservando la función protectora del Sistema del Subsidio Familiar; (iii) establecer un régimen claro, diferenciado y garantista para las medidas preventivas y el procedimiento sancionatorio, que armonice la eficacia administrativa con la protección de los derechos fundamentales de las entidades vigiladas; y (iv) proteger los recursos de la prestación social del subsidio familiar administrados por las Cajas de Compensación Familiar, los cuales están destinados a la atención de necesidades básicas de los trabajadores y sus familias.

La urgencia de la iniciativa es manifiesta: de no expedirse la nueva regulación antes del 21 de junio de 2027, las facultades declaradas inexequibles perderán vigencia y el Sistema quedaría desprovisto de instrumentos legales para conjurar situaciones de crisis en las entidades vigiladas, con grave riesgo para los recursos parafiscales y para la continuidad de los servicios sociales de los que dependen millones de trabajadores y sus familias.

VI. CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DEL PROYECTO

El articulado que se somete a consideración del Congreso de la República es el producto de un esfuerzo conjunto, resultado de un ejercicio genuinamente propositivo y participativo. En su construcción participaron activamente los gremios del sector: Asocajas y Fedecajas, con aportes fundamentales y de gran rigor técnico, y se contó con la articulación de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Desde el inicio del proceso se adoptó una decisión metodológica deliberada: avanzar de manera consciente hacia una propuesta que atendiera estrictamente el llamado de la Corte Constitucional, sin extenderse a asuntos no contemplados en la Sentencia C-298 de 2025. Cada disposición del articulado encuentra su justificación directa en los lineamientos fijados por la Corte.

A lo largo de los espacios de diálogo se generaron consensos significativos. En particular, los participantes coincidieron en la importancia de garantizar el debido proceso como pilar de la propuesta, y en la necesidad de combatir la indeterminación de las disposiciones que desbordan el marco de ejercicio de las funciones del Superintendente, asegurando que estas se ejerzan de manera rigurosa, técnica y previsible, en beneficio de todos los actores del Sistema.

De igual forma, se alcanzaron acuerdos sobre aquello que deliberadamente se decidió no abordar. De una parte, se optó por no incluir pronunciamiento alguno sobre la naturaleza de los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar, en atención a las diferencias conceptuales existentes sobre esta materia, que ameritan una discusión propia en un escenario distinto. De otra parte, se acordó no incorporar disposiciones ajenas a lo determinado por la Sentencia, preservando así la coherencia y el propósito específico de la iniciativa. Estos acuerdos dan

cuenta de la madurez del ejercicio adelantado y del compromiso compartido de responder, con fidelidad y sin desviaciones, al mandato del juez constitucional.

VII. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley establece, en capítulos claramente diferenciados, el régimen de las medidas preventivas —incluida la intervención administrativa— y el régimen sancionatorio a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, atendiendo cada uno de los lineamientos fijados por la Corte Constitucional. Sus ejes centrales son los siguientes:

7.1. Distinción entre medidas preventivas y sanciones. El proyecto diferencia con claridad las medidas de carácter preventivo —cuya finalidad es evitar la materialización de riesgos o la agravación de situaciones irregulares y proteger los recursos del subsidio familiar— de las sanciones propiamente dichas, que tienen finalidad correctiva y punitiva y solo proceden previa comprobación de responsabilidad en el marco de un procedimiento sancionatorio. En ningún caso las medidas preventivas tienen carácter sancionatorio ni implican pronunciamiento sobre la responsabilidad del sujeto vigilado o de sus administradores.

7.2. La intervención administrativa como medida de ultima ratio. Se regula la intervención administrativa como una medida preventiva de mayor intensidad, mediante la cual la Superintendencia asume temporalmente facultades de dirección o administración del sujeto vigilado, a través de un Agente Especial designado para tal efecto, con el propósito de superar la situación de crisis institucional que amenace su viabilidad financiera o funcional, garantizar la continuidad en la prestación de los servicios sociales a los afiliados y beneficiarios, y proteger los recursos del subsidio familiar. La medida solo procede cuando las demás medidas disponibles, previamente adoptadas, resulten insuficientes para conjurar la crisis y cuando la gravedad y urgencia de la situación hagan inviable la aplicación de medidas de menor intensidad, lo cual deberá acreditarse de manera expresa y motivada.

7.3. Modalidades y causales taxativas. La intervención podrá ser parcial —limitada a una actividad, servicio o programa específico, sin extenderse a los demás asuntos misionales de la corporación y sin suspensión de sus órganos de dirección— o total, cuando la situación requiera medidas que comprendan la totalidad de la gestión administrativa, financiera y de servicios. La intervención total solo procederá cuando se acredite, con los debidos soportes fácticos y jurídicos, que la causal invocada no se superaría o no pudo superarse con una intervención parcial. Las causales de procedencia se definen de manera taxativa y verificable: el deterioro comprobable de los indicadores de solvencia, liquidez o suficiencia patrimonial conforme a parámetros técnicos definidos en la ley y sus reglamentos; la ausencia de generación del saldo para obras y programas de beneficio social durante dos

vigencias consecutivas; y la suspensión o interrupción no autorizada e injustificada de los subsidios en servicios o del subsidio monetario que afecten a los afiliados.

7.4. Procedimiento con plenas garantías. La adopción de la intervención administrativa se sujeta a un procedimiento administrativo previo, con plena garantía del debido proceso y de los derechos de defensa y contradicción, estructurado en etapas regladas con términos definidos: apertura mediante acto administrativo motivado, con acceso íntegro al expediente; etapa probatoria; informe preliminar con traslado a la entidad vigilada para presentar observaciones y solicitar pruebas; concepto técnico previo de instancia colegiada; y decisión motivada con contenido mínimo definido en la ley, que incluye las causales, los fundamentos fácticos y jurídicos, la modalidad, el alcance y la duración de la medida, las facultades del Agente Especial y las condiciones para su seguimiento, revisión, prórroga y terminación.

7.5. Recursos y controles. Contra el acto que imponga la intervención procede el recurso de reposición, que se concede en el efecto suspensivo. Tratándose de la intervención administrativa total, procede adicionalmente el recurso de apelación ante el Ministerio del Trabajo, con lo cual la decisión de mayor intensidad queda sometida al control de una instancia distinta de la que la adoptó, sin perjuicio del control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

7.6. Temporalidad estricta. La intervención administrativa tendrá una duración inicial de hasta doce (12) meses, prorrogable por una sola vez hasta por seis (6) meses cuando se acredite técnicamente la persistencia de las causas y el avance del plan de mejoramiento, sin que en ningún caso pueda superar un plazo total de dieciocho (18) meses. Con ello se honra el carácter provisional que la Corte exige de toda medida preventiva.

7.7. El Agente Especial de Intervención. Se regula la designación, calidades, funciones y responsabilidad del Agente Especial de Intervención, quien será designado entre servidores públicos de carrera administrativa de la Superintendencia que acrediten idoneidad profesional y experiencia en dirección o gestión institucional. Su designación comporta la suspensión —mas no la remoción— del Director Administrativo de la Caja, pues la remoción solo procede como resultado del procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente. El Agente responderá por los daños que, por acción u omisión, con dolo o culpa grave, ocasione al sujeto vigilado, a los recursos del subsidio familiar, a los afiliados, beneficiarios o a terceros, y deberá actuar con observancia de los principios de legalidad, imparcialidad, moralidad, eficacia, economía, responsabilidad, proporcionalidad, necesidad, razonabilidad y protección del patrimonio parafiscal.

7.8. Terminación y restablecimiento. La intervención terminará cuando se determine, con fundamento en la evaluación del proceso y del plan de mejoramiento, que se han superado las causas que le dieron origen y que la entidad ha recuperado

condiciones adecuadas de estabilidad institucional, administrativa y financiera. El acto de terminación establecerá las medidas necesarias para restablecer el funcionamiento regular de los órganos de dirección y administración de la entidad.

7.9. Régimen sancionatorio diferenciado. En capítulo separado, el proyecto consagra la potestad sancionatoria de la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre bases de estricta tipicidad, atendiendo el reproche central de la Sentencia C-298 de 2025. A diferencia de las medidas preventivas, las sanciones tienen finalidad correctiva y punitiva, y su imposición exige la comprobación previa de responsabilidad. Con ello se elimina el carácter dual —cautelar y sancionatorio— de unas mismas medidas, que la Corte identificó como fuente de indeterminación insuperable.

7.10. Procedimiento sancionatorio garantista. La imposición de sanciones se sujeta a un procedimiento administrativo reglado, con etapas y términos definidos, que garantiza la presunción de inocencia y los derechos de defensa y contradicción: formulación de cargos debidamente motivada y notificada personalmente, término para presentar descargos y solicitar pruebas, etapa probatoria, traslado para alegar de conclusión y decisión motivada, contra la cual proceden los recursos de ley. De esta manera, el investigado conoce desde el inicio de la actuación las conductas que se le imputan, las normas presuntamente infringidas y las sanciones aplicables, y cuenta con oportunidades reales y suficientes para ejercer su defensa, dando cumplimiento a las formas propias de cada juicio cuya ausencia censuró la Corte.

VIII. LA SEGUNDA INSTANCIA ADMINISTRATIVA ANTE EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Una de las innovaciones garantistas más significativas del proyecto consiste en la consagración del recurso de apelación, ante el Ministerio del Trabajo, contra el acto que adopte la medida de intervención administrativa total. Por tratarse de un diseño novedoso en el régimen del subsidio familiar, conviene detenerse en su fundamento jurídico.

La Superintendencia del Subsidio Familiar es una entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica y autonomía administrativa, adscrita al Ministerio del Trabajo. La adscripción no comporta una relación de dependencia jerárquica entre el Ministerio y la Superintendencia: como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-727 de 2000, en la descentralización por servicios la autoridad central ejerce sobre las entidades descentralizadas un control de tutela, sin que exista entre los ministerios y dichas entidades una relación jerárquica. La transferencia de competencias propia de la descentralización no implica, sin embargo, la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada: en garantía del principio de coordinación que gobierna la función administrativa (artículo 209 de la Constitución), dicho vínculo permanece vigente a

través del control de tutela, de manera que las funciones de las superintendencias descentralizadas no se ejercen como una "rueda suelta" dentro del Estado.

Ese vínculo de tutela tiene expresiones normativas concretas. El artículo 208 de la Constitución asigna a los ministros la dirección del respectivo sector administrativo. El literal h) del artículo 61 de la Ley 489 de 1998 —declarado exequible en la misma Sentencia C-727 de 2000— dispone que corresponde a los ministros "actuar como superior inmediato, sin perjuicio de la función nominadora, de los superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas". Y los artículos 44 y 104 a 106 de la misma ley radican en los ministerios la orientación, coordinación y el control administrativo de las entidades adscritas a su sector. La apelación que consagra el proyecto se inscribe, precisamente, en ese marco de tutela administrativa: constituye una competencia puntual, reglada y atribuida expresamente por la ley, que no convierte al Ministerio del Trabajo en superior jerárquico de la Superintendencia, no lo habilita para intervenir en su gestión ordinaria ni compromete la autonomía técnica con que esta ejerce la inspección, vigilancia y control.

Desde la perspectiva del régimen general de los recursos, el numeral 2 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 dispone que, por regla general, no habrá apelación contra las decisiones de los superintendentes ni de los representantes legales de las entidades descentralizadas. Se trata, sin embargo, de una regla de rango legal —no de una prohibición constitucional—, susceptible de excepción por norma especial. La propia jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de la doble instancia no es absoluto en el ámbito de las actuaciones administrativas y que corresponde al legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, consagrar los recursos procedentes contra los actos de la Administración (Sentencias C-727 de 2000 y C-248 de 2013). Si el legislador puede válidamente excluir la apelación, con igual título puede consagrarla cuando lo estime necesario para rodear de mayores garantías una decisión administrativa de especial gravedad. Es exactamente lo que hace el presente proyecto mediante norma legal expresa y especial.

La justificación material de esta segunda instancia es evidente a la luz de la Sentencia C-298 de 2025. La intervención administrativa total es la medida de mayor intensidad del régimen propuesto: comporta la asunción temporal de la totalidad de la gestión administrativa, financiera y de servicios de la entidad vigilada. Uno de los reproches centrales de la Corte fue, precisamente, la concentración de facultades ampliamente discrecionales en cabeza del Superintendente, sin controles claros. Someter la decisión más gravosa del sistema a la revisión de una autoridad distinta de la que la adoptó materializa un control interorgánico efectivo, refuerza la imparcialidad y la proporcionalidad de la actuación administrativa, y ofrece a la entidad vigilada una garantía real de contradicción antes del control judicial, sin sacrificar la eficacia de la medida, cuyo trámite se sujeta a términos

perentorios. El diseño propuesto logra, así, el equilibrio que reclama la jurisprudencia constitucional: una supervisión dotada de instrumentos eficaces y, al mismo tiempo, sometida a límites, controles y garantías.

IX. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y DE COMPETENCIA

El proyecto de ley encuentra fundamento en las siguientes disposiciones constitucionales: el artículo 48, que consagra la seguridad social como servicio público de carácter obligatorio, prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, y que ordena que no se puedan destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella; el artículo 150, numerales 8 y 21, que atribuye al Congreso la expedición de las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia y de las leyes de intervención económica; el artículo 189, numeral 24, que asigna al Presidente de la República la inspección, vigilancia y control sobre las entidades que presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés social; y los artículos 333 y 334, que delimitan la libertad de empresa y la dirección general de la economía a cargo del Estado, cuya intervención debe darse por mandato de la ley.

La iniciativa gubernamental se ejerce de conformidad con los artículos 154 y 200 de la Constitución Política, en las materias propias de la competencia del Ministerio del Trabajo como cabeza del sector administrativo del trabajo, al cual se encuentra adscrita la Superintendencia del Subsidio Familiar. El proyecto desarrolla, además, el mandato específico derivado de la Sentencia C-298 de 2025, que reservó al legislador la definición del núcleo esencial del régimen de medidas preventivas y sancionatorias en el Sistema del Subsidio Familiar.

X. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se precisa que el presente proyecto de ley no ordena gasto público adicional ni otorga beneficios tributarios. Las funciones que en él se regulan corresponden a competencias que la Superintendencia del Subsidio Familiar ejerce en la actualidad y que continuará ejerciendo con cargo a su presupuesto ordinario, de manera que la iniciativa no genera impacto sobre las finanzas públicas ni compromete recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación.

Por las razones expuestas, el Gobierno Nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, con la convicción de que su aprobación permitirá dotar al Sistema del Subsidio Familiar de un régimen de supervisión moderno, garantista y eficaz, a la altura del mandato de la Corte Constitucional y de la trascendencia social de los recursos y servicios que administra.

Antonio Sanguino
Alin-Trabajo

Andrés Ortiz

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL dia 28 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 084/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos y escrito. Que _____

SECRETARIO GENERAL