REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1784 Bogotá, D. C., miércoles, 11 de noviembre de 2026 EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 324 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se regula el ejercicio de la potestad sancionatoria y la adopción de medidas preventivas y de salvamento por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar respecto de los sujetos vigilados y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, octubre de 2026

Respetado
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula el ejercicio de la potestad sancionatoria y la adopción de medidas preventivas y de salvamento por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar respecto de los sujetos vigilados y se dictan otras disposiciones"

Respetado secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, presento a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se regula el ejercicio de la potestad sancionatoria y la adopción de medidas preventivas y de salvamento por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar respecto de los sujetos vigilados y se dictan otras disposiciones"*.

Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,

Andrés Eduardo Forero Molina
Senador de la República Autor
partido Centro Democrático

Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Senador de la República Autor
Partido Centro Democrático

Germán Rodríguez Prieto
Senador de la República
Partido Salvación Nacional

Daniel Felipe Bilicello Montes
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Arledy Alvarado Patiño
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Proyecto de Ley No. _____ *"Por medio de la cual se regula el ejercicio de la potestad sancionatoria y la adopción de medidas preventivas y de salvamento por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar respecto de los sujetos vigilados y se dictan otras disposiciones"*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I.

OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.

ARTÍCULO 1°. OBJETO. El objeto de la presente ley es regular el ejercicio de la potestad sancionatoria y de adopción de medidas preventivas y de salvamento por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar respecto de los sujetos vigilados, en relación con los recursos que pagan los empleadores por concepto del subsidio familiar, con el propósito de garantizar los fines de dicha prestación social de origen laboral.

ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplica a las cajas de compensación familiar, los miembros de sus consejos directivos, sus administradores, sus empleados y al revisor fiscal en relación con las actividades que desarrollen para la gestión de los recursos que pagan los empleadores por concepto de la prestación social del subsidio familiar. Para todos los efectos, la actividad que desarrollan las cajas de compensación familiar con los recursos señalados es de interés público y, por tanto, sometida a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

PARÁGRAFO. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente ley las actividades, servicios, programas u operaciones de las cajas de compensación familiar que, como corporaciones privadas sin ánimo de lucro, en los términos de la ley se financien exclusivamente con recursos diferentes a los aportes por concepto de subsidio familiar, cuya inspección, vigilancia y control corresponda a otras autoridades administrativas conforme a la distribución de competencias establecida en la Constitución y la ley. La Superintendencia del Subsidio Familiar no podrá extender las medidas previstas en la presente ley a dichas actividades, servicios o programas.

CAPÍTULO II.

LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN

ARTÍCULO 3°. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONATORIA. El presidente de la República, a través de la Superintendencia del Subsidio Familiar, tiene la potestad sancionatoria del Estado sobre la actividad que desarrollan las cajas de compensación familiar, así como sobre los miembros de su consejo directivo, sus directores, revisores fiscales y demás empleados, en lo relativo al cumplimiento del régimen del subsidio familiar.

ARTÍCULO 4°. PRINCIPIOS. Además de los principios previstos en el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el ejercicio de la potestad sancionatoria, desde la investigación preliminar, se guiará bajo los principios del debido proceso, responsabilidad individual, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad, favorabilidad, *in dubio pro investigado*, necesidad de la prueba y libertad probatoria, razonabilidad, proporcionalidad y autonomía.

4.1. En virtud del principio de **responsabilidad individual**, cualquier sanción administrativa debe ser consecuencia de una infracción imputable al sujeto que cometió la conducta tipificada o incumplió los deberes y obligaciones que expresamente se le asignan por una norma preexistente consagrada en la Constitución Política, en la ley o en los estatutos. Por tanto, la sanción en ningún caso puede extenderse a otras personas solamente por los vínculos que existan con el autor de la infracción, por su relación con el objeto con el cual se cometió la conducta, ni por la simple invocación de los deberes generales de cumplir o velar por el cumplimiento de las normas aplicables. Las sanciones pueden ser institucionales o personales.

En todo caso la responsabilidad de las Cajas de Compensación Familiar y sus representantes legales deberá circunscribirse a las normas aplicables conforme a su naturaleza y régimen legal como corporaciones de derecho privado.

4.2. En virtud del **principio de tipicidad**, para la imposición de una sanción, se requiere la prueba del incumplimiento de deberes u obligaciones expresamente atribuidas a cada sujeto por una norma preexistente consagrada en la Constitución Política, en la ley o en los estatutos. En virtud del mismo principio, debe suprimirse todo criterio subjetivo que pueda afectar los procesos administrativos, con el fin de evitar actuaciones arbitrarias o en abierta desconexión con los mandatos constitucionales y legales.

4.3. En virtud **del principio de antijuridicidad material**, la imposición de una sanción administrativa exige no solo la verificación formal de la conducta tipificada, sino también la demostración de que esta ha generado una afectación real, efectiva y relevante al bien jurídico tutelado. En consecuencia, no habrá lugar a sanción cuando la conducta carezca de lesividad material, aun cuando se adecúe formalmente a la descripción normativa.

4.4. En virtud del **principio de culpabilidad**, para imponer una sanción es necesario que la conducta sea imputable al sujeto investigado, por lo cual queda proscrito todo tipo de responsabilidad objetiva. La Superintendencia del Subsidio Familiar tendrá la carga de acreditar la culpabilidad del investigado a título de dolo o culpa, según corresponda, , sin que la culpa levísima sea objeto de sanción.

La prueba de la culpabilidad no podrá inferirse del mero incumplimiento de la norma ni derivarse de presunciones legales o administrativas. Deberá acreditarse específicamente la conducta imputable, la relación de causalidad y el grado de culpabilidad respecto de cada sujeto investigado.

4.5. En virtud del **principio de favorabilidad**, se aplicará la norma más benigna o permisiva al investigado al momento de resolverse un proceso administrativo sancionatorio.

4.6. En virtud del **principio de *in dubio pro investigado*** y como consecuencia de los principios de presunción de inocencia y culpabilidad, cualquier duda o discusión en relación con la existencia o acreditación de los elementos de la responsabilidad sancionatoria o sobre la interpretación de las disposiciones normativas aplicables será resuelta a favor del investigado.

4.7. En virtud del **principio de necesidad de la prueba**, toda decisión dentro del proceso administrativo sancionatorio, debe fundarse en pruebas legalmente producidas e incorporadas válidamente al proceso administrativo por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa. La carga de la prueba corresponde a la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de forma imparcial, en cuanto favorece y perjudica al investigado, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. En toda decisión motivada deberá exponerse razonada y expresamente el mérito de cada una de las pruebas que obren en la actuación. No podrá haber sanción sin la prueba cierta y plena de la conducta, de la culpabilidad y de la afectación del bien jurídico tutelado.

La prueba recaudada sin el lleno de las formalidades sustanciales o con desconocimiento de los derechos fundamentales del investigado se tendrá como inexistente.

4.8. En virtud del **principio de libertad probatoria**, serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código General del Proceso o el que haga sus veces. La falta y la responsabilidad del investigado y las razones de defensa o exoneración de responsabilidad podrán demostrarse con cualquiera de los medios de prueba legalmente reconocidos.

Los sujetos procesales podrán controvertir las pruebas a partir del momento en que sean notificados del auto de apertura de la investigación preliminar o desde el momento en que sean vinculados a la actuación administrativa.

4.9. En virtud del **principio de razonabilidad**, la imposición de una sanción solo procederá cuando sea necesaria y razonable frente al interés protegido. Por tanto, la autoridad debe justificar la graduación elegida, en el sentido de descartar la idoneidad de alternativas menos lesivas frente a la misma conducta.

4.10. En virtud del **principio de proporcionalidad**, la imposición de la sanción y su graduación deben corresponder a la gravedad de la conducta y al nivel de la amenaza o vulneración efectiva de los bienes jurídicos tutelados de cara a lograr una aplicación escalonada o gradual en función del interés protegido.

4.11. En virtud del **principio de autonomía**, solo pueden imponerse sanciones a las cajas de compensación familiar, a los miembros del consejo directivo, a sus directores, revisores fiscales y demás empleados, por el incumplimiento de las conductas típicas previstas en la ley. En ningún caso podrá utilizarse las funciones de inspección, vigilancia y control, la potestad sancionadora, ni las medidas preventivas o de salvamento para anular la autonomía de las cajas, sustituir a las cajas en la toma de decisiones a su cargo, ni para coadministrar o condicionar la toma de decisiones que le corresponden a la Caja de Compensación Familiar. Tampoco podrán imponerse sanciones, medidas preventivas o de salvamento por criterios de administración o meras razones de conveniencia o como consecuencia de juicios valorativos sobre la gestión cuando no exista infracción normativa específica.

ARTÍCULO 5°.- TIPOLOGÍA DE FALTAS ADMINISTRATIVAS.- Constituyen faltas susceptibles de sanción administrativa por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar, las siguientes conductas:

5.1.- FALTAS GRAVÍSIMAS

5.1.1.- Reiteración injustificada de conductas de los vigilados que hayan sido sancionadas en los últimos dos (2) años mediante decisión ejecutoriada de la Superintendencia del Subsidio Familiar, cuando las mencionadas sanciones correspondan a incumplimientos graves de las normas constitucionales, legales o estatutarias que regulan las actividades que desarrollan las Cajas de Compensación Familiar.

5.1.2.- El desvío, apropiación indebida o pérdida de los recursos que integran la prestación social del Subsidio Familiar.

5.1.3.- La obstrucción manifiesta y dolosa de las labores de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia, o la negativa injustificada a suministrar información requerida por la Superintendencia, siempre y cuando la conducta del vigilado impida a la Superintendencia conocer adecuadamente la situación real de la vigilada.

5.1.4.- La presentación de información falsa o manipulada a la Superintendencia.

5.1.5.- 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 aportes por concepto de subsidio familiar que manejan 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.

5.2.- FALTAS GRAVES

5.2.1.- La ejecución de actos u omisiones que resulten violatorios de normas de la Constitución, la ley o los Decretos Reglamentarios que regulan las Cajas de Compensación Familiar y el otorgamiento de los beneficios del Subsidio Familiar y de los estatutos de la Corporación, a los que deban sujetarse las entidades vigiladas, los miembros de su consejo directivo, sus administradores, empleados y revisor fiscal en ejercicio de sus funciones.

5.2.2.- El incumplimiento injustificado y reiterado de las normas, órdenes, requerimientos o instrucciones que expida la Superintendencia del Subsidio Familiar en ejercicio de sus atribuciones, cuando dicho incumplimiento constituya infracción directa de un mandato constitucional o legal específico.

5.2.3.- La demora injustificada en el suministro de información requerida por la Superintendencia o el incumplimiento de los deberes de información hacia la Superintendencia, cuando no se subsane oportunamente la falta.

5.3.- FALTAS LEVES

5.3.1.- El incumplimiento de los deberes de información hacia la Superintendencia, cuando sea subsanado oportunamente.

5.3.2.- El incumplimiento de plazos para el envío de reportes o información periódica.

5.3.3.- El incumplimiento del plan de mejoramiento presentado por la entidad sujeta a inspección y vigilancia, salvo que el plan de mejoramiento haya sido motivo de suspensión del proceso sancionatorio en los términos del artículo 10, caso en el cual la sanción a imponer se decidirá al finalizar el procedimiento administrativo respectivo, de ser el caso.

5.3.4.- Un primer incumplimiento de las normas que regulan el subsidio familiar y las apropiaciones obligatorias previsto en la ley.

ARTÍCULO 6°. SANCIONES. – El numeral 17 del artículo 24 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

Previa aplicación de los principios contenidos en la presente ley y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Superintendencia de Subsidio Familiar podrá imponer las siguientes sanciones de acuerdo con la gravedad de la falta y no por criterios de administración o razones de conveniencia como respeto a la autonomía:

6.1.- Amonestación escrita: Aplicable a infracciones leves. Implica el llamado de atención formal a la entidad o persona responsable, con indicación de las medidas de corrección que deben adoptarse y el plazo para ello.

6.2. -Multas sucesivas a los miembros de los consejos directivos, administradores, empleados y revisores fiscales de las entidades vigiladas, graduadas según la gravedad de la falta entre cien (100) y mil (1.000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria. El producto de estas multas se girará a favor del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

6.3. Multas sucesivas a las entidades vigiladas graduadas según la gravedad de la falta hasta por una suma equivalente a diez mil (10.000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, las cuales serán cancelados con cargo a los gastos de administración y cuyo producto se girará a favor del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

6.4.- Remoción del cargo, únicamente cuando la falta administrativa corresponda a la prevista en el numeral 5.1.5 del artículo 5° de la presente ley..

PARAGRAFO - La responsabilidad que sea imputable a la Caja de Compensación Familiar por infracciones administrativas, dada su naturaleza institucional no puede extenderse a los miembros de su consejo directivo, a sus directores, revisores fiscales ni demás empleados.

ARTÍCULO 7°.- CRITERIOS DE GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. Para efectos de la determinación de la sanción aplicable y su cuantificación, la Superintendencia de Subsidio Familiar deberá tener en cuenta los siguientes criterios:

7.1.- La gravedad de la infracción.

7.2.- El daño causado a los afiliados, beneficiarios, incluyendo el número de afiliados y beneficiarios afectados.

7.3.- El daño causado a los recursos que integran la prestación social del Subsidio Familiar.

7.4.- La reincidencia o habitualidad en la comisión de la infracción, siempre que esta circunstancia no haya sido utilizada para determinar la tipificación o gravedad de la falta.

7.5.- La intencionalidad o culpabilidad del infractor.

7.6.- La compensación o corrección de la infracción administrativa antes de emitir fallo administrativo sancionatorio, así como las gestiones efectivas para hacerlo en el mismo plazo.

7.7.- La conducta posterior del infractor, en especial si procedió a corregir voluntariamente la irregularidad o a subsanar los daños causados.

7.8.- La capacidad económica del infractor.

ARTÍCULO 8°. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO. El procedimiento sancionatorio que adelante la Superintendencia se sujetará a las disposiciones de la Primera Parte, Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en particular lo previsto en el artículo 52 sobre caducidad de la potestad sancionatoria y a las siguientes reglas especiales:

8.1.- INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. Para definir el mérito de la investigación, se abrirá investigación preliminar mediante resolución motivada la cual desarrollará, por lo menos, los siguientes aspectos:

8.1.1.- La identificación e individualización del posible autor de la infracción, y los indicios serios de su autoría.

8.1.2.- La existencia del hecho o de la conducta atribuida.

8.1.3.- La definición de la competencia, y

8.1.4.- Las pruebas de las cuales dispone la Superintendencia de Subsidio Familiar y los medios probatorios que recaudará previo a decisión de formulación de cargos o archivo.

La resolución por medio de la cual se inicie la investigación preliminar deberá notificarse personalmente a los presuntos autores o al representante legal si es una investigación institucional. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

La investigación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos de los que fueron objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa, y la etapa respectiva no podrá tener una duración superior a seis (6) meses, contados desde la notificación personal de la resolución de apertura de investigación preliminar.

8.2.- FORMULACIÓN DE CARGOS O AUTO DE ARCHIVO. Vencido el plazo de la etapa de investigación preliminar, se formulará auto de archivo o en caso de existir mérito para el efecto, se formulará pliego de cargos mediante auto motivado, el cual no podrá extenderse a hechos distintos de los que motivaron la investigación preliminar. El auto se notificará personalmente.

En caso de formulación de cargos, el auto debe contener:

8.2.1.- Identificación del investigado.

8.2.2.- Descripción de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.

8.2.3. - Normas presuntamente violadas, concepto de violación y modalidad específica de la conducta.

8.2.4. – Relación y el análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados, con precisión de la prueba de la conducta, de la culpabilidad y de la afectación del interés jurídico tutelado.

8.2.5.- Exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta.

8.2.6.- Análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales, si los hubiere.

8.3.- DESCARGOS FRENTE AL PLIEGO DE CARGOS: los investigados contarán con un plazo de entre diez (10) y treinta (30) días hábiles desde la ejecutoria del auto de formulación de cargos para rendir descargos por escrito, aportar y solicitar pruebas y solicitar la práctica de una audiencia de alegatos orales. El plazo será determinado por el funcionario de conocimiento de la etapa de juzgamiento de acuerdo con la complejidad del asunto.

8.4.- ETAPA DE JUZGAMIENTO Y DECISIÓN DEFINITIVA: Luego de transcurrido el término dispuesto para la presentación de descargos, se dará apertura a la etapa de juzgamiento, la cual deberá sustanciarse por un funcionario distinto del que venía conociendo la actuación hasta ese momento. En dicha etapa, que no superará un (1) año de duración, se decretarán las pruebas solicitadas y las que de oficio se consideren, las cuales se practicarán dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del auto que las decrete; y se presentarán los alegatos de conclusión, los cuales serán orales para quienes así lo hubieren solicitado en sus descargos. De lo contrario, se rendirán por escrito.

Al cabo de la etapa de juzgamiento se proferirá decisión definitiva, la cual será motivada, y no podrá extenderse a hechos distintos de los que motivaron la investigación preliminar y el auto de formulación de pliego de cargos. La decisión definitiva se notificará personalmente a todos los investigados.

ARTÍCULO 9°. En aras de la objetividad e imparcialidad en la sustanciación y decisión, y la garantía de la doble instancia, la competencia para conocer y adelantar las distintas etapas de conformidad con el régimen de estructura y funciones actualmente vigente para la Superintendencia del Subsidio Familiar se asignará de la siguiente manera:

9.1.- El conocimiento de la etapa de investigación, incluida la formulación de cargos, en un funcionario del nivel directivo o asesor, distinto del Superintendente delegado para la Responsabilidad y las Medidas Especiales.

9.2.- El conocimiento de la etapa de juzgamiento y decisión definitiva en el Superintendente delegado para la Responsabilidad y las Medidas Especiales o quien haga sus veces según la normatividad vigente.

En caso de interponerse recurso de apelación contra el auto que niegue el decreto de pruebas o contra la decisión definitiva, la segunda instancia será surtida por el Superintendente del Subsidio Familiar.

PARÁGRAFO. El funcionario designado para la etapa de investigación no podrá haber participado en la visita de inspección que generó los hallazgos objeto de la investigación, ni haber emitido previamente conceptos, informes o recomendaciones sobre los mismos hechos. Lo anterior en garantía de la imparcialidad objetiva del procedimiento.

ARTÍCULO 10°. SUSPENSIÓN DE PROCESO POR APROBACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO VOLUNTARIO O DE OFICIO O POR APROBACIÓN DE GARANTÍAS.- Cuando en cualquier etapa de la actuación administrativa sancionatoria, la entidad investigada formule un plan de mejoramiento correctivo que, a juicio del funcionario de conocimiento, permita garantizar la cesación de la infracción, evite que se incurra nuevamente en la misma y que repercuta en la mejor prestación de los servicios, el funcionario competente podrá ordenar la suspensión temporal de la investigación en curso y, una vez ejecutado satisfactoriamente el plan de mejoramiento, proceder al archivo del proceso.

Con los mismos efectos y finalidad, también procederá la suspensión de la actuación sancionatoria cuando, por determinación oficiosa del funcionario de conocimiento, se adopte el plan de mejoramiento, caso en el cual será ordenado mediante requerimiento escrito en el que se indiquen de manera clara y precisa los hechos, situaciones, irregularidades o riesgos identificados, así como las medidas o correctivos que deban adoptarse y el plazo otorgado para acreditar su cumplimiento y verificar la adecuada ejecución de las instrucciones impartidas.

Aprobado el plan de mejoramiento ofrecido por la entidad investigada o adoptado el ordenado de oficio por el funcionario de conocimiento, procederá la suspensión del procedimiento sancionatorio, por un plazo no superior a seis (6) meses, y en el mismo acto se señalarán las condiciones mediante las cuales se verificará la continuidad del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los investigados. Una vez agotado el plazo de suspensión, la autoridad competente optará entre (i) otorgar un plazo de hasta tres (3) meses adicionales para el cumplimiento del Plan de Mejoramiento, (ii) levantar la suspensión para dar continuidad al procedimiento sancionatorio, por incumplimiento del Plan de Mejoramiento o (iii) terminar el procedimiento en los términos del artículo 12 de esta ley. La decisión correspondiente se tomará al cabo del plazo adicional otorgado.

El archivo del proceso por cumplimiento satisfactorio del plan de mejoramiento hará tránsito a cosa juzgada administrativa respecto de los hechos investigados y no podrá reabrirse la actuación administrativa por los mismos supuestos fácticos que fueron objeto del plan. Lo anterior, sin perjuicio de que nuevos hechos o conductas posteriores puedan dar lugar a actuaciones independientes.

ARTÍCULO 11. – Con los mismos efectos y finalidad también procederá la suspensión de la actuación sancionatoria cuando se aprueben las garantías otorgadas por el investigado, con cargo a gastos de administración, tendientes a corregir o subsanar los hechos objeto de investigación, como puede ser la constitución de un patrimonio autónomo o garantía bancaria para respaldar eventuales perjuicios objeto de investigación, o similares.

ARTÍCULO 12º. CESACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONATORIA. En cualquier etapa de la actuación administrativa se declarará la cesación del procedimiento sancionatorio tan pronto aparezca plenamente demostrado que (i) el hecho atribuido no existió, (ii) que la conducta no está prevista en la ley como infracción administrativa, (iii) que la conducta no generó una afectación real, efectiva y relevante al bien jurídico tutelado, (iv) que el investigado no la cometió, (v) que existe una causal de exclusión de responsabilidad, (vi) que ha prescrito la actuación, (vii) que haya operado la caducidad de la facultad sancionatoria, (viii) que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, o (ix) que mediante la adopción de un plan de mejoramiento correctivo o mediante el restablecimiento pleno del presunto daño, con cargo a gastos administrativos, la entidad investigada logró corregir o subsanar los hechos objeto de la investigación.

De constatarse cualquiera de tales causales, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias, la cual será notificada personalmente a los sujetos vinculados y comunicada al quejoso en caso de que existiere.

ARTÍCULO 13º. RECURSOS. Contra las decisiones que se profieran en el curso de la actuación administrativa sancionatoria procederá el recurso de reposición ante el funcionario de conocimiento. Contra el auto que niegue pruebas y contra la decisión definitiva procederá el de reposición y, en subsidio el de apelación, los cuales se concederán en el efecto suspensivo.

En todo caso, procederá el recurso de apelación contra la decisión que niegue total o parcialmente las pruebas solicitadas.

CAPÍTULO III

MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE SALVAMENTO

SECCIÓN I

NATURALEZA, FINALIDAD Y PRINCIPIOS RECTORES

ARTICULO 14º. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE SALVAMENTO. Las medidas preventivas y de salvamento tienen una naturaleza excepcional, provisoria, preventiva, temporal, autónoma y no definitiva; cada una cuenta con las causales taxativas, procedimientos y efectos establecidos en esta ley, distintos de aquellos correspondientes a las medidas sancionatorias. Una misma medida no podrá operar con carácter dual (precautelar y sancionatorio) frente a una misma conducta.

PARÁGRAFO. Las medidas preventivas y de salvamento contenidas en este capítulo sólo son aplicables respecto de servicios, actividades, programas o recursos provenientes de los pagos que hacen los empleadores por la prestación social del subsidio familiar.

ARTÍCULO 15º. FINALIDAD DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS. El Superintendente delegado para la Responsabilidad y las Medidas Especiales en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, puede adoptar únicamente las medidas de carácter preventivo y excepcional previstas en este capítulo, por las causales taxativas contempladas en el artículo 26 en relación con los recursos que integran la prestación social del subsidio familiar y no implican un pronunciamiento sobre la responsabilidad del sujeto vigilado.

Estas medidas tienen como finalidad garantizar la continuidad y estabilidad del servicio, el adecuado uso de los recursos para el reconocimiento del subsidio familiar de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables en esta materia o la superación de situaciones objetivas que afecten de manera evidente, grave y anormal la protección de los derechos de afiliados y beneficiarios o el cumplimiento de los objetivos del régimen del subsidio familiar.

ARTÍCULO 16º. FINALIDAD DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. La intervención administrativa total o parcial es una medida de salvamento de carácter excepcional, residual y de última ratio que sólo procede por la ocurrencia fáctica de la causal o causales previstas en el artículo 32 de la presente ley. Tiene como finalidad garantizar la continuidad y estabilidad de los servicios y programas financiados con los recursos del subsidio familiar, la protección de los derechos de los afiliados y beneficiarios, a través del restablecimiento de la situación financiera de las cajas de compensación familiar cuando, además de la ocurrencia de la respectiva causal, las demás medidas preventivas previamente adoptadas resulten insuficientes para conjurarla.

ARTICULO 17º. PRINCIPIOS RECTORES. En el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar la adopción de medidas preventivas y de salvamento se regirá por los siguientes principios, además de los principios de toda actuación administrativa previstos en el artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

17.1.- Reserva de ley y legalidad. Las medidas preventivas y de salvamento solo podrán adoptarse con base en la finalidad, causales taxativas procedimientos, efectos y duración definidos directamente en la ley.

17.2.- Tipicidad. Las conductas y situaciones que habilitan la adopción de las medidas preventivas y de salvamento, 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.

17.3.- Proporcionalidad, necesidad y razonabilidad. Las medidas adoptadas deben ser idóneas, necesarias y proporcionales a la gravedad de la situación que las motiva.

17.4.- Aplicación gradual y menor lesividad. Las medidas preventivas y de salvamento 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.

17.5.- 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.

SECCIÓN II

COMPETENCIA EN MATERIA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE SALVAMENTO.

ARTICULO 18.- MARCO FUNCIONAL. Para la adopción de las medidas preventivas y de salvamento previstas en esta Ley se tendrá en cuenta el régimen de estructura y funciones vigente de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Artículo 19.- COMPETENCIA. El Superintendente delegado para la Responsabilidad y las Medidas Especiales o la dependencia que haga sus veces, en consonancia con la estructura y funciones vigentes de la Superintendencia del Subsidio Familiar, adoptará las medidas preventivas y de salvamento reguladas en esta Ley.

De la segunda instancia conocerá el Superintendente del Subsidio Familiar.

ARTÍCULO 20º.- AGENTE DE VIGILANCIA. - Para la ejecución de las medidas de vigilancia especial y de intervención administrativas contempladas en esta Ley, el Superintendente del Subsidio Familiar, designará un Agente Especial quien deberá contar, por lo menos, con las mismas calidades de experiencia e idoneidad previstas para ser director Administrativo de la respectiva Caja de Compensación Familiar, de acuerdo con sus estatutos. La designación se hará de terna enviada por la Asamblea de Afiliados, para lo cual se convocará una sesión extraordinaria.

PARAGRAFO PRIMERO. - Mientras se produce la integración de la terna y nominación del Agente Especial, la Superintendencia designará a un Agente Temporal, quien deberá ser un funcionario del nivel directivo o asesor de esta Entidad.

ARTÍCULO 21º. - La Superintendencia, sus funcionarios y el agente especial responderán en las condiciones previstas en el artículo 41 si, como consecuencia directa de las instrucciones, recomendaciones y/o plan de mejoramiento fijados en el acto administrativo que adopte la medida, se genera el agravamiento de la situación de la Caja o se configura otra causal y con ello se les causa perjuicio a las entidades vigiladas.

SECCIÓN III

TIPOGÍA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y CAUSALES

ARTÍCULO 22º. MEDIDAS PREVENTIVAS. La Superintendencia del Subsidio Familiar solo podrá adoptar una de las siguientes medidas preventivas de manera gradual, guardando proporcionalidad frente a la situación que las motiva y en el siguiente orden que deberá aplicarse de manera estricta:

22.1.-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 éstos, así como emitir las instrucciones que sean necesarias para su superación.
22.2.- Vigilancia parcial sobre la actividad, servicios o programa específicos de la Caja.
22.3.- Vigilancia administrativa total.
22.4.- Suspensión del proceso de afiliaciones y desafiliaciones.

Artículo 23º. Planes o programas de mejoramiento. El plan o programa de mejoramiento es una medida de carácter preventivo, autónomo y no sancionatorio, orientada a promover la corrección oportuna de situaciones que afecten el cumplimiento de las obligaciones legales de los sujetos vigilados, cuya presentación podrá ordenar la Superintendencia del Subsidio Familiar, en virtud del ejercicio de su función de vigilancia y control, ordinaria o especial, cuando en el marco de las causales previstas en el artículo 26.1 y como resultado del procedimiento administrativo, compruebe de manera fehaciente circunstancias administrativas, financieras, o operativas que comprometan el cumplimiento de las obligaciones legales, estatutarias o administrativas de la corporación, en relación con la administración de los recursos destinados al subsidio familiar.

Dichos planes deberán contener las acciones correctivas o preventivas para superar la situación que los ocasiona, los responsables de su ejecución y los plazos previstos, 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 24º. VIGILANCIA ESPECIAL. La vigilancia especial es una medida preventiva, que, sin afectar la gestión ordinaria de la caja de compensación familiar, ni la de sus órganos de dirección, administración y control, tiene por finalidad hacer un seguimiento reforzado del ente vigilado para advertir, prevenir, corregir o superar situaciones comprobadas que objetivamente puedan afectar el cumplimiento de las obligaciones legales de las entidades vigiladas y los derechos de los afiliados y beneficiarios en la adecuada administración de los recursos que integran la prestación social del subsidio familiar y evitar que dichas Corporaciones incurran en causales de intervención administrativa, suspensión y/o cancelación de la personería jurídica o en liquidación.

Sólo procederá la medida de vigilancia especial total, cuando la Superintendencia del Subsidio Familiar acredite con los debidos soportes fácticos y jurídicos, que la causal invocada no se supera con una vigilancia especial parcial.

La vigilancia especial parcial es una medida preventiva por la cual se realiza el seguimiento reforzado sobre la actividad, el servicio o programa específicos de la Caja, que resulten afectados por la respectiva causal, sin que sus efectos se extiendan a los demás asuntos misionales de la Corporación.

PARAGRAFO. – La vigilancia especial no implica la suspensión de las operaciones de la entidad vigilada ni la remoción o suspensión de sus directivos y administradores. En ningún caso, la Superintendencia podrá asumir funciones directivas ni sustituir a los administradores en la toma de decisiones.

PARÁGRAFO SEGUNDO - La medida de vigilancia especial tendrá un plazo preclusivo y máximo de seis (6) meses, prorrogables por dos (2) meses adicionales, al cabo de los cuales se entenderá levantada la medida. La prórroga procederá, por una sola vez, mediante decisión que debe acreditar la subsistencia material de la causal que originó la medida y que será susceptible del recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

ARTÍCULO 25°.- INTERVENCIÓN EN EL PROCESO DE AFILIACIÓN. La intervención en el proceso de afiliaciones es una medida preventiva autónoma que, sin afectar la gestión ordinaria de la caja de compensación familiar, ni la de sus órganos de dirección, administración y control, tiene por finalidad vigilar o intervenir el proceso de afiliación de los empleadores y acceso a los servicios ofrecidos por las cajas de compensación familiar cuando se comprueben objetivamente situaciones que afectan la libre competencia o el acceso de trabajadores y sus beneficiarios a los servicios del Sistema.

La medida opera exclusivamente sobre el proceso de incorporación de nuevas 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.

Además de lo previsto en el artículo 28, en el acto administrativo por el cual se adopte la medida de intervención de afiliaciones se ordenará a las cajas implicadas:

25.1. Abstenerse de promover, solicitar, recibir o aprobar solicitudes de afiliación de empleadores que actualmente estuvieran efectuando los aportes por concepto de la prestación social laboral de Subsidio Familiar, a través de cualquiera de las cajas de compensación familiar del respectivo departamento.

25.2. Suspender los términos para resolver las solicitudes de desafiliación que se hubiesen presentado con anterioridad a la expedición del acto administrativo que adopta la medida mientras dure el proceso de intervención de afiliaciones.

25.3. Remitir a la Superintendencia de Subsidio Familiar en medio magnético, los listados correspondientes a los empleadores afiliados, a la fecha de expedición del acto administrativo que tome la medida, obligación que recaerá directamente sobre los Directores Administrativos de las cajas de compensación familiar sujetas a la medida.

La Superintendencia designará un funcionario o equipo supervisor que participará directamente en los procesos de afiliación afectados para garantizar su regularización y el acceso de los beneficiarios a los servicios. La intervención se limitará estrictamente a los procesos de afiliación objeto de la irregularidad detectada.

PARÁGRAFO. – La medida de intervención en el proceso de afiliación tendrá un plazo preclusivo y máximo de cuatro (4) meses, prorrogables por dos (2) meses adicionales, al cabo de los cuales se entenderá levantada automáticamente la medida. La prórroga procederá, por una sola vez, mediante decisión motivada en la que se debe acreditar la subsistencia material de la causal que originó la medida. Esta decisión será susceptible del recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

ARTÍCULO 26°.- CAUSALES ESPECIALES PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS.

26.1.- Serán causales taxativas para la adopción de la medida de plan de mejoramiento las siguientes:

A. Existencia de prueba objetiva originada en informes de auditoría, visitas de inspección o reportes técnico-contables que evidencien circunstancias administrativas, financieras u operativas que comprometan el cumplimiento de las obligaciones legales, estatutarias o administrativas de la corporación, en relación con la administración de los recursos destinados al subsidio familiar y que afecten la prestación del servicio y los derechos de los afiliados y beneficiarios.

B. La imposibilidad de verificar la situación financiera, administrativa o de cumplimiento normativo de la entidad vigilada como consecuencia de la no entrega, entrega incompleta o inconsistencias significativas en la información requerida por la Superintendencia, cuando dicha circunstancia persista por más de quince (15) días hábiles después del vencimiento del plazo otorgado en el requerimiento formal.

26.2.- Serán causales taxativas para la adopción de la medida de vigilancia especial, las siguientes:

A. La suspensión, interrupción o restricción injustificada de la prestación de los servicios, programas o subsidio monetario cuando dicha situación afecte de manera grave a un número significativo de afiliados o beneficiarios, equivalente al menos al cinco por ciento (5%) de la población usuaria del servicio afectado en la Caja, o produzca la suspensión total del servicio.

B. Existencia de dos (2) o más informes de inspección o seguimiento emitidos dentro de los últimos doce (12) meses que contengan observaciones no subsanadas dentro de los plazos indicados en el respectivo plan de mejoramiento, siempre que su inobservancia afecte la estabilidad financiera del sujeto vigilado, la administración de los recursos del subsidio familiar 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 de manera cierta, el ocultamiento, la transferencia irregular o el desvío de los recursos del subsidio familiar.

D. Existencia de un faltante superior al diez por ciento (10%) en el respaldo en activos financieros de los recursos del subsidio familiar que, conforme a las exigencias y condiciones establecidas en la normativa vigente, deban mantenerse respaldados mediante un portafolio de inversiones de aceptable rentabilidad, bajo riesgo y adecuada liquidez, para atender oportunamente las obligaciones asociadas a dichos recursos."

E. La imposibilidad de reconstituir la reserva legal de fácil liquidez conforme a lo dispuesto en la Ley y en los decretos reglamentarios, cuando transcurridos dos (2) vigencias desde su utilización parcial o total, la Caja no demuestre objetivamente un plan financiero viable para su recomposición ni evidencie capacidad de generación de recursos suficientes para ello, con grave afectación de la atención oportuna de sus obligaciones y de la continuidad de la prestación de los servicios.

F. Las pérdidas operacionales acumuladas que ocasionen una disminución equivalente al sesenta por ciento (60 %) o más del patrimonio neto existente al cierre del año inmediatamente anterior, excluyendo los efectos derivados exclusivamente de ajustes contables, deterioros extraordinarios o provisiones cuya constitución sea obligatoria por disposición legal o de decreto reglamentario.

26.3.- Serán causales taxativas para la adopción de la medida de suspensión del proceso de afiliaciones y desafiliaciones, las actividades o conductas establecidas en el artículo 31 de la Ley 789 de 2002, siempre y cuando afecten la libre competencia en el acceso de trabajadores y sus beneficiarios a los servicios del Sistema.

PARAGRAFO. - La existencia de resultados deficitarios en uno o varios programas o servicios sociales financiados con recursos del Subsidio Familiar, no constituirá por sí sola causal para la adopción de medidas preventivas, de intervención o de liquidación, cuando la Caja demuestre la sostenibilidad financiera consolidada de la Corporación, el cumplimiento de las apropiaciones legales y la continuidad de la prestación de los servicios.

SECCIÓN IV

PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS

ARTÍCULO 27°. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LA MEDIDA PREVENTIVAS - El procedimiento para la adopción de una medida preventiva puede iniciarse con ocasión de los informes o hallazgos que resultaren de las actividades de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Subsidio Familiar o de las peticiones, quejas, denuncias o reclamos de los ciudadanos o de los usuarios.

Si se encuentra mérito, el Superintendente Delegado para la Responsabilidad y Medidas Especiales expedirá un acto administrativo motivado que dé apertura al procedimiento administrativo, con la indicación expresa de (i) los informes o hallazgos derivados de las actividades de inspección, vigilancia y control que da origen al mismo, o la queja, denuncia o reclamo que lo motive (ii) las evidencias que dan cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos que sustenten la decisión y (iii) la indicación de la causal que se pretende aplicar de acuerdo con el artículo 26 de la presente ley, explicando los motivos de su configuración. La decisión deberá notificarse personalmente al ente vigilado, quien tendrá acceso a la totalidad del expediente y derecho de defensa y descargos desde la apertura del procedimiento para la adopción de medidas preventivas.

Del acto de apertura se deberá dar traslado al ente vigilado por el término de diez (10) días hábiles, el cual podrá ampliarse hasta por diez (10) días hábiles adicionales, si con anterioridad a la finalización del primer término, el investigado manifiesta su intención de aportar como prueba un dictamen pericial o informe técnico.

La Superintendencia delegada para la Responsabilidad y las Medidas Especiales decretará y practicará las pruebas solicitadas y las que considere necesarias con el fin de establecer la real existencia de las circunstancias fácticas y jurídicas que dieron lugar a la apertura del procedimiento administrativo, para lo cual contará con un término máximo de sesenta (60) días.

Transcurrida la etapa probatoria, se pondrán en conocimiento las pruebas obrantes en el expediente por el término de diez (10) días para que el ente vigilado se pronuncie sobre las mismas y formule argumentos de defensa.

Vencido el término anterior, la Superintendencia delegada tendrá un término hasta de veinte (20) días hábiles, para expedir el acto administrativo que archive la actuación o que imponga una medida preventiva. El acto respectivo será motivado y deberá notificarse personalmente al director administrativo de la Caja de Compensación Familiar y comunicarse a los miembros principales del consejo directivo, al revisor fiscal y al agente de vigilancia especial en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El acto administrativo, para su eficacia, deberá, adicionalmente publicarse en el Diario Oficial de conformidad con lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Contra el acto administrativo que decida sobre la imposición de una medida preventiva procederá el recurso de reposición y en subsidio de apelación ante el Superintendente de Subsidio Familiar, los cuales se concederán en el efecto suspensivo.

ARTÍCULO 28°. CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA. El acto administrativo que contenga una medida preventiva deberá contener:

28.1.- Competencia y antecedentes.

28.2.- Relación de los principales hallazgos presentados en los informes que resultaron de las actividades de inspección y vigilancia de la Superintendencia delegada para la Gestión, o la que haga sus veces y/o de las peticiones, denuncias, quejas, reclamos de los ciudadanos o de los usuarios que se reciban en las dependencias de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

28.3.- Relación de las actuaciones cumplidas en desarrollo del acto de apertura del procedimiento.

28.4.- La relación de los argumentos presentados por el ente investigado.

28.5.- La relación de las pruebas recaudadas con la indicación expresa y clara del mérito que se le otorgó a cada una de éstas.

28.6.- El señalamiento de la causal o causales que se pretendan aplicar.

28.7.- La sustentación objetiva de la estricta adecuación entre los supuestos fácticos que configuran la causal y lo efectivamente probado en la actuación y la expresión de los motivos por los cuales la Superintendencia entiende desvirtuados los argumentos presentados por la Caja de Compensación Familiar.

28.8.- La(s) medida(s) preventiva(s) a adoptar como resultado de un ejercicio de gradualidad, adecuación, necesidad, proporcionalidad y estricta sujeción al orden señalado en el artículo 22 de la presente ley.

28.9.- El término de la medida, el cual debe ser el estrictamente necesario, perentorio y proporcional a las situaciones que la originan para superar en el menor tiempo posible la situación que haya dado lugar a la medida. En todo caso, el término no podrá ser mayor al establecido como máximo para cada medida, incluidos los plazos de prórroga permitida, la cual procede por una sola vez, mediante decisión motivada y en tanto subsistan los motivos que originaron la medida.

28.10.- Las instrucciones, recomendaciones o plan de mejoramiento que se consideren adecuados para superar, en el menor tiempo posible, la situación que haya dado lugar a la medida.

28.11.- La indicación del procedimiento para elaborar o dar cumplimiento a las instrucciones, recomendaciones o al plan de mejoramiento con el que se busque superar, en el menor tiempo posible, la situación que haya dado lugar a la medida, el cual deberá aprobarse por la Superintendencia delegada para la Responsabilidad Administrativa y las Medidas Especiales.

28.12.- El plazo en el que el director administrativo de la caja de compensación familiar deberá presentar informes de avance frente al plan de mejoramiento, el cual deberá ser revisado y avalado previamente por el revisor fiscal.

28.13.- La orden de convocatoria a una Asamblea Extraordinaria de Afiliados en la cual se integrará la terna de candidatos para la designación del agente en el caso de la medida de vigilancia especial.

PARÁGRAFO PRIMERO. - En ningún caso, la prórroga de la medida podrá sustentarse en causas diferentes a los hechos y causales que le dieron origen.

PARÁGRAFO SEGUNDO. - En ningún caso la adopción y ejecución de la medida dará lugar a suspender el funcionamiento ordinario de los órganos directivos de la Caja de Compensación, ni a remover a sus titulares, ni a imponer sanción alguna por la sola razón de la medida.

ARTÍCULO 29°.- LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA PREVENTIVA. Transcurrido el término de duración de la medida preventiva o, antes, si se hubieren cumplido la totalidad las instrucciones, recomendaciones y/o el plan de mejoramiento aprobado, el director administrativo y/o el consejo directivo y/o el revisor fiscal y/o el agente de vigilancia especial, podrán solicitar el levantamiento de la medida preventiva impuesta ante la Superintendencia delegada, adjuntando los informes y soportes que sean del caso.

Dentro de los tres (3) días siguientes a la recepción de la solicitud, el delegado deberá solicitar al agente especial de vigilancia administrativa, un informe del estado de cumplimiento de la medida preventiva, el cual deberá remitirse en un término improrrogable de cinco (5) días. Cuando quien solicite el levantamiento de la medida sea el agente especial de vigilancia especial, en su solicitud deberá informar sobre el estado de cumplimiento de la medida que lo presentará directamente al delegado.

Transcurrido este último plazo, dentro de los quince (15) días siguientes, el delegado deberá notificar el acto administrativo mediante el cual defina si mantiene o levanta la medida preventiva, decisión frente a la cual procede el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el Superintendente de Subsidio Familiar, los cuales se concederán en el efecto devolutivo.

Si el acto administrativo no se expide en el término fijado en el inciso anterior, se levantará la medida preventiva de forma inmediata, sin necesidad de pronunciamiento especial.

PARÁGRAFO PRIMERO. Previo traslado a la Caja por el término de cinco (5) días, el Superintendente Delegado para la Responsabilidad y las Medidas Especiales con ocasión del trámite previsto en el presente artículo o, en general durante la vigencia de la medida preventiva, podrá mediante acto administrativo motivado y sustentado, modificar o adicionar instrucciones, recomendaciones y/o partes del plan mejoramiento siempre y cuando estén encaminadas a superar en el menor tiempo posible la situación que haya dado lugar a la medida, decisión frente a la cual procederá el recurso de reposición.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Sin perjuicio de lo establecido en el presente artículo, transcurrido el término máximo de vigencia de la medida preventiva, la misma se entenderá levantada de pleno derecho, sin necesidad de acto administrativo que así lo declare.

PARÁGRAFO TERCERO. Si el Superintendente de Subsidio Familiar con ocasión del trámite previsto en el presente artículo o, en general durante la vigencia de la medida preventiva, considera que hay lugar a la adopción de otra medida preventiva o que hay lugar a una intervención administrativa o a la imposición de una sanción, deberá iniciar un nuevo procedimiento administrativo.

SECCIÓN V

LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA COMO MEDIDA DE SALVAMENTO

ARTÍCULO 30°.- ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. La intervención administrativa es una medida de salvamento, residual y de última ratio que solo procede por las causales taxativa previstas en el artículo 32 y por la cual la Superintendencia del Subsidio Familiar podrá asumir con carácter temporal, total o parcial, las funciones de administración, dirección o control de las entidades vigiladas, en los términos y condiciones establecidos en la presente ley para evitar que dichas corporaciones incurran en causales de suspensión y/o cancelación de la personería jurídica o liquidación.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las medidas de intervención administrativa regladas en este capítulo sólo son aplicables en todo o en parte respecto de servicios, actividades, programas, los recursos provenientes de los pagos que hacen los empleadores por la prestación social del subsidio familiar.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Los programas y actividades al interior de las cajas que no reciban para su funcionamiento recursos del subsidio familiar mantendrán su estructura administrativa y el manejo contable e independiente. En estos casos el consejo directivo y la dirección administrativa mantendrán sus labores y, sin perjuicio de su aute sostenibilidad, deberán colaborar armónicamente para superar en el menor tiempo posible las causales que dieron lugar a la intervención administrativa.

ARTÍCULO 31°.- PREVALENCIA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARCIAL. La intervención administrativa parcial es una medida de toma el control temporal de la actividad, servicio o programa específico de la Caja, que resulte afectado por la respectiva causal de intervención, sin que sus efectos se extiendan a los demás asuntos misionales de la Corporación.

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 único propósito de sanear el área intervenida, protegiendo los derechos de los usuarios o afiliados y evitando que la crisis escale a una intervención total.

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

ARTÍCULO 32°.- CAUSALES PARA LA ADOPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. La medida de intervención administrativa sólo procederá cuando a pesar de haberse adoptado y agotado la medida preventiva de Vigilancia Especial Total prevista en la presente ley, persistan las circunstancias que dieron origen a la misma, enunciadas en cada uno de los actos que las imponen, y, además, que concurran de manera acumulativa alguna de las siguientes causales:

32.1.- La existencia de un faltante superior al treinta por ciento (32%) en el respaldo en activos financieros de los recursos del subsidio familiar que, conforme a las exigencias y condiciones establecidas en la normativa vigente, deban mantenerse respaldados mediante un portafolio de inversiones de aceptable rentabilidad, bajo riesgo y adecuada liquidez, para atender oportunamente las obligaciones asociadas a dichos recursos.

32.2.- La ausencia de generación del saldo para obras y programas de beneficio social durante tres (3) vigencias anuales consecutivas.

32.3.- Las pérdidas operacionales acumuladas que ocasionen una disminución equivalente al setenta por ciento (70 %) o más del patrimonio neto existente al cierre del año inmediatamente anterior, excluyendo los efectos derivados exclusivamente de ajustes contables, deterioros extraordinarios o provisiones cuya constitución sea obligatoria por disposición legal o de decreto reglamentario.

PARAGRAFO. - Las causales previstas en el presente artículo deberán evaluarse de manera integral, considerando simultáneamente la situación financiera, la continuidad en la prestación de los servicios, el cumplimiento de la función social, la adecuada administración de los recursos del Subsidio Familiar y la capacidad institucional de recuperación de la entidad.

ARTÍCULO 33°.- EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL. La intervención administrativa produce los siguientes efectos:

33.1.- La suspensión del cargo de los miembros del consejo directivo y del director administrativo, quienes serán inmediatamente reintegrados a sus funciones cuando se ordene el levantamiento de la medida.

33.2.- La separación del revisor fiscal, siempre que en las circunstancias que dieron lugar a la intervención sean atribuibles total o parcialmente a su conducta. La anterior, sin perjuicio de que posteriormente pueda ser removido mediante acto administrativo motivado. En su reemplazo actuará el revisor fiscal suplente, de haberlo, u otro profesional de la persona jurídica que hubiese sido designada para el efecto, de ser el caso. En ausencia de todos los anteriores, la Asamblea General de Afiliados procederá a elegir nuevo revisor fiscal de acuerdo con el procedimiento previsto en la ley y los estatutos.

33.3.- La designación de un agente especial de intervención de la terna que defina la Asamblea General de Afiliados de la Caja, que desempeñará las funciones del Consejo Directivo de la caja intervenida y se encargará del nombramiento del director administrativo según el caso.

33.4.- La improcedencia del registro de la cancelación de cualquier gravamen constituido a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación está sujeta a registro, salvo expresa autorización del agente especial designado. Así mismo, los registradores no podrán inscribir ningún acto que afecte el dominio de los bienes de propiedad de la intervenida, so pena de ineficacia, salvo que dicho acto haya sido realizado por el agente especial.

33.5.- La suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de la intervención administrativa por razón de obligaciones anteriores a la adopción de dicha medida. A los procesos ejecutivos se aplicarán en lo pertinente las reglas previstas por los artículos 20 y 76 de la Ley 1116 de 2006 o la que haga sus veces. La actuación correspondiente será remitida al agente especial.

33.6.- La cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la intervención administrativa que afecten bienes de la entidad. La Superintendencia de Subsidio Familiar librará los oficios correspondientes.

33.7.- La suspensión de pagos de las obligaciones causadas hasta el momento de la intervención administrativa, cuando así lo determine la Superintendencia de Subsidio Familiar en el acto administrativo que decrete la intervención. En el evento en que inicialmente no se hayan suspendido los pagos, la Superintendencia de Subsidio Familiar en el momento en que lo considere conveniente, podrá decretar dicha suspensión. En tal caso los pagos se realizarán durante el proceso de liquidación, si ésta se dispone, o dentro del proceso destinado a restablecer la entidad para que pueda desarrollar su objeto social o se acuerde con los acreedores. No obstante, la nómina continuará pagándose normalmente, en la medida en que los recursos de la entidad lo permitan.

33.8.- La interrupción de la prescripción y la no operancia de la caducidad respecto de los créditos a cargo de la entidad que hayan surgido o se hayan hecho exigibles antes de la intervención administrativa.

33.9.- El que todos los acreedores, incluidos los garantizados, queden sujetos a las medidas que se adopten, por lo cual para ejercer sus derechos y hacer efectivo cualquier tipo de garantía de que dispongan frente a la institución objeto de la medida de intervención, deberán actuar dentro del marco de la medida y de conformidad con las disposiciones que la rigen.

PARÁGRAFO PRIMERO. En la intervención parcial no procederá la suspensión del consejo directivo ni del director administrativo. No obstante, el funcionamiento del servicio, programa o actividad sobre la cual recae intervención deberá sujetarse a las instrucciones y parámetros que defina y/o apruebe la Superintendencia de Subsidio Familiar a través del agente especial de intervención designado.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El revisor fiscal, además de las funciones a su cargo, representará los intereses legítimos de la Asamblea General de Afiliados como máxima autoridad de la corporación. En consecuencia, el revisor fiscal deberá rendir informes trimestrales a la Asamblea acerca del desempeño del agente especial en el ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO TERCERO. Ni el agente especial de intervención ni el director administrativo podrán modificar ni eliminar los reglamentos, manuales internos, ni los topes de contratación vigente al momento del inicio del ejercicio del cargo. Así mismo, no podrán enajenar, gravar o disponer de activos fijos de la corporación sin autorización previa de la Asamblea General de Afiliados, salvo que se trate de operaciones del giro ordinario de los negocios.

ARTÍCULO 34°.- PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. - El procedimiento para la adopción de la intervención administrativa inicia con la recepción y análisis del informe elaborado por el agente especial de vigilancia total que dé cuenta de los resultados de la medida preventiva adoptada.

Si se encuentra mérito, se expedirá un acto administrativo motivado que dé apertura al procedimiento para la imposición de una intervención administrativa, con la indicación cierta de las evidencias que den cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos que sustenten la decisión y la indicación de la causal y requisitos previstos en el artículo 32 de la presente ley. La decisión deberá notificarse personalmente al ente vigilado quien tendrá acceso a la totalidad del expediente.

Del acto de apertura se deberá dar traslado al ente vigilado por el término de diez (10) días, el cual se ampliará hasta por diez (10) días adicionales, si con anterioridad a la finalización del primer término, manifiesta su intención de aportar como prueba un dictamen pericial o informe técnico.

La Superintendencia delegada para la Responsabilidad y las Medidas Especiales decretará y practicará las pruebas solicitadas y las que considere necesarias con el fin de establecer la real existencia de las circunstancias fácticas y jurídicas que dieron lugar a la apertura del procedimiento administrativo, para lo cual contará con un término máximo de sesenta (60) días.

Transcurrida la etapa probatoria, se pondrán en conocimiento las pruebas obrantes en el expediente por el término de diez (10) días para que el ente vigilado se pronuncie sobre las mismas y formule argumentos de defensa.

Vencido el término anterior, la Superintendencia Delegada tendrá un término hasta de veinte (20) días hábiles, para expedir el acto administrativo que archive la actuación o que imponga una medida de intervención. El acto respectivo será motivado y deberá notificarse personalmente al director administrativo de la Caja de Compensación Familiar y comunicarse a los miembros principales del consejo directivo, al revisor fiscal y al agente de vigilancia especial en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Contra el acto administrativo que decida sobre la imposición de una medida preventiva procederá el recurso de reposición y en subsidio de apelación ante el Superintendente de Subsidio Familiar, los cuales se concederán en el efecto suspensivo.

ARTÍCULO 35°.- AGENTE ESPECIAL DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. – Durante la vigencia de la medida de intervención administrativa total, como consecuencia de la suspensión del director Administrativo y de los miembros del Consejo Directivo, el Agente Especial cumplirá las funciones de este Consejo y designará al director Administrativo de intervención. La vinculación laboral del director Administrativo de Intervención, estará sujeta estrictamente a la duración de la medida, sin que sus condiciones laborales puedan desconocer la naturaleza provisional de la misma, en virtud de lo cual puede ser removido en cualquier momento.

En los casos de la intervención administrativa parcial, no se podrá suspender al director Administrativo de la Caja ni a los miembros del Consejo Directivo. El Agente Especial de Intervención ejercerá las funciones del Consejo Directivo, única y exclusivamente, en relación con actividad, servicios, programa específico de la Caja que hubiese sido afectado con la medida. La administración de sus funciones a otros asuntos será causal de su remoción.

ARTÍCULO 36°.- CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE IMPONE UNA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. El acto administrativo que decrete la intervención administrativa deberá contener como mínimo:

36.1.- Competencia y antecedentes.

36.2.- La relación del informe presentado por el agente especial de vigilancia respecto de las medidas preventivas anteriormente adoptadas.

36.3.- Relación de las actuaciones cumplidas en desarrollo del acto de apertura del procedimiento.

36.4.- Relación de los argumentos presentados por el ente investigado.

36.5.- La relación de las pruebas recaudadas con la indicación expresa y clara del mérito que se le otorgó a cada una de éstas.

36.6.- El señalamiento de la causal o causales que se pretendan aplicar.

36.7.- La sustentación objetiva y estricta de adecuación entre los supuestos fácticos que configuran la causal y la efectivamente probado en la actuación y la expresión de los motivos por los cuales la Superintendencia entienda desvirtuados los argumentos presentados por la Caja de Compensación Familiar.

36.8.- El juicio de adecuación, ponderación y proporcionalidad que permite concluir que, en el caso concreto, las medidas preventivas implementadas previamente fueron insuficientes para corregir las situaciones que dieron origen a su imposición y que, por lo tanto, la intervención administrativa resulta idónea y necesaria para superarlas.

36.9.- El término de la medida, justificando por qué el plazo escogido es el estrictamente necesario y proporcional para superar en el menor tiempo posible la situación que haya dado lugar a la medida. En todo caso, el término no puede ser mayor a doce (12) meses, el cual podrá ser prorrogado hasta por seis (6) meses adicionales, por una sola vez, mediante decisión motivada en la cual se demuestre que subsisten los motivos que originaron la medida, decisión frente a la cual proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación.

36.10.- Las instrucciones, recomendaciones y/o plan de mejoramiento que se consideren adecuados para superar, en el menor tiempo posible, la situación que haya dado lugar a la medida y la situación en la cual se espera que se encuentre la Caja de Compensación Familiar al finalizar el plazo de intervención administrativa.

36.11.- La decisión sobre la suspensión total o parcial de los miembros del consejo directivo, del director administrativo o del revisor fiscal, según corresponda, medida que sólo opera en los casos de intervención administrativa total.

36.12.- La orden de convocatoria a una Asamblea Extraordinaria de Afiliados en la cual se definirá la terna que integrará los candidatos para la designación del agente de intervención cuando sea el caso. Mientras se expide la terna, se designará a un funcionario del nivel directivo o asesor que ejercerá las funciones de agente de intervención y las funciones del consejo directivo y la designación del director administrativo.

36.13.- Indicación de los efectos de la medida de intervención y la forma como se informarán y ejecutarán, conforme con lo previsto en esta Ley.

PARÁGRAFO PRIMERO. - En ningún caso, la prórroga de la medida podrá sustentarse en causas diferentes a los hechos y causal que le dio origen.

PARÁGRAFO SEGUNDO. – En ningún caso la adopción y ejecución de la medida dará lugar a suspender el funcionamiento ordinario de la Asamblea de afiliados de la Caja de Compensación.

Durante la intervención administrativa la Asamblea de Afiliados ejercerá sin ningún tipo de restricción, la plenitud de las atribuciones prevista en el artículo 47 de la Ley 21 de 1982 o norma legal que lo modifique.

PARÁGRAFO TERCERO. - El incumplimiento de la obligación prevista en el numeral 36.12 del presente artículo será causal de remoción del agente temporal que designe la Superintendencia mientras se expide la terna por parte de la Asamblea.

PARÁGRAFO CUARTO. - La medida de intervención administrativa tendrá un plazo preclusivo y máximo de doce meses (12) meses, prorrogables por seis (6) meses adicionales, al cabo de los cuales se entenderá levantada la medida salvo que, dentro de los quince (15) días hábiles previos a la expiración de la intervención administrativa total, el Superintendente Delegado para la Responsabilidad y Medidas Especiales opte por iniciar el procedimiento de liquidación en los términos del artículo Capítulo IV de esta ley.

La prórroga procederá si se acredita que subsistían los motivos que originaron la medida, mediante decisión motivada susceptible del recurso de reposición y en subsidio el de apelación.

ARTÍCULO 37°.- EJECUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. En firme el acto administrativo que adopta la intervención administrativa, el Superintendente de Subsidio Familiar ordenará la práctica de una visita especial circunscrita al objeto de la medida de intervención, en la cual tomará posesión de los bienes y haberes de la entidad intervenida en lo que se refiere a los recursos, programas y actividades que se financian directamente con los recursos que pagan los empleadores para el reconocimiento del subsidio familiar. Todo ello deberá ser consignado en un acta, en la cual se dejará constancia del estado general y particular de la caja por programas obligatorios (Fondos de Ley) y demás cuentas contables e indicadores financieros y operativos, según sea el caso. En la diligencia participará el secretario general y/o el director jurídico o los que hagan sus veces, con el fin de dejar las constancias del caso.

La intervención administrativa se hará con fines de administración por el tiempo que dure la medida.

El agente especial presentará informes bimensuales ante el Superintendente Delegado para la Responsabilidad y Medidas especiales sobre el cumplimiento de las medidas y recomendaciones contenidas en el acto administrativo de intervención, las acciones realizadas, el estado general y particular de la caja de compensación familiar y las proyecciones estimadas, los cuales deberán publicarse sin reservas en la sede electrónica de la entidad intervenida y de la Superintendencia de Subsidio Familiar, con excepción de la información que goce de expresa reserva legal.

ARTÍCULO 38.- LEVANTAMIENTO DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. Transcurrido el término de duración de la intervención administrativa o cuando la caja deje de estar incursa en las causales que dieron origen a la medida, cualquier integrante de la asamblea general de afiliados o empleado de la entidad intervenida, usuario o el agente especial de intervención, podrán solicitar el levantamiento de la intervención administrativa impuesta por el Superintendente Delegado para la Responsabilidad y Medidas Especiales o dependencia que haga sus veces, adjuntando los informes y soportes que sean del caso.

Recibida la solicitud, el Superintendente Delegado deberá solicitar dentro de los tres (3) días siguientes al agente especial de intervención, un informe del estado de cumplimiento de la medida preventiva, el cual deberá remitirse en un término improrrogable de cinco (5) días. Cuando quien solicite el levantamiento de la medida sea el agente de vigilancia especial, su solicitud deberá sustentarse directamente en el informe de que trata el inciso anterior y en ese caso, lo presentará directamente al Superintendente delegado.

Transcurrido este último plazo, dentro termino perentorio de los quince (15) días siguientes, el Superintendente delegado deberá notificar el acto administrativo mediante el cual defina si mantiene o levanta la medida preventiva decisión frente a la cual procede el recurso de reposición y, en subsidio el de apelación ante el Superintendente de Subsidio Familiar, los cuales se concederán en el efecto devolutivo.

Si el acto administrativo no se expide en el término fijado en el inciso anterior del presente artículo, se entenderá decidida la solicitud de levantamiento de la intervención administrativa a favor del peticionario.

En la decisión que levante o termine la intervención administrativa, se ordenará de forma inmediata el reintegro de los miembros del consejo directivo de la Caja y de su director administrativo.

Finalizada la intervención administrativa, la Superintendencia del Subsidio Familiar podrá ordenar la(s) medida(s) preventiva(s) que considere pertinentes frente a las acciones o situaciones que no han sido subsanadas en su totalidad para lo cual se expedirá directamente el acto administrativo previsto en el artículo 28 de la presente ley.

PARÁGRAFO. Sin perjuicio de lo contenido en el presente artículo, transcurrido el término máximo de vigencia de la intervención administrativa, la misma se entenderá levantada de pleno derecho sin necesidad de acto administrativo que así lo defina, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39 de la presente ley frente a la liquidación de las cajas de compensación familiar.

CAPÍTULO IV

LIQUIDACIÓN DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

ARTÍCULO 39.- CAUSALES DE LIQUIDACION DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. - Procederá la liquidación si, al vencimiento de la intervención administrativa total, se demuestra el fracaso de la medida para superar la situación crítica que motivó su adopción y, adicionalmente, se configuren las siguientes situaciones:

39.1.- Agravamiento crítico, objetivo y verificable de las causales que dieron origen a la imposición de la medida de intervención, por motivos no imputables a la gestión de la Superintendencia, cuando se verifique que una vez expirado el plazo de intervención administrativa, no se alcanzaron las metas anunciadas en el acto administrativo que impuso esa medida de conformidad con lo mencionado en el artículo 30 de esta ley y, además, la entidad vigilada no se encuentra en condiciones de garantizar la continuidad de los servicios o la protección de los derechos de los afiliados y beneficiarios con la adecuada administración de los recursos destinados al subsidio familiar.

39.2.- Incumplimiento de las apropiaciones obligatorias previstas en la ley por parte de los sujetos investigados.

39.3.- Incumplimiento del Plan de Mejoramiento presentado por la entidad sujeta a inspección y vigilancia que conlleve a concluir razonablemente que a la caja de compensación familiar intervenida le resulta material o financieramente imposible continuar desarrollando su objeto legal.

Antes de ordenar la liquidación, la Superintendencia deberá dejar constancia técnica de que fueron evaluadas las alternativas razonables de recuperación institucional y que ninguna de ellas resultó suficiente para garantizar la continuidad de la función social y la adecuada administración de los recursos del subsidio familiar.

PARÁGRAFO: Si, pese a la existencia de las causales mencionadas, se constata que la Caja de Compensación en Liquidación es la única que funciona en el respectivo ente territorial, la población de afiliados y beneficiarios se asignará a la Caja de Compensación que opere en el Departamento territorialmente más cercano, mientras se constituye una nueva Caja en el territorio en el cual se produce la liquidación.

En este caso, los bienes y derechos remanentes de la Caja Liquidada, pasarán a ser administrados por la Caja a la cual quede asignada la población de afiliados y beneficiarios, mientras se constituye una nueva Caja en el territorio, al cual se le asignarán de manera definitiva.

ARTÍCULO 40°.- PROCEDIMIENTO PARA LA LIQUIDACION DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Si, una vez vencido el término de la intervención administrativa, se permite concluir razonablemente que se configuran las causales del artículo 39, el Superintendente delegado para la Responsabilidad y Medidas Especiales podrá decretar su liquidación mediante acto administrativo motivado que contenga las pruebas que sustentan la decisión.

El acto administrativo que decrete la liquidación de una caja de compensación familiar deberá notificarse personalmente en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a la Asamblea General de Afiliados o través de su presidente, vicepresidente o el que haga sus veces, publicarse en un medio de comunicación de amplia difusión local, departamental y nacional y comunicarse por el medio más expedito y viable a los empleados y colaboradores de la entidad intervenida.

El acto administrativo que decrete la liquidación de una caja de compensación familiar es susceptible del recurso de reposición y, en subsidio de apelación ante el Superintendente de Subsidio Familiar por parte de cualquier integrante de la asamblea general de afiliados de la caja, empleado, usuario o por cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo. Los recursos se concederán en el efecto suspensivo.

En firme el acto administrativo, para la liquidación se seguirán las normas previstas para la liquidación de entidades promotoras de salud o las que hagan sus veces y, en su defecto, las contenidas para el efecto en el Estatuto Orgánico Financiero en aquello que sea compatible con la naturaleza de las cajas de compensación familiar.

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES COMUNES, VIGENCIA, RÉGIMEN DE TRANSICION Y DEROGATORIA

ARTÍCULO 41°.- RESPONSABILIDAD. La Superintendencia de Subsidio Familiar, sus funcionarios y/o los agentes especiales serán responsables de los daños antijurídicos que se ocasionen a las cajas de compensación familiar y a las demás personas afectadas causados por motivo de la adopción, ejecución, prórroga o mantenimiento de una medida preventiva o de una intervención administrativa que no cumpla con los requisitos, condiciones y términos establecidos en esta Ley, siempre que se acrediten los demás elementos de la responsabilidad aplicables.

ARTÍCULO 42°.- Ninguna persona podrá ser designada como agente especial de manera simultánea en más de dos (2) medidas de las previstas en el capítulo III de la presente Ley.

ARTÍCULO 43°.- REGIMEN DE TRANSICIÓN DE LOS PROCESOS SANCIONATORIOS Y VIGENCIA INMEDIATA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE SALVAMENTO. Las disposiciones contenidas en el Capítulo II de la potestad sancionatoria de la presente ley tiene aplicación inmediata frente a las actuaciones administrativas en curso, salvo los términos que hubieren empezado a correr y las etapas o diligencias que ya estuvieren iniciadas las cuales continuarán rigiéndose por la ley anterior.

A la entrada en vigencia de la presente ley, se configurará de pleno derecho el decaimiento de los actos administrativos que hubieren adoptado medidas preventivas o cautelares, de intervención administrativa o sanciones con fundamento en las disposiciones derogadas por la presente ley.

El decaimiento opera sin necesidad de declaración administrativa y conlleva, por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar, la ejecución inmediata de las acciones y las convocatorias necesarias a los efectos de integración del Consejo Directivo y la elección del director Administrativo de la Caja de Compensación.

ARTÍCULO 44°.- DEROGATORIA. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 15 y 16 de la Ley 25 de 1981, el artículo 17 y el numeral 10 del artículo 24 de la Ley 789 de 2002.

ARTÍCULO 45°.- VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Atentamente,

Andrés Eduardo Forero Molina
Senador de la República Autor
partido Centro Democrático

Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Senador de la República Autor
Partido Centro Democrático

Germán Rodríguez Prieto
Senador de la República
Partido Salvación Nacional

Daniel Felipe Briceño Montes
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Ariady Alvarado Patiño
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 224/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 29 / 10 / 26 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO GENERAL

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1.- Objeto y ámbito de aplicación

El capítulo I del proyecto de ley se ocupa de establecer su objeto y ámbito de aplicación, reiterando las funciones que, desde su creación, ha tenido la Superintendencia del Subsidio Familiar en relación con las actividades, programas y servicios que prestan las cajas de compensación familiar, estrictamente en lo que atañe a aquellos financiados con recursos de la prestación social de origen la laboral que constituye el Subsidio Familiar. En tal sentido, en el contexto de lo que ya regulan los artículos 3° y 4° de la Ley 25 de 1981, así como el numeral 1° del artículo 24 de la Ley 789 de 2002, el proyecto de ley se ocupa de regular, por un lado, el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar, y por el otro, la adopción de medidas preventivas y de salvamento respecto de los sujetos que son objeto de su vigilancia y en relación con los recursos que pagan los empleadores por concepto del subsidio familiar, es decir, en estricto sentido, los recursos que integran el Subsidio Familiar.

El propósito es, precisamente, garantizar los fines que esta prestación social persigue, en línea con la legislación vigente desde hace décadas. Así las cosas, el artículo 2° del proyecto de ley señala como ámbito de aplicación las actividades que desarrollan las cajas de compensación familiar, así como a sus directivos, consejeros, administradores, empleados y revisor fiscal, para la gestión de los recursos que pagan los empleadores por concepto de esta prestación social. Es decir, sobre las actividades, programas y servicios que se financian con la prestación social del subsidio familiar que sufragan los empleadores.

El motivo es que, según lo reitera el proyecto, las actividades que se cumplen con los recursos que integran el Subsidio Familiar son de interés público y dignos de protección. Por tanto, las CCF como corporaciones privadas regidas por el Código Civil, según lo establecido en la Ley 21 de 1982, que cumplen una actividad de interés público, están sometidas a la IVC de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Y, esta definición del alcance permite, de paso, excluir otras actividades, programas y servicios que, por autorización del legislador y en el marco de la autonomía de las cajas, estas prestan o ejecutan con fuentes autónomas y propias de financiación, es decir, las que no tienen como fuente los recursos del 4% de aportes de empleadores, sino que provienen de sus propios recursos y son, por lo tanto, autosostenibles.

Tal como está previsto en las leyes 25 de 1981 (artículo 3°) y 789 de 2002 (artículo 24 numeral), la competencia de la Superintendencia del Subsidio Familiar sólo se circunscribe al recaudo, administración y pago de los recursos que integran el Sistema del Subsidio Familiar, sin poderse extender a otros ámbitos de actividad de las Cajas de Compensación Familiar diferentes y que por su naturaleza estén sometidos a otros ámbitos de inspección, vigilancia y control (en adelante "IVC").

En efecto, desde un principio las CCF han ejecutado las actividades y acciones inherentes a la materialización del pago del subsidio familiar en sus tres modalidades (monetario, en especie y en servicios), también lo es que progresivamente han sido habilitadas por el legislador con una diversidad de actividades que si bien gravitan alrededor de los programas sociales propios del Subsidio Familiar las convierte en verdaderas empresas líderes en el sector privado. En un primer momento la ley 21 de 1982 al reforzar la evolución

que tratan las CCF, dispuso que además del pago del subsidio familiar podrían efectuar obras y programas sociales en el ámbito de la salud, nutrición, mercadeo, educación, vivienda, crédito social, recreación entre otras materias. Luego en una etapa posterior, el legislador al reconocer la madurez empresarial de las CCF, mediante la Ley 789 de 2002 (ver artículo 16) las habilitó para realizar actividades sociales y comerciales en desarrollo de la libertad de empresa, libre iniciativa y competencia.

Así lo ha reconocido expresamente la jurisprudencia al proteger la autonomía de las cajas como corporaciones privadas, en la sentencia C-429 de 2019. En efecto, en esta providencia Hito, se destaca que de acuerdo con lo estatuido en el artículo 41 de la Ley 21, adicionado, *por el artículo 16 de la ley 789 "los Cajas de Compensación Familiar han diversificado sus actividades económicas y, en este orden de ideas, se ocupan de otros aspectos distintos"* (ver apartados 61) a la administración de los recursos del subsidio familiar y en tal sentido consideró *"Indispensable resaltar que se trata de entidades que desempeñan diversas actividades económicas y que las normas legales han ampliado cada vez más el espectro de los posibles sectores en los cuales pueden participar"* (apartado 65) Y así luego de analizar la evolución de estas corporaciones y su ámbito de acción en el sistema económico la Corte hace las siguientes consideraciones:

"88. Ahora bien, como se indicó anteriormente, las cajas de compensación familiar han experimentado una transformación significativa en las últimas décadas, pues pasaron de ser titulares de unas pocas funciones, restringidas en su ámbito de acción, a ejercer múltiples competencias en sectores económicos diversos. De este modo, su condición de agentes económicos ha adquirido una nueva connotación a partir de las modificaciones de su régimen legal.

En este sentido, vale destacar que se trata de actores privados que participan en la economía e intervienen en el servicio público de seguridad social e incluso, en algunos casos, pueden participar en su prestación, como ocurre con la participación que tienen en el sector de la salud.

(...)

95.Conviene anotar que la exigencia de contar con autorizaciones previas de la Superintendencia del Subsidio Familiar constituye una ***restricción*** *para los derechos y prerrogativas de las cajas de compensación familiar, en su condición de entidades sometidas a la inspección, vigilancia y control, por cuanto limita: (i) su autonomía privada, pues implica un recorte de las facultades para tomar decisiones sobre la gestión de sus asuntos; (ii) el ejercicio del derecho de propiedad de estas entidades que tienen la naturaleza de particulares y administran también recursos de su patrimonio propio, que no tienen la naturaleza de parafiscales; (iii) su libertad de empresa, en tanto se trata de corporaciones que ejercen distintas actividades económicas y mercantiles; y (iv) la libre competencia económica, en cuanto se imponen cargas adicionales a las cajas de compensación familiar en comparación con otros agentes del mercado que desempeñan las actividades para las cuales se encuentran facultadas estas entidades.*

(...)

103.(...) En relación con este aspecto, se debe considerar lo expuesto en esta providencia con respecto al cambio del contexto económico que han experimentado las cajas de compensación familiar, en la medida en que actualmente intervienen en varios sectores de la economía que están regidos por reglas de mercado. No obstante, estas corporaciones quedan en desventaja respecto de los demás actores económicos que concurren con ellas en las distintas actividades económicas que están facultadas para desempeñar. En este sentido, las medidas analizadas implican una desigualdad para las cajas de compensación para reaccionar a la dinámica del mercado, lo cual puede incidir en la libre competencia."

Cabe resaltar que en relación con otras actividades distintas al recaudo, administración y destinación de los recursos que integran la prestación social laboral del Subsidio Familiar, las cajas de compensación familiar, como verdaderas agentes del mercado, están sujetas a IVC de otras autoridades superintendencias (como la de Industria y Comercio, la de Sociedades, la Superintendencia Financiera), las secretarías de educación de las entidades territoriales y el Ministerio del Deporte, entre otras autoridades que ejercen algún tipo de control administrativo sobre estas corporaciones. Esta multiplicidad de agentes, en no pocas ocasiones, ha generado conflictos en relación con el ente que debe aplicar una competencia prevalente. De allí la importancia de sistematizar la regulación existente en aras de delimitar con precisión el ámbito de competencia de la Superintendencia del Subsidio Familiar. En suma, sus funciones, en este caso, para el ejercicio de sus potestades sancionatorias y para la imposición de medidas preventivas y de control, se circunscriben única y exclusivamente a verificar el correcto uso y destinación de los recursos que integran esta prestación social.

1.2.- LA POTESTAD SANCIONATORIA

1.2.1.- Objeto y ámbito de aplicación.

En su capítulo II, el proyecto regula todo lo concerniente al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en cabeza de la Superintendencia del Subsidio Familiar, en relación con la utilización y destinación de los recursos que pagan los empleadores por concepto de la prestación social de origen laboral que integra el subsidio familiar. Se trata de una regulación independiente y especial que incluye principios, titularidad, procedimiento, causales y tipología de sanciones, a fin de evitar la arbitrariedad o desviación de poder en la aplicación de estas últimas, asegurándose en cambio de que estén encaminadas a la protección de los recursos del sistema de subsidio familiar y de que desarrollen los parámetros constitucionales que, para tal fin, contienen los artículos 29, 150 y 209 Superiores.

En esto hizo énfasis la Corte Constitucional en la mencionada sentencia C-295 de 2025, en la cual quedó establecido que el principio de 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"*, al punto que la indeterminación y ambigüedad de las medidas cautelares y sancionatorias de los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7 del Decreto Ley 2150 de 1992 conllevaron precisamente a su declaratoria de inexequibilidad, por vulneración de los principios de legalidad y debido proceso.

Es necesario, entonces, superar la indeterminación y ambigüedad, diferenciando claramente objetivos, características y procedimientos propios que permitan un esquema dual como el que aquí se propone (existencia de medidas preventivas y sancionatorias), siguiendo lo dictado por las sentencias C-703 de 2010, C-491 de 2016 y C-298 de 2025, entre otras. Y, para satisfacer los mencionados principios, el proyecto diseña las formas propias del procedimiento sancionatorio, mediante un trámite diferenciable frente a las medidas preventivas o cautelares, en respeto del principio de reserva de ley en cuanto a la regulación de las funciones de inspección, vigilancia y control.

Se hace precisión en que esta potestad se ejerce sobre las entidades vigiladas, es decir, de manera institucional; y, al mismo tiempo, puede ejercerse sobre los titulares de estas entidades, es decir, sus directivos, sus empleados y quienes ejercen las funciones de revisoría fiscal.

1.1.2.- Principios rectores.

El proyecto se ocupa en primer lugar, en definir los principios rectores en materia sancionadora, **específicamente aplicables** en función de la naturaleza del Subsidio Familiar, en el propósito de fijar criterios de obligatoria observancia por parte de los operadores jurídicos en la interpretación y alcance de las disposiciones sustantivas y procesales en función de los deberes de los entes y sujetos vigilados, en garantía de los sujetos procesales y de la objetividad que debe regir las actuaciones de la Superintendencia. Todo ello, en cumplimiento de los lineamientos jurisprudenciales que se han invocado, y para guiar a las autoridades en la interpretación y aplicación de las restantes normas del Capítulo II lo cual, a su turno, otorgará a los administrados parámetros para contradecir e impugnar, cuando proceda, medidas ilegales.

Estos principios son:

a.- Principio de responsabilidad individual. - Hace énfasis en la necesidad de que las sanciones que se impongan, en el marco del régimen sancionatorio que se regula, correspondan, estrictamente, a faltas personalmente imputables a sujetos específicos, por la realización de conductas tipificadas e incumplimiento de obligaciones fijadas previamente en normas constitucionales, legales y estatutarias en el marco del subsidio familiar, tanto en lo personal como en lo institucional.

b.- Principio de tipicidad. - Consagra la necesidad de establecer sanciones solo por conductas descritas como infracciones administrativas en disposiciones de rango constitucional y legal, así como en las normas estatutarias, con proscripción de todo criterio subjetivo o discrecional en cabeza de la Superintendencia al definir las conductas sancionables.

c.- Principio de antijuridicidad material. - Trae al escenario del subsidio familiar la necesidad de que la sanción exija la prueba de una afectación real, efectiva y relevante del bien jurídico tutelado; por tanto, no habrá sanción cuando la conducta carezca de lesividad material, así se encuentre formalmente descrita en la normativa.

d.- Principio de culpabilidad. - Como parte del núcleo esencial de toda responsabilidad subjetiva, en este caso del régimen sancionatorio en el Sistema del Subsidio Familiar, se consagra el principio de culpabilidad sobre la base de que la imputación de la conducta a una entidad o a un sujeto vigilado exige de la Superintendencia la carga de probar que fue cometida a título de dolo o culpa grave.

Del mismo modo, como parte de esa carga probatoria, se exige que la culpabilidad no pueda acreditarse con el mero incumplimiento de la norma, ni ser objeto de presunciones legales o administrativas y en tal sentido, la exigencia de probar la conducta imputable, la relación de conexidad y grado de culpa de cada sujeto investigado.

e.- Principio de favorabilidad. - Da lugar a la aplicación de la norma más favorable a los investigados al momento de resolverse el procedimiento administrativo sancionador.

f.-Principio de in dubio pro investigado. - De otro lado, se trae el principio de in dubio pro investigado, en el sentido de que cualquier duda o discusión sobre la existencia o acreditación de los elementos de esta responsabilidad, o sobre la interpretación de las disposiciones aplicables, debe resolverse en favor de los investigados.

g.- Principio de necesidad de la prueba. - Se trae el principio de que toda decisión debe basarse en pruebas legalmente producidas e incorporadas al proceso, sobre la base de que la carga de la prueba en el ámbito sancionador siempre recae en cabeza de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Igualmente, exige la apreciación integral conforme a las reglas de la sana crítica por parte del operador jurídico, quien debe pronunciarse motivadamente sobre el mérito de cada prueba, tanto en cuanto favorezca como en cuanto desfavorezca al investigado.

En consonancia con los demás principios mencionados, dentro de los principios de la prueba se exige la prueba de la conducta, de la culpabilidad y de la lesión al bien jurídico, y, por supuesto, la consecuencia de inexistencia de la prueba cuando esta sea recaudada sin el cumplimiento de los requisitos legales.

h.- Principio de razonabilidad. - Se consagra también el principio de razonabilidad, a la luz de los criterios establecidos en la jurisprudencia referida, conforme a la cual solo se impondrá sanción cuando resulte necesaria y razonable y cuando, además, se justifique la graduación correspondiente, descartando otras formas de menor lesividad.

i.- Principio de proporcionalidad. - Consonante con lo anterior, se consagra el principio de proporcionalidad, en el sentido de que la graduación de la sanción, debe corresponder a la gravedad de la conducta y al nivel de afectación de los bienes jurídicos tutelados, en un escenario de aplicación escalonada y gradual.

j.- Principio de autonomía. - Finalmente, se establece el principio de autonomía para garantizar la debida autonomía entre las funciones del órgano vigilante y la entidad vigilada y busca que la potestad sancionadora, las medidas preventivas o de salvamento y, en general, las funciones de inspección, vigilancia y control, se utilicen de manera objetiva, y no para anular la autonomía de las cajas, ni para sustituirlas en la toma de decisiones, ni para contemplar o instrumentar mecanismos de coadministración o condicionamiento en la toma de decisiones que les corresponden a estas corporaciones. En el mismo sentido, tampoco podrán imponerse sanciones o medidas por criterios de administración o por meras razones de conveniencia.

1.1.3.- Tipología de faltas administrativas

El proyecto se ocupa de establecer una tipología de faltas administrativas sancionables bajo la premisa de que sea la fuente constitucional o legal, la única para tipificar las conductas sancionables en desarrollo de la regla constitucional de las previa (artículo 29 C.P). Ello conjuga con los parámetros jurisprudenciales dictados por la Corte Constitucional sobre la potestad sancionadora administrativa ejercida en materia de inspección, vigilancia y control, entre cuyos rasgos distintivos -frente al ius puniendi en derecho penal- se incluyen, de manera protagónica, *el principio de legalidad flexible* (por la naturaleza técnica y variable de las conductas sancionadas) y *el principio de tipicidad relativa*, en la medida en que la definición de las conductas sancionables depende de los bienes jurídicos protegidos, de los fines que orientan el ejercicio de las facultades sancionatorias y de los derechos cuya restricción se admite, lo que genera mayor amplitud en la determinación de la conducta y la sanción aplicable[1]. Por eso es constitucionalmente admisible utilizar la técnica de la remisión en blanco, de manera que la falta se estructure a partir de la integración normativa de disposiciones de rango constitucional o legal, en cumplimiento del principio de ley previa.

En todo caso, no puede perderse de vista que, según la sentencia C-393 de 2006, el principio de legalidad, en su componente de tipicidad, requiere cuando menos (i) que la conducta sancionable esté descrita de manera clara y suficientemente determinada, ya sea porque está determinada en el mismo cuerpo normativo o porque puede determinarse a partir de la aplicación a otras normas, (ii) que el contenido material de la sanción esté definido en la ley, y (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción.[2]

Este aspecto esencial de toda potestad administrativa sancionadora no es tan claro en la actualidad del Sistema del Subsidio Familiar y resulta necesario para proscribir toda posibilidad de discrecionalidad en una materia que debe ser reglada en sentido estricto.

Así las cosas, el proyecto diferencia, por la vía de la remisión en blanco entre fuentes legales, entre tres tipos de faltas, a saber:

a.-Faltas gravísimas

Comprenden conductas como la reiteración de conductas ya sancionadas por faltas graves o impuestas por la contravención de normas constitucionales, legales y estatutarias; el desvío de los recursos que integran la prestación social del subsidio familiar; la obstrucción manifiesta y dolosa de las labores de inspección, vigilancia y control; y la información falsa o manipulada.

En relación con la reiteración de conductas ya sancionadas como faltas graves, la norma del proyecto se ocupa en mantener un límite preciso de dos (2) años para evitar invocación indefinida de antecedentes sancionatorios o la configuración de sanciones perpetuas o imedimibles (prohibidas por el artículo 28 de la Constitución), así como la exigencia de tratarse de sanciones ya ejecutoriadas.

El proyecto tipifica como falta administrativa gravísima la realización objetiva de una conducta descrita en la ley penal como delito doloso, cuando esta se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la administración, dirección o control de los recursos del subsidio familiar, y siempre que afecte dichos recursos o los derechos de los afiliados y beneficiarios. Se trata del supuesto de extrema gravedad y que, en todo caso, exigirá una estricta dinámica probatoria sobre la afectación material de los deberes, la probidad de quien gestiona estos recursos de naturaleza social y la manifiesta afectación al interés público que la ley reconoce a esta actividad.

b.-Faltas graves

Se contemplan como faltas graves la ejecución de actos contrarios a las normas constitucionales, legales, de decretos reglamentarios y estatutarias de las cajas de compensación familiar; así como el incumplimiento de órdenes o instrucciones de la Superintendencia, siempre y cuando dicho incumplimiento constituya violación directa de la ley. En este último punto, cabe advertir que no se trata de convertir la instrucción de la Superintendencia en falta administrativa per se, lo cual sería inconstitucional, sino solamente cuando dicho incumplimiento constituye una infracción directa de un mandato constitucional o legal. En consecuencia, el incumplimiento de instrucciones administrativas que no desarrollen directamente un mandato expreso de la Constitución o de la ley no configurará falta administrativa por sí misma.

Al mismo tiempo, también se califica como falta grave la negativa o demora injustificada en el suministro de información.

c.- Faltas leves

Dentro de las faltas leves se clasifican los incumplimientos de deberes de información que puedan ser subsanados, el incumplimiento de plazos, y un primer incumplimiento de las disposiciones del sistema.

1.1.4.- Sistema de sanciones

El proyecto establece un sistema de sanciones con precisa delimitación entre las sanciones institucionales, por un lado, y las sanciones personales, por el otro, de conformidad con los principios rectores ya señalados, de manera que sean proporcionales para quien las soporta y que los directivos, representantes legales y empleados de las entidades vigiladas solo sean responsables por el incumplimiento directo y personal de las obligaciones que se les encomienden. Con ello se busca superar situaciones que han ocurrido hasta la fecha, en las que sanciones que pueden calificarse como institucionales han terminado siendo impuestas a empleados de las cajas en específico.

Por otra parte, ante la extrema gravedad de la falta gravísima prevista en el numeral 5.1.3 de proyecto, se reserva para esta y solo para esta falta, la sanción de remoción del cargo, en tanto se trata de la consecuencia más gravosa dentro de la escala sancionatoria y, por ello, exige el mayor nivel de reproche posible: la comisión, a título de dolo, de una conducta que la propia ley penal considera delictiva. De esta manera se garantiza el principio de

---

[1] Sentencias C-394 de 2019, C- 211 de 2024 y C-393 de 2006, entre otras citadas por la sentencia C-298 de 2025.
[2] Pie de página 141 de la sentencia C-298 de 2025.

proporcionalidad, pues la sanción más severa queda reservada a la infracción más grave, evitando que se aplique de forma indiscriminada o como consecuencia de faltas de menor entidad.

Ahora bien, consecuente con el principio de responsabilidad individual que estructura todo el régimen sancionatorio del proyecto, el parágrafo del artículo 6° precisa que la responsabilidad institucional que se impute a la Caja de Compensación Familiar no puede extenderse automáticamente a los miembros de su consejo directivo, a sus directores, revisores fiscales ni demás empleados. Con ello se evita que la naturaleza corporativa de la sanción sirva de fundamento para atribuir responsabilidad personal sin la demostración específica de la conducta, la culpabilidad y el nexo causal exigidos por los principios de tipicidad y culpabilidad ya desarrollados en el Capítulo II del proyecto, reafirmando que cada sujeto solo responde por su propia conducta y no por su mera pertenencia a los órganos de la entidad vigilada.

De otra parte, por virtud de lo regulado en el sistema de sanciones del proyecto, en atención a otro de los postulados en la sentencia de inexequibilidad, la medida de intervención administrativa ya no será una sanción administrativa, sino que pasará a concebirse como una medida de salvamento, encaminada precisamente a superar las condiciones que motivaron su imposición y a lograr la continuidad en el cumplimiento de su objeto social. Así, en la línea de la jurisprudencia constitucional, deja de ser una medida represiva o de represalia para convertirse en un instrumento dirigido a asegurar la sostenibilidad financiera, la adecuada prestación de los servicios y el cumplimiento de los fines del sistema de subsidio familiar que, en últimas, es el interés superior para el cual se estructuró el sistema de IVC del subsidio familiar, por el interés social que comporta.

1.1.5.- Criterios de graduación de las sanciones

Para efecto de la dosificación de las sanciones, el proyecto contempla unos criterios de graduación de las conductas, de atenuación y de agravantes, muy similares a los previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con algunos criterios propios del sistema del subsidio familiar, tales como la gravedad de la infracción y el daño causado a los afiliados, beneficiarios o al patrimonio del sistema, o el número de afiliados y beneficiarios afectados, de modo que la graduación incorpore elementos que puedan impactar en la prestación del servicio y la asignación de los subsidios. He aquí una forma de cumplir el mandato de graduación y el principio de proporcionalidad en la imposición de la sanción, en consideración a la gravedad de la conducta y al nivel de amenaza o vulneración efectiva de los bienes jurídicos tutelados, aplicando de manera escalonada o gradual las sanciones. Con ello, siempre tendrá que evidenciarse la necesidad de medidas más gravosas, al punto de impedirse la aplicación si se observa que son suficientes otras (menos lesivas) que estén disponibles.

1.1.6.- Procedimiento administrativo sancionador

El proyecto regula, a su vez, las reglas de procedimiento aplicables, partiendo de la base de que las disposiciones en materia de procedimiento administrativo sancionador se sujetarán a las disposiciones de la Primera Parte, Título III, Capítulo III, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, salvo las reglas especiales que allí se contemplan.

Como el vacío jurídico no puede suplirse simplemente acudiendo a las Leyes 25 de 1981 y 789 de 2002, ni al decreto 2595 de 2012, el proyecto de ley diseña un procedimiento sancionatorio robusto y suficiente, con garantías de defensa y contradicción, probatorias y de segunda instancia, a fin de que la actuación se pueda adelantar con pleno respeto de las formas previstas en la ley, con claros límites competenciales y definición de los tipos, causales, nivel de gravedad, temporalidad y procedimiento. En este se hacen remisiones expresas cuando resulta necesario para evitar incurrir nuevamente en una deficiencia legislativa o indeterminación jurídica insuperable como la que condujo a la inexequibilidad de los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7 del Decreto Ley 2150 de 1992.

Dentro de estas reglas especiales, cabe destacar que se distinguen, dentro del procedimiento sancionador, dos etapas: la etapa de investigación preliminar y la etapa de juzgamiento y con ello incorporar el estándar de Convencionalidad de distinguir, en toda actuación punitiva, entre las funciones de investigación y las de juzgamiento, como una garantía para los sujetos investigados.

a.- Etapa de investigación preliminar

En esta etapa, la cual no está prevista en las reglas generales del CPACA, se adelanta para definir si existe una infracción al régimen del subsidio familiar, con identificación de los presuntos responsables. En consecuencia, se prevé que el auto de investigación preliminar debe ser motivado y determinar, al menos: quién es el presunto autor —persona natural, funcionario o administrador, o la persona jurídica de la Caja— y cuál es la conducta que se le atribuye a cada uno, en coherencia con el principio de responsabilidad individual. Esta definición inicial es relevante no solo para la defensa en esta etapa, sino porque las etapas siguientes deben guardar congruencia con los motivos que dieron origen a la investigación preliminar —ya sea por queja o de oficio—, lo que impide que la investigación se convierta en una indagación abierta o ilimitada, que tome por sorpresa al investigado en fases posteriores o que, por clara incongruencia, recorte en la práctica la posibilidad real de defensa sobre los cargos o hechos que sí serán objeto de investigación. El auto se notifica personalmente a los presuntos autores y al representante legal, y no admite recursos. Esta etapa tiene una duración máxima de seis meses.

Se trata de una etapa que ha de determinar si hay lugar a la formulación de cargos o el auto de archivo de las diligencias. Se prevé que sea un funcionario del nivel directivo o asesor de la Superintendencia quien adelante la investigación, mientras que el funcionario competente para proferir el fallo definitivo sea el delegado para la Responsabilidad y las Medidas Especiales.

b.- Formulación del pliego de cargos

Vencidos los seis meses, que son de carácter preclusivo, si no existen elementos suficientes para formular cargos, el proceso debe archivarse, en lo que opera a favor del investigado el vencimiento de los términos. La formulación de cargos impone un nivel de detalle mayor que el de la investigación preliminar, porque exige la existencia de elemento objetivo y de los elementos subjetivos de la conducta, por lo que su contenido, que es premisa para su validez, debe atender a la identificación de los presuntos responsables; el detalle de la tipificación y modalidad de las conductas; las normas infringidas y su concepto de violación; el análisis probatorio, con precisión de la prueba de la conducta, de la prueba de la culpabilidad y de la prueba del bien jurídico tutelado; la calificación de la gravedad de la conducta; y el análisis de los argumentos de los distintos sujetos procesales.

Se destaca dentro de los citados elementos, que el pliego de cargos debe contener, entre otros, la *"relación y el análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados, con precisión de la prueba de la conducta, de la culpabilidad y de la afectación del interés jurídico tutelado."* Esta exigencia tripartita es esencial y debe preservarse íntegramente pues, en consonancia con los principios rectores (particularmente el de *antijuridicidad material* y el de *culpabilidad*), obliga a la Superintendencia a demostrar no solo el hecho, sino la imputación subjetiva y la lesividad material desde la formulación de cargos, evitando de entrada la imposición de sanciones por conductas que no han generado afectación real, efectiva y relevante al bien jurídico tutelado.

Tras la formulación de cargos se concede un término de descargos, entre diez días (10) como mínimo y treinta (30) como máximo, que fija el funcionario de conocimiento según la complejidad del proceso. En este plazo el investigado puede presentar sus argumentos de defensa, aportar o solicitar pruebas, y pedir que sus alegatos sean orales; si no lo solicita dentro de este término, los alegatos serán escritos.

c.- Etapa de juzgamiento

Con el pliego de cargos se inicia la etapa de juzgamiento, que será conocida por un funcionario distinto de quien adelantó la investigación preliminar en aras de la independencia e imparcialidad en la valoración probatoria y análisis del caso. Corresponde al Superintendente delegado de Responsabilidad y Medidas Especiales, ante quien se rindan los descargos y quien tiene, por consiguiente, a su cargo el decreto y la práctica de las pruebas correspondientes.

La etapa de juzgamiento, luego de la práctica de pruebas, da lugar a los alegatos de conclusión, que pueden ser escritos u orales, según lo soliciten los sujetos investigados. En todo caso, se prevé que ni el pliego de cargos ni la decisión de fondo podrán entenderse a hechos distintos de los precisados que dieron lugar al juzgamiento.

El fallo o decisión definitiva corresponde al funcionario de juzgamiento, esto es, al delegado para la Responsabilidad y las Medidas Especiales, con segunda instancia en cabeza del Superintendente del Subsidio Familiar.

En refuerzo de la garantía de imparcial, el proyecto también establece la necesaria separación entre los funcionarios que practican la visita de inspección (que genera los hallazgos) y el funcionario de investigación (que formula cargos). Así se erradica la posibilidad de que el equipo auditor que realiza la visita, y que ha adoptado posiciones institucionales previas sobre la controversia objeto de la inspección, posteriormente participe en la etapa de investigación, lo que compromete la imparcialidad objetiva.

1.1.7.- Recursos.

La regla general es la reposición, ante el mismo funcionario competente en cada etapa. Admiten además apelación —ante el Superintendente— solamente dos decisiones: (i) el auto que niega pruebas y (ii) la decisión definitiva. Las decisiones proferidas durante la etapa de investigación preliminar, como se indicó, no admiten recursos.

1.1.8.- Suspensión del proceso por plan de mejoramiento o constitución de garantías.

Como incidente procesal, el proyecto prevé la suspensión del proceso por la aprobación de un plan de mejoramiento voluntario o por la constitución de garantías, teniendo en cuenta la dinámica del sistema del subsidio familiar y siempre que sea posible, en función del tipo de conducta.

El plan de mejoramiento voluntario puede darse en cualquier etapa de la actuación administrativa sancionatoria; puede ser formulado a petición del sujeto procesal investigado, pero, al mismo tiempo, también se prevé la posibilidad de que pueda decretarse oficiosamente por parte del funcionario de conocimiento. En estos casos, la suspensión del proceso se otorga para ejecutar un plan de mejoramiento que, de cumplirse, daría lugar a la cesación del proceso y, por ende, a la exoneración de la infracción, en la medida en que se haya resarcido, en el escenario de la materialidad de la conducta, la posible infracción, y se garantice que no se incurrirá nuevamente en la misma, lo cual repercutirá en la mejor prestación de los servicios.

De cumplirse a cabalidad el plan de mejoramiento correctivo aceptado por el funcionario de conocimiento, se prevé el archivo del proceso con tránsito a cosa decidida, para la firmeza de la decisión, pues se entiende que con ello ha quedado satisfecha la finalidad misma del procedimiento sancionatorio, haciendo innecesario su avance y agotándose su objeto.

Del mismo modo, también se prevé la posibilidad de constituir garantías, como el patrimonio autónomo o garantías bancarias, en aras de resarcir la posible afectación material del bien jurídico tutelado.

1.2. MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE SALVAMENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR (Capítulo III del Proyecto).

1.2.1.- Fundamento normativo y distinción de potestades

Como quedó expuesto, la Sentencia C-266 de 2025 de la Corte Constitucional, al analizar las medidas cautelares preventivas de los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, encontró en ellas un alto grado de indeterminación y ambigüedad que no permitía distinguirlas de las medidas sancionatorias por lo cual las halló inconstitucionales. Así mismo, con motivo de su declaratoria de inexequibilidad, la Corte

exhortó al legislador en la necesidad de dotarlas de un marco normativo claro y específico, así como de precisar y distinguir sus procedimientos[1].

Pues bien, en atención a estos lineamientos, y para que sea constitucionalmente viable el esquema dual ya explicado (la coexistencia entre medidas sancionatorias y preventivas), el proyecto de ley contempla, como competencia de la Superintendencia del Subsidio Familiar, la facultad de imponer a los sujetos vigilados medidas preventivas y de salvamento ante situaciones que afecten la continuidad del servicio, la administración de los recursos que integrán el subsidio familiar y la protección de los derechos de los afiliados y beneficiarios.

En materia de las potestades de control a cargo de la Superintendencia, se acoge la delimitación contemplada en la sentencia, la cual distingue entre (i) la potestad sancionatoria, por un lado, y (ii) las medidas cautelares de carácter preventivo o correctivo y las medidas de salvamento, por el otro, precisando su finalidad, naturaleza, supuestos o causales de procedencia, las correspondientes reglas procedimentales para su imposición, y los efectos y la duración de cada grupo. Estas materias forman parte de la reserva de ley y, por tanto, deben regularse mediante disposiciones de rango legal.

Dentro del segundo grupo, el proyecto distingue, en consecuencia, dos tipos de potestades que no implican la posibilidad de imponer sanciones: las medidas preventivas propiamente dichas y las medidas de salvamento. Ambas son autónomas e independientes de cualquier procedimiento sancionatorio que se adelante sobre los mismos hechos y, en atención a lo precisado por la Corte, no podrán tener un carácter dual: no pueden ser, a la vez, precautelares y sancionatorias frente a una misma conducta. Su naturaleza común es excepcional, provisional, temporal —y, por tanto, no definitiva— y autónoma, tanto frente a las medidas sancionatorias como entre sí, la finalidad, las causales, los procedimientos y los efectos de cada una son los que consagra la parte normativa del proyecto.

Dado que el subsidio familiar es una prestación social de origen laboral administrada por personas jurídicas de derecho privado -como lo son las cajas de compensación familiar-; se prevé que estas medidas preventivas y salvamento deben circunscribirse a los servicios, actividades, programas y recursos provenientes de los pagos que realizan los empleadores por concepto de dicha prestación. A ello se suma que, lo que justifica la intervención del Estado en la economía a través de las funciones de inspección, vigilancia y control es, precisamente, la administración de recursos del subsidio familiar que deben destinarse a los trabajadores y sus beneficiarios, por su interés social. Recuérdese que, por mandato del artículo 334 de la Constitución Política, el Estado está a cargo de la dirección general de la economía, y puede intervenir "*para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo*", así como también para "*asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos*."

Reconociendo la importancia que las cajas de compensación familiar tienen en el contexto social como administradoras y garantías de esta prestación, así como la necesidad de que la Superintendencia cuente con herramientas adecuadas, razonables y proporcionales para el ejercicio de sus funciones, las medidas que se proponen están dirigidas a proteger la estructura y salvaguardar la existencia de las cajas, promover la continuidad del servicio, asegurar un adecuado uso de los recursos del subsidio familiar conforme a las normas aplicables, y superar situaciones objetivas que afecten de modo evidente, grave y anormal la adecuada prestación de los servicios o el cumplimiento de los objetivos del régimen. En los escenarios de mayor gravedad, buscan además garantizar la continuidad y estabilidad del servicio, de los programas financiados con recursos del subsidio familiar, y la protección de los derechos de beneficiarios y afiliados.

En este contexto, la aplicación de las medidas se plantea de manera escalonada y progresiva: la Superintendencia debe acudir en primera instancia a las medidas preventivas, y solo cuando estas resulten ineficaces para conjurar la situación que se presenta procederá la medida de salvamento. Ni unas ni otras comprenden el ejercicio de la potestad sancionatoria que, como se dijo, se regulan de manera autónoma y bajo principios diferenciales en el Capítulo II del Proyecto de Ley.

Finalmente, como regla común se establece (parágrafo artículo 28) que la existencia de resultados deficitarios en uno o varios programas o servicios sociales financiados con recursos del Subsidio Familiar no constituirá por sí sola causal para la adopción de medidas preventivas, de intervención o de liquidación, cuando la Caja demuestre la sostenibilidad financiera consolidada de la Corporación, el cumplimiento de las apropiaciones legales y la continuidad de la prestación de los servicios.

1.2.2. - Delimitación de las medidas preventivas y de las medidas de salvamento.

Desde el punto de vista de su finalidad y ámbito material, las medidas preventivas se caracterizan por asegurar la continuidad de los servicios, la adecuada administración de los recursos de la prestación social del subsidio familiar y la protección de los derechos de los afiliados y beneficiarios, con un carácter provisorio, correctivo y, en todo caso, temporal.

La medida de salvamento —y en concreto la de intervención administrativa, única medida de este tipo contemplada en el proyecto— se caracteriza, en cambio, por su naturaleza de última ratio, que opera solo ante la insuficiencia de las medidas preventivas que debieron aplicarse previamente, en el escenario de la aplicación gradual y proporcionada que debe regir este tipo de potestades. De hecho, sólo podrá acudirse a la intervención administrativa como medida de salvamento como medida "residual y de última ratio; por las causales taxativas previstas en el artículo 32° del proyecto, norma que expresamente condiciona su procedibilidad a que se hayan "adoptado y agotado las medidas preventivas" sin éxito, pues pese a ello persisten las circunstancias que dieron origen a las mismas.

Así pues, las de salvamento, lo que buscan es garantizar el restablecimiento o la continuidad de los servicios, la adecuada administración de los recursos de la prestación social y la protección de los derechos de los afiliados y beneficiarios, con medidas y acciones tendientes al restablecimiento de la situación financiera de la corporación.

La distinción entre unas y otras estriba, en suma, en la situación que afecte la mismalidad de las cajas: las medidas preventivas están dirigidas a procurar que se mantenga el funcionamiento normal, ordinario y óptimo de estas corporaciones; mientras que la de salvamento tienden a garantizar el restablecimiento de esa normalidad cuando, con ocasión de alguna de las causales previstas en el proyecto, dicha normalidad se vea afectada.

1.2.3. - Principios rectores (Sección Primera, Capítulo Tercero)

Tratándose de las medidas preventivas y de salvamento, el proyecto, dentro de la Sección Primera de su Capítulo Tercero, contempla los principios rectores de estas medidas, los cuales recogen, en lo sustancial, los lineamientos de la Sentencia C-295 de 2025. Dichos lineamientos no solo disponen la necesidad de distinguir entre la potestad sancionatoria y las potestades preventivas o de salvamento, sino que, para el caso de las preventivas y de salvamento, exigen garantizar que todo lo atinente a su naturaleza, finalidad, causales de procedencia, procedimientos, efectos y temporalidad esté contemplado en norma de carácter legal. En ese orden de ideas, como criterios de obligatoria observancia por parte de los funcionarios de la Superintendencia en ejercicio de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control para estas medidas se contemplan los siguientes principios:

a. **Principio de reserva legal y de legalidad**, que ordena que estas medidas sólo pueden adoptarse en aplicación de la finalidad, causales taxativas, procedimientos, efectos y duración expresamente definidas en la ley.

b. **Principio de tipicidad**, que exige que las conductas y situaciones que habilitan la adopción de estas medidas, así como sus consecuencias jurídicas, estén previamente descritas en la ley con la precisión suficiente para realizar el juicio de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad correspondiente.

c. **Principio de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad**, conforme al cual la ley debe garantizar que estas medidas sean idóneas, necesarias y proporcionadas a la situación que deba superarse, para salvaguardar la mismalidad de los entes vigilados.

d. **Principio de aplicación gradual y de menor lesividad**, que implica la aplicación escalonada y secuencial de estas medidas en función de su suficiencia o insuficiencia, y con el menor impacto posible sobre los derechos de los vigilados.

e. **Principio de previsibilidad**, derivado también de los lineamientos de la sentencia, que implica el conocimiento predictivo e igualitario por parte de todos los actores del sistema, respecto de las circunstancias que generan estas medidas, de las condiciones de su imposición y de sus alcances presentes y futuros, de manera que no quede duda de las consecuencias que se producirán frente a las situaciones descritas en cada una de las pautas legales que contempla el proyecto y puedan, por tanto, ordenar su conducta en atención a las mismas.

1.2.4. - Competencia, doble instancia y agente especial (Sección Segunda, Capítulo Segundo)

Dado que la adopción de estas medidas ponen en juego derechos fundamentales como el debido proceso y el derecho de defensa, tal como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia citada, la Sección Segunda del Capítulo Tercero del proyecto regula los aspectos relacionados con la competencia para la imposición de estas medidas y en tal sentido exige que las decisiones se adopten de manera técnica, suficientemente motivada y garantizando la doble instancia.

Se toma como premisa el régimen de estructura y funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar vigente, en consecuencia, sin modificar la estructura actual. Así las cosas, la competencia para su imposición en primera instancia corresponde al Superintendente delegado para la Responsabilidad y las Medidas Especiales, o la dependencia que haga sus veces. La segunda instancia, para el conocimiento de los recursos, está en cabeza del Superintendente del Subsidio Familiar.

Por otra parte, para la ejecución de la medida de vigilancia especial y de la intervención administrativa como medida de salvamento, el proyecto exige que estas se ejecuten a través de un agente especial que reúna las mismas calidades de experiencia e idoneidad exigidas para ser director administrativo de la respectiva caja. Lo anterior, teniendo en cuenta que la designación de agentes sin conocimiento del sector ha sido, en la práctica, una fuente de agravamiento de las situaciones que motivaron la intervención, como lo reconoce implícitamente el propio articulado del Proyecto en las siguientes disposiciones: el artículo 21° al prever la responsabilidad del agente; y el artículo 39, que impide pasar a la liquidación -al vencimiento de la intervención administrativa total- si el agravamiento de las causales que dieron origen a la medida de intervención son imputables a la gestión de la propia Superintendencia.

La designación del Agente de Vigilancia Especial se hará a partir de una terna integrada por la Asamblea General de Afiliados en sesión extraordinaria y estará a cargo del Superintendente del Subsidio Familiar. Con ello se recoge en parte el criterio adoptado por la Sentencia C-276 de 2025 de la Corte Constitucional, en el que la Corte consideró, en torno a la potestad de remover administradores por parte de autoridades de IVC, que ello vulnera la autonomía privada y la libertad de empresa y, por tanto, constituirá esta capacidad a la intervención de los órganos de gobierno de las personas jurídicas en la nominación de los reemplazos. Ahora bien, mientras se surte la integración de la terna y la designación definitiva del agente especial, el Superintendente podrá designar un agente especial temporal para ese interregno.

De este modo, la toma de estas medidas por parte de la Superintendencia no supla, en ningún momento, las funciones propias de la Asamblea, dejándose expresamente anotado que en los casos de intervención administrativa parcial no se podrá suspender al Director Administrativo de la Caja, y que el Agente Especial de Intervención ejercerá funciones del Consejo en relación con la actividad, servicios o programa de la caja que hubiese sido afectado con la medida.

---

[1] "*...evidenciamos un alto grado de indeterminación respecto de la adopción de medidas cautelares; y, por lo mismo, un diseño normativo cuya ambigüedad resulta inexcusable. 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 (...) 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 diferenciado con la potestad sancionatoria*". C-295 de 2025

El proyecto define además las funciones del agente especial tanto en la vigilancia especial como en la intervención administrativa. En la vigilancia especial, dirigirá las acciones de corrección, prevención, advertencia y superación de las causales que dieron lugar a la medida, según su modalidad —parcial o total—. En la intervención administrativa total, como se describe más adelante, asume funciones directivas del Consejo Directivo y designa al director Administrativo de intervención.

Para el caso de la vigilancia especial, el proyecto contempla la prohibición para la Superintendencia, de asumir funciones directivas o sustituir a los administradores al tener en cuenta que esta medida no implica, en modo alguno, la toma de control ni el desplazamiento de los órganos directivos.

Como exigencia de responsabilidad, el agente especial, junto con los funcionarios de la Superintendencia involucrado, será imputable por las acciones u omisiones que generen daño o perjuicio a los entes vigilados con motivo de la medida en la que haya actuado en esa calidad; en particular, partiendo de la experiencia de intervenciones administrativas anteriores que se han prolongado por años sin resultar efectivas, como lo advirtió la propia Defensoría del Pueblo[1], se incluye en cabeza de la Superintendencia y del agente especial la responsabilidad por el agravamiento de la situación de la caja, por la configuración de una nueva causal, o por la causación de perjuicios a la entidad vigilada como consecuencia de las instrucciones, recomendaciones o del plan de mejoramiento fijados en el acto administrativo.

1.2.4. - Tipología y causales de las medidas preventivas. -

La Sección Tercera del Capítulo Tercero contempla y desarrolla la tipología de las medidas preventivas y sus respectivas causales, con disposiciones que configuran la piedra angular del sistema de garantías advertido y exhortado por la Corte Constitucional al declarar la inexequibilidad del régimen establecido en el Decreto Ley 2150 de 1992.

En aplicación del principio de aplicación gradual y de menor lesividad, estas medidas se adoptarán de manera gradual y proporcionada frente a las situaciones que las motiven, en el siguiente orden secuencial y estricto así fijado: el plan de mejoramiento; la vigilancia especial parcial; la vigilancia especial total; y la suspensión o intervención del proceso de afiliaciones y desafiliaciones, a fin de hacer efectivos los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad, así como la aplicación gradual y menor lesividad, evitando por tanto impactos innecesarios o desmesurados sobre los derechos de los sujetos vigilados y prefiriendo medidas de menor intensidad.

Además, para honrar los principios de reserva de ley, tipicidad y previsibilidad, cada una de ellas, desde su intensidad creciente, requiere la confluencia de causales taxativas, como se describe más adelante, a fin de que los sujetos vigilados puedan identificar, a partir de la ley, en qué circunstancias y con qué alcance puede la autoridad adoptar cada modalidad de medidas preventivas o de salvamento. Cualquier intento de flexibilizar este orden (por ejemplo, mediante excepciones por "urgencia" o "gravedad") desnaturalizaría el principio

[1] https://www.defensoria.gov.co/-/superintendencia-debe-resolver-la-crisis%C3%A9-de-31-cajas-de-compensaci%C3%B3n-advierte-defensor%C3%ADa

de gradualidad que la C-298 de 2025 exigió como elemento esencial de la regulación.

Veamos la definición de cada una de las medidas preventivas a saber:

a.- Plan de mejoramiento

En relación con los planes o programas de mejoramiento, como medida preventiva de carácter correctivo o provisorio, el proyecto establece que se trata de una actuación de carácter preventivo, autónomo y no sancionatorio, orientada a promover la corrección o previsión oportuna de situaciones que afectan el cumplimiento de las obligaciones legales de los sujetos vigilados. En virtud de ello, el ente de supervisión, conforme a las causales establecidas y al procedimiento previsto en el proyecto, podrá ordenar la presentación de planes de mejoramiento institucional cuando compruebe de manera fehaciente circunstancias administrativas, financieras u operativas que comprometan el cumplimiento de las obligaciones legales, estatutarias o administrativas de la corporación, en relación con la administración de los recursos destinados al subsidio familiar.

Se prevé que en estos planes se consignen las acciones correctivas o provisorias, se establezcan los responsables de su ejecución y los plazos previstos, y se indiquen los hechos, situaciones o riesgos identificados que justifican la imposición de dichos correctivos.

b.- Vigilancia especial

Consiste en el seguimiento reforzado por parte de la Superintendencia, dirigido a advertir, prevenir, corregir o superar situaciones objetivamente comprobadas que puedan afectar el cumplimiento de las obligaciones legales de las entidades vigiladas, los derechos de los afiliados y beneficiarios, en la adecuada administración de los recursos, y a evitar que las cajas incurran en causales de intervención administrativa, de suspensión o cancelación de la personería jurídica, o de liquidación. Se trata de una medida que, sin afectar el funcionamiento ordinario ni la permanencia de los órganos de dirección y administración de las cajas, tiene la finalidad, precisamente, de impedir que se llegue a la intervención administrativa y a la liquidación de los entes vigilados.

Se distingue entre vigilancia especial parcial y total, consagrándose la regla de prevalencia de la primera, en virtud de la aplicación gradual y escalonada de estas medidas. Así, por regla general, la medida deberá ser parcial, y solo procederá de forma total cuando la Superintendencia acredite, de manera motivada y probada, que la modalidad parcial no basta para superar la causal que le dio origen.

Que la medida sea parcial significa que recae exclusivamente sobre la actividad, el servicio o el programa específico de la caja que resulte afectado por la causal respectiva, sin que sus efectos se extiendan a los demás asuntos misionales de la corporación; la vigilancia especial, en cualquiera de sus dos modalidades, no afecta la gestión ordinaria de la caja ni la de sus órganos de dirección, administración y control.

Atendiendo a que se trata de una medida temporal —elemento esencial para distinguirla de una medida sancionatoria, en los términos de la Sentencia C-298 de 2025— y con el propósito de otorgar un término suficiente para lograr su efectividad y una gestión eficiente de los recursos de la Superintendencia, la vigilancia especial tendrá un plazo preclusivo y máximo de seis meses, prorrogable por dos meses adicionales, al cabo de los cuales se entenderá levantada la medida. En los casos de prórroga, la cual sólo puede operar dentro del plazo máximo, la decisión debe acreditar objetivamente la subsistencia material de la causal que originó la medida, frente a la cual procederá recurso de reposición y en subsidio apelación.

c.- Suspensión o intervención de los procesos de afiliación y desafiliación

Otra de las medidas preventivas es la suspensión de los procesos de afiliación y desafiliación, sin afectar el funcionamiento ordinario ni la permanencia de los órganos de dirección, administración y control. Consiste en la suspensión de los procesos de afiliación de los empleadores y acceso a los servicios ofrecidos por las cajas de compensación familiar cuando se comprueben objetivamente situaciones que comprometan la libre competencia en los procesos de afiliación de empleadores con afectación en el acceso de trabajadores y sus beneficiarios a los servicios del Sistema.

En este caso no se designa agente especial, sino un funcionario de la Superintendencia, de ser necesario, con un equipo de apoyo, encargado de supervisar los procesos de afiliación y de subsanar las irregularidades que dieron lugar a la medida, cuyo plazo preclusivo es de cuatro meses, prorrogable por otros dos meses adicionales frente a la misma causa. En los casos de prórroga, la cual sólo puede operar dentro del plazo máximo, la decisión debe acreditar objetivamente la subsistencia material de la causal que originó la medida, frente a la cual procederá recurso de reposición y en subsidio apelación.

V.2.5.- Causales taxativas para la procedencia de medidas preventivas.

El proyecto de ley establece las causales para las medidas de plan de mejoramiento, de vigilancia especial y de suspensión de afiliaciones y desafiliaciones, de manera que solo puedan dar lugar a la aplicación de la respectiva medida si los supuestos allí regulados llegan a producirse en la realidad, dentro del escenario de gradualidad y escalonamiento contemplado en el artículo 21.

, La Sentencia C-298 de 2025, además de declarar la inexequibilidad del actual régimen de medidas cautelares, preventivas y sancionatorias de la Superintendencia del Subsidio Familiar, determinó los supuestos fácticos y normativos que dan lugar a la aplicación de este tipo de medidas, exigiendo al legislador establecer una normativa suficientemente clara, objetiva y predictiva, en la que se contemplen supuestos plenamente comprobables a la luz de indicadores o de situaciones jurídicas determinadas o, en todo caso, determinables por fuera del ámbito discrecional de este órgano de supervisión. Recuérdese que la inconstitucionalidad obedeció, precisamente, a la indeterminación de supuestos y a la alta discrecionalidad de la Superintendencia.

No se lograría el objetivo perseguido si las causales de las medidas preventivas y de salvamento se basaran en conceptos que no fueran lo suficientemente claros, predictivos y definidos bajo el principio de lex previa, pues lo que se quiere es contar con causales objetivas de alerta que permitan actuar de manera oportuna para la recuperación y la conservación de las cajas de compensación familiar en condiciones de igualdad, buena fe y debido proceso, implementando mecanismos extraordinarios, especiales y temporales para garantizar su salvamento. Así las cosas, el legislador debe ser tan claro que, al momento de su aplicación, ellos no puedan ser manipulados ni utilizados al arbitrio del Superintendente de turno, como desafortunadamente ha venido ocurriendo desde el año 1992 a la fecha. En ese orden de ideas, las causales que contemplen conceptos jurídicos indeterminados, o cuya configuración quede en cabeza de la discrecionalidad de la Superintendencia del Subsidio Familiar, contravendrían de modo manifiesto la Constitución, por las mismas razones expresadas en la sentencia contra los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7º del Decreto Ley 2150 de 1992. En tal sentido, las causales que se proponen para este tipo de medidas cuentan con criterios de objetividad y determinación lo suficientemente precisos para que, tanto el órgano de vigilancia como los entes vigilados, conozcan de antemano las situaciones fácticas y jurídicas que, de ocurrir, darían lugar a su adopción.

Veamos:

a.- Causales para la medida de plan de mejoramiento (artículo 26.1.)

El artículo 26.1 prevé, para la adopción de la medida de plan de mejoramiento la ocurrencia o existencia de prueba objetiva, la cual necesariamente debe ser originada y contenida en informes de auditoría, visitas de inspección o reportes técnico-contables producidos en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, que evidencien circunstancias administrativas, financieras u operativas que afecten el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la caja de compensación familiar, en relación con la administración de los recursos destinados al subsidio familiar, y que afecten la prestación de los servicios y el derecho de los beneficiarios y afiliados. Es decir, dos elementos clave: Informe y prueba fidedigna de afectación.

A su vez, se contempla como otra causal la imposibilidad de verificar la situación financiera o de cumplimiento normativo a cargo del ente vigilado, cuando no se cuente con la entrega completa de la información, o cuando en la reportada se encuentren inconsistencias significativas, de tal magnitud que dicha circunstancia persista por más de quince (15) días hábiles después del vencimiento del plazo otorgado en el requerimiento formal.

Como puede observarse, se trata de causales dirigidas al ejercicio ordinario de las funciones de inspección, vigilancia y control que puedan dar lugar a anormalidades o situaciones que exijan un concreto plan o programa de carácter correctivo o preventivo.

b.- Causales para la medida de vigilancia especial

Ahora bien, en relación con las causales taxativas para la adopción de la medida de vigilancia especial (artículo 26.2 del Proyecto de ley), se contemplan en el proyecto situaciones que afectan seriamente la misionalidad de las Cajas de Compensación Familiar, como son las siguientes:

a. La suspensión, interrupción o restricción injustificada en la prestación de los servicios, programas o subsidio monetario, siempre que dicha situación produzca una afectación grave a un número significativo de afiliados o beneficiarios, equivalente al menos al cinco por ciento (5%) de la población usuaria del servicio afectado, o produzca la suspensión total del servicio. Dos elementos claves: discontinuidad de los servicios, programas o subsidio y, adicionalmente, afectación material y significativa de beneficiarios o suspensión total del servicio. Lo anterior, sobre la base de que los servicios y programas de las Cajas son de naturaleza

continua de modo que una interrupción significativa pero subsanable pueda dar lugar a la medida.

b. La existencia de dos (2) o más informes de inspección o seguimiento emitidos dentro de los últimos doce (12) meses, que contengan observaciones no subsanadas dentro de los plazos indicados en el respectivo plan de mejoramiento, siempre que, adicionalmente, dichas observaciones afecten la estabilidad financiera del sujeto vigilado, la administración de los recursos del subsidio familiar o la continuidad de los servicios a cargo de la caja. Nótese que se trata de dos condiciones concurrentes: (i) la existencia de los dos informes de inspección o seguimiento emitidos en los últimos doce meses, y (ii) que la falta de subsanación de las observaciones allí contenidas afecte la misionalidad de la caja, en los términos expuestos.

c. La existencia de prueba técnica, originada y contenida en informes de auditoría, visitas de inspección o reportes técnico-contables, que evidencien de manera cierta el ocultamiento, la transferencia irregular o el desvío de recursos del subsidio familiar. Es decir, se requiere evidencia fehaciente de la ocurrencia de alguna de las tres anomalías allí contempladas, contenido en los mencionados informes, de cuyos análisis debe desprenderse la situación tipificada.

d. La existencia de un faltante superior al diez por ciento (10%) en el respaldo en activos financieros de los recursos del subsidio familiar que, conforme a las exigencias y condiciones establecidas en la normativa vigente, deban mantenerse respaldados o avalados mediante un portafolio de inversiones de aceptable rentabilidad, bajo riesgo y adecuada liquidez, para atender oportunamente las obligaciones asociadas a dichos recursos. Se establece así un indicador que a manera de alarma puede pronosticar una grave afectación de la misionalidad que debe ser prevenida.

e. La imposibilidad de reconstituir la reserva legal de fácil liquidez conforme a lo dispuesto en la Ley y en los decretos reglamentarios, cuando transcurridas dos (2) vigencias desde su utilización parcial o total, la Caja no demuestre objetivamente un plan financiero viable para su recomposición ni evidencie capacidad de generación de recursos suficientes para ello, con grave afectación de la atención oportuna de sus obligaciones y de la continuidad de la prestación de los servicios.

f. Pérdidas operacionales acumuladas que ocasionen una disminución equivalente al sesenta por ciento (60%) o más del patrimonio neto existente al cierre del año inmediatamente anterior, con exclusión de ajustes contables, deterioros extraordinarios o provisiones cuya constitución sea obligatoria por disposición legal o reglamentaria. Lo anterior, en consideración a que para las Cajas existen provisiones regulatorias que pueden deteriorar temporalmente el patrimonio sin comprometer necesariamente su viabilidad financiera.

Como se observa, se trata de causales que, en general, afectan materialmente la continuidad de los servicios o los derechos de los afiliados y beneficiarios, siempre en relación con los recursos que integran la prestación social del subsidio familiar, con base en indicadores o circunstancias objetivas definidas en la ley o en el decreto reglamentario. Es a través de las causales taxativas para la adopción de la vigilancia especial, que se garantiza la suficiente predictibilidad tanto para el órgano vigilante como para los entes vigilados.

c.- Causal para la medida de suspensión del proceso de afiliaciones y desafiliaciones

Ahora bien, en relación con la adopción de la medida de suspensión del proceso de afiliaciones y desafiliaciones, se contemplan como causales aquellas actividades o conductas establecidas en el artículo 21 de la ley 789 de 2002, siempre y cuando afectan la libre competencia con el acceso de los trabajadores y sus beneficiarios a los servicios del sistema. Se trata, pues, de una carga argumentativa y demostrativa de la Superintendencia, que deberá acreditar la existencia concurrente de la causal y la afectación de la libre competencia.

1.2.6.- Procedimiento para la adopción de las medidas preventivas (Sección Cuarta, Capítulo Tercero)

La Sección Cuarta del Capítulo Tercero del proyecto contempla el procedimiento para la adopción de las medidas preventivas, exigido como criterio de constitucionalidad en la sentencia C-298 de 2020; el contenido del acto administrativo para su imposición; así como las normas relativas a su levantamiento.

El proyecto propone un procedimiento específico que dé agilidad a la toma de decisiones y que, a la vez, garantice el debido proceso y el derecho de defensa, incorporando un componente de evaluación técnica y la posibilidad de que el vigilado aporte un peritaje para controvertir, también técnicamente, los supuestos de los que parte la Superintendencia. El procedimiento comprende las siguientes etapas:

a. Inicio del procedimiento: se activa por hallazgos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Subsidio Familiar, o por peticiones, quejas, denuncias o reclamos de la ciudadanía o de los usuarios.

b. Apertura formal: en caso de existir mérito, el Superintendente delegado para la Responsabilidad y Medidas Especiales expedirá un acto administrativo motivado que dé apertura formal, precisando el origen del procedimiento —informe, hallazgo, queja o denuncia—, las evidencias fácticas y jurídicas, y la causal taxativa aplicable. El acto se notifica personalmente al ente vigilado, quien accede al expediente y puede ejercer su defensa desde el inicio.

c. Traslado al vigilado: por un plazo de diez días hábiles, ampliable en otros diez si el investigado anuncia (antes de terminar el primer plazo) que desea aportar un dictamen pericial o informe técnico.

d. Etapa probatoria: el funcionario de conocimiento decreta y practica las pruebas solicitadas y las que considere necesarias, dentro de un plazo máximo de sesenta días.

e. Cierre de etapa probatoria: se pondrán en conocimiento las pruebas obrantes en el expediente por el término de diez (10) días para que el ente vigilado se pronuncie sobre las mismas y formule argumentos de defensa.

f. Decisión final: cumplida la etapa anterior, dentro de un máximo de veinte días se expide el acto administrativo motivado que archiva o impone la medida preventiva, el cual se notifica personalmente al director administrativo de la caja, al consejo directivo, al revisor fiscal y al agente de vigilancia especial, y se publica en el Diario Oficial.

g. Recursos: proceden la reposición y, en subsidio, la apelación ante el Superintendente del Subsidio Familiar, ambos con efecto suspensivo.

1.2.7. - Contenido del acto administrativo que impone la medida preventiva

Consecuente con lo anterior, el artículo 28 del proyecto también define el contenido mínimo del acto administrativo que impone una medida preventiva, sin cuyo cumplimiento quedaría comprometida su validez. El acto administrativo que imponga una medida preventiva debe precisar la competencia de quien la adopta, los antecedentes y el origen de la investigación, y las motivaciones técnicas que llevaron a adoptar la medida; debe incluir además el contenido del acto de apertura, la relación de hallazgos, los argumentos presentados por el ente vigilado y las razones por las cuales estos no lograron desvirtuar los supuestos que dieron origen a la investigación, y la relación de las pruebas recaudadas con la evaluación del mérito de cada una.

Debe contener, igualmente, el señalamiento y la sustentación objetiva de la causal o causales invocadas —taxativas en la ley—, con la acreditación de la estricta adecuación entre los supuestos fácticos y los supuestos objetivos que la configuran. Debe indicar, además, qué tipo de medida se adopta, su duración y las instrucciones o recomendaciones para su ejecución y para la superación de las causas, de modo que cumpla con las exigencias de lo que puede denominarse el test de gradualidad, necesidad, proporcionalidad y de estricta sujeción al escalonamiento que el proyecto impone a la secuencia de estas medidas.

Estas exigencias buscan, de una parte, dotar al acto administrativo de la carga de claridad y motivación que le es propia y, de otra, dotar a la propia Superintendencia de criterios que le permitan establecer la efectividad de las medidas que adopta —una carencia que ha sido señalada, entre otros, por la Contraloría General de la República[1], la cual ha advertido la ausencia de indicadores que permitan medir la contribución de las acciones de supervisión a la mitigación de hallazgos recurrentes, de deficiencias de gestión o de desviaciones en el uso de los recursos administrados por las cajas, lo que limita la capacidad de la Superintendencia para evaluar si sus intervenciones generan mejoras sostenibles o si, por el contrario, se presenta retroceso, estancamiento o reiteración de las situaciones que afectan la correcta administración del sistema.

El acto administrativo debe incluir, además, las instrucciones, recomendaciones o planes de mejoramiento necesarios para la ejecución de la medida; el plazo otorgado al Director Administrativo de la Caja para presentar informes de avance frente al mencionado plan; y, cuando se trate de vigilancia especial, la orden de convocatoria a la Asamblea de Afiliados para integrar la terna de candidatos a agentes especiales, así como el nombramiento temporal por parte de la Superintendencia.

En cuanto al término de estas medidas, el plazo, fijado en el acto administrativo, debe ser estrictamente necesario y proporcionado para superar, en el menor tiempo posible, la causal que le dio origen, con un plazo perentorio que, para el caso de la vigilancia especial sea meses prorrogables por otros dos, y para el caso de la suspensión de afiliaciones, cuatro meses, prorrogables por otros dos. Claro está, cualquier prórroga de la medida deberá sustentarse en los hechos y causales que le dieron origen, so pena de vulnerar la congruencia y predictibilidad que debe rodear el procedimiento.

1.2.8.- . Levantamiento de la medida preventiva

El proyecto legitima al director administrativo, a los miembros del Consejo Directivo, al revisor fiscal y al propio agente de vigilancia especial para solicitar el levantamiento de la medida preventiva, adjuntando las pruebas correspondientes y agotando un procedimiento sumario ante el Superintendente delegado. Si la solicitud no ha sido presentada por el agente especial, este será en todo caso convocado por el funcionario competente para que emita un informe sobre la situación alrededor a la solicitud, con base en el cual debe emitirse una decisión dentro del plazo perentorio de quince (15) días. Si dicho término no se cumple, operará el silencio administrativo positivo, entendiéndose que la medida se levanta, con la finalidad de evitar que el ente investigado quede sumido en una situación de incertidumbre o inseguridad jurídica como consecuencia del silencio o negligencia de la administración. Frente a la decisión se garantizan los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación ante el Superintendente del Subsidio Familiar.

El levantamiento se producirá también de pleno derecho, sin que se requiera acto administrativo, cuando se cumpla el plazo máximo establecido en la ley —esto es, el plazo inicial más el término de su prórroga—, o antes, si se hubieren cumplido la totalidad de las instrucciones, recomendaciones o el plan de mejoramiento aprobado. Con el propósito de evitar que la temporalidad de estas medidas se altere mediante prórrogas sucesivas o la adopción de medidas consecutivas, el proyecto fija dos límites precisos: en ningún caso la prórroga podrá sustentarse en causas diferentes de los hechos y causales que dieron origen a la medida; y si el Superintendente, con ocasión de este trámite o durante la vigencia de la medida preventiva, considera que hay lugar a otra medida preventiva, a la intervención administrativa o a la imposición de una sanción, deberá iniciar un nuevo procedimiento administrativo.

1.3.-La intervención administrativa como medida de salvamento (Capítulo III, sección V)

1.3.1.- Alcance de la medida

El proyecto regula la intervención administrativa como medida de salvamento a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Se trata de medidas y acciones residuales y de último rato, tendientes al restablecimiento de la situación financiera de la corporación, con la finalidad de garantizar el restablecimiento o la continuidad de los servicios, la adecuada administración de los recursos de la prestación social y la protección de los derechos de los afiliados y beneficiarios.

[1] INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR VIGENCIAS 2024 Y CORTE AL 31 DE JULIO DE 2025. CGR-CDST No. 50 CAT_1737_2025_1. Diciembre 2025. p 165

Por tratarse de medidas y acciones residuales, solo proceden por las causales taxativamente contempladas en el proyecto de ley. En virtud de ella, la Superintendencia puede asumir, con carácter temporal, total o parcial, la función de dirección, administración o control de las entes vigilados, con el propósito de evitar que la Caja entre en causales de suspensión y/o cancelación de la personería jurídica, o que por el fracaso de una medida preventiva de intervención total adoptada con anterioridad, la Caja quede incursa en causal de liquidación, todo lo cual supondría un fracaso de las medidas preventivas y de salvamento diseñadas para la conservación, restablecimiento y continuidad en la prestación de los servicios y administración de recursos a cargo de estas corporaciones.

1.3.2.- Causales de la intervención administrativa. –

La intervención administrativa constituye, en consecuencia, una medida excepcional que afecta de manera directa la estructura de gobierno y la operación de las cajas de compensación familiar. Claro está, al tratarse de un procedimiento administrativo, el artículo 29 Superior impone un estándar de protección del debido proceso y legalidad, haciendo necesario precisar sus causales y sus efectos, lo cual se encuentra en los artículos 32 y 33 del Proyecto. La anterior es indispensable para evitar que la Superintendencia de Subsidio Familiar actúe con discrecionalidad ilimitada, o que sus actos queden desprovistos de control, y para garantizar que las decisiones se adopten dentro de un marco normativo claro y previsible y sean susceptibles de contradicción mediante el contraste con unos parámetros dictados en virtud del principio de legalidad.

Por tanto, se inscriben en las restricciones contempladas en la sentencia C-156 de 2025, que sirvió de base, precisamente, para declarar la inexequibilidad del régimen de intervenciones previsto en el Decreto Ley 2150 de 1992. En tal sentido, se debe reiterar lo que ya se ha expresado en relación con las causales de las medidas preventivas, en cuanto a que la determinación de los supuestos fácticos y normativos que, en este caso, dan lugar a la medida de intervención administrativa de las cajas de compensación familiar, deben ser lo suficientemente claros, objetivos y predecibles en las normas legales que las establezcan. Pero, en este caso, con un elemento adicional: la intervención administrativa, como medida de salvamento, es de carácter residual y de última ratio, y tiene el propósito de restablecer la operación y el funcionamiento de la caja, sobre todo su restablecimiento financiero, para garantizar que recupere la plenitud de las condiciones de misionalidad.

En tal sentido, las causales de intervención administrativa son aún más exigentes que las establecidas para las medidas preventivas, como está contemplado en el proyecto: i) la intervención administrativa procede sólo cuando las medidas de prevención adoptadas para el caso concreto no fueron suficientes ni lograron cumplir su propósito y, en tal sentido, se generan las circunstancias propicias para la intervención; y, adicionalmente, ii) ser concurrente, de manera acumulativa, con alguna de las causales que se prevén en el artículo 32 del proyecto.

Esta previsión es desarrollo, precisamente, del principio y la regla de aplicación gradual y escalonada de las medidas preventivas y de las medidas de salvamento, es decir, su aplicación de menor a mayor lesividad, acatando así los lineamientos dados por la Corte Constitucional al estudiar este tipo de potestades en cabeza de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

En ese orden de ideas, como causales que deben concurrir de manera adicional y acumulativa con la insuficiencia de las medidas preventivas que previamente se han adoptado para el caso concreto y que no lograron superar la situación, se contemplan alguna de las siguientes:

a. La existencia de un faltante superior al treinta por ciento (30%) en el respaldo en activos financieros de los recursos del subsidio familiar que, conforme a las exigencias y condiciones establecidas en la normativa vigente, deben mantenerse respaldados o avalados mediante un portafolio de inversiones de aceptable rentabilidad, bajo riesgo y adecuada liquidez, para atender oportunamente las obligaciones asociadas a dichos recursos.

b. La ausencia de generación del saldo para obras y programas de beneficio social durante tres (3) vigencias anuales consecutivas. Recordemos que este saldo es el monto de recursos que financia los subsidios en especie y los subsidios en servicios, los cuales se materializan precisamente en los diversos programas sociales de las cajas.

G. Cuando las pérdidas operacionales acumuladas ocasionen una disminución del 70 % o más del patrimonio neto preexistente al cierre del año inmediatamente anterior, con exclusión de los efectos derivados exclusivamente de ajustes contables, deterioros extraordinarios o provisiones cuya constitución sea obligatoria por disposición legal o de decreto reglamentario. Recordemos que el patrimonio de la CCF debe garantizar con suficiencia no solo el cumplimiento de la cuota monetaria, sino de los recursos aferentes a los subsidios en especie y en servicios. Por ende, una disminución de un monto tan importante del patrimonio neto exige, necesariamente y de manera acumulativa, la intervención de la caja.

En atención a la misionalidad de las Cajas de Compensación, la norma contempla como deber imprescindible de aplicación de estas causales de intervención administrativa la de evaluar de manera integral la situación financiera, la continuidad en la prestación de los servicios, el cumplimiento de la función social, el manejo de los recursos que integran el subsidio familiar y la capacidad institucional de recuperación. Es decir, un necesario test de la situación global de la Caja para evitar que se intervenga por aspectos coyunturales y/o superables con medidas menos lesivas o, peor, que aspectos parciales o aislados se conviertan en fuente de intervención administrativa total.

Como se puede anotar, se trata de medidas extremas que, en atención a las orientaciones jurisprudenciales que obligan a la expedición de este proyecto de ley, deben tomar en consideración indicadores objetivos que puedan ser conocidos previamente, tanto por el órgano supervisor como por las antes vigilados, para efectos de su adopción. Se suple, por consiguiente, con la exigencia que se echó de menos en la sentencia C-299 de 2026, consistente en contemplar causales que correspondan a situaciones fácticas y normativas previamente conocidas y que no queden al arbitrio ni a la discrecionalidad de la Superintendencia del Subsidio Familiar, logrando de esa manera la debida objetividad en los mecanismos de control de las cajas de compensación familiar. De este modo se evita que la intervención se convierta en un mecanismo ordinario de control, o incluso como una medida sancionatoria (menos aun una sanción vedada o no declarada) como ha ocurrido hasta el momento presente; y se establece, por fin, su carácter extraordinario.

1.3.3.- Intervención administrativa parcial

El proyecto diferencia con claridad entre la intervención administrativa parcial y la intervención administrativa total, con prevalencia de la primera, en virtud de la aplicación gradual y escalonada. Como se dijo, solo procederá de forma total cuando la Superintendencia acredite, de manera motivada y probada, que la modalidad parcial no basta para superar la causal que le dio origen.

La intervención parcial constituye una medida de toma de control temporal de la actividad, el servicio o el programa específico de la caja que resulte afectado por la causal respectiva, sin que sus efectos puedan extenderse a los demás asuntos misionales del ente vigilado.

En este evento no procede la suspensión del director administrativo ni del Consejo Directivo: el asunto intervenido queda sujeto a las instrucciones del agente especial, quien asumirá las funciones del Consejo Directivo exclusivamente en lo relativo a la actividad, servicio o programa afectado, y con el único propósito de sanearlo y de superar la causal que dio lugar a la medida. La extralimitación del agente especial hacia otros asuntos de la caja será causal de su remoción. Frente a los demás asuntos de la caja no financiados con recursos del subsidio familiar.

1.3.4.- Intervención administrativa total

El proyecto contempla como elementos sustantivos de la intervención total los siguientes:

a.- Suspensión del Consejo Directivo y del director administrativo. La intervención administrativa total, trae como consecuencia la suspensión temporal del cargo de los miembros del consejo directivo y del director administrativo. Se trata de un efecto instrumental y transitorio, propio de la naturaleza excepcional y no definitiva que el proyecto atribuye a esta medida de salvamento, sin que, por tanto, la medida, por sí misma, pueda generar una consecuencia sancionatoria ni de un juicio de responsabilidad frente a dichos directivos.

En virtud de la naturaleza de esta medida excepcional y transitoria, el proyecto ordena su reintegro inmediato y automático a sus funciones tan pronto se levante la medida, sin necesidad de trámite adicional. Con ello se garantiza que la suspensión no se traduzca en una separación definitiva ni en una sanción encubierta, se protege la continuidad institucional y el gobierno corporativo de la Caja, y se reafirma el principio —desarrollado a lo largo del Capítulo III del proyecto— según el cual las medidas de intervención tienen como único propósito superar la situación crítica que las causó, restableciendo de forma inmediata la normalidad institucional una vez superada dicha situación.

b.- Separación del revisor fiscal

Procede la separación del revisor fiscal cuando su conducta haya incidido en los supuestos fácticos y jurídicos que dieron lugar a la intervención, o le sean atribuibles, sin perjuicio de que pueda ser removido en cualquier momento mediante acto administrativo motivado. En tal caso lo reemplaza su suplente o, en su defecto, otro profesional designado; a falta de este, la Asamblea General elige un nuevo revisor fiscal.

c.- Designación y régimen de actuación del agente especial de intervención

La intervención administrativa da lugar a la designación inmediata del agente especial de intervención, nombrado por el Superintendente del Subsidio Familiar a partir de una terna integrada previamente por la Asamblea General de Afiliados. Esta previsión busca garantizar la independencia del agente especial frente a la Caja intervenida, evitando que su remuneración dependa de la entidad sobre la cual ejerce funciones de administración, y reforzando así la imparcialidad y objetividad que deben regir el ejercicio de las medidas de salvamento.

Mientras se surte la integración de la terna y la designación definitiva, el Superintendente designará un agente especial temporal para ese interregno.

Ahora bien, ante la suspensión de los miembros del Consejo Directivo y del director Administrativo de la Caja, en la intervención administrativa total, se prevé que el agente especial asuma las funciones propias de dicho consejo, incluida la designación de un director administrativo de intervención a los efectos de garantizar la continuidad de la gestión ordinaria de la Caja mientras dure la medida.

En lo que atañe a la designación del director, se establece que la misma debe cefiñirse, exclusivamente, a la naturaleza provisional y excepcional de la intervención, en virtud de lo cual el proyecto precisa que la vinculación laboral de este director de intervención queda sujeta estrictamente a la duración de la medida y, así mismo, que podrá ser removido en cualquier momento, sin que ello genere estabilidad laboral alguna que desnaturalice el carácter transitorio de la figura.

Tratándose de la intervención administrativa parcial, en cambio, el proyecto refiere que no procede la suspensión del director administrativo ni del consejo directivo de la Caja, de manera que el agente especial únicamente asume las funciones del consejo respecto de la actividad, servicio o programa específico afectado por la medida. Con ello se preserva la autonomía de la entidad en todo lo que no guarde relación con la causal que motivó la intervención, y se establece expresamente que la extralimitación del agente especial hacia otros asuntos de la Caja constituye causal de su remoción, como garantía adicional frente a eventuales excesos en el ejercicio de la medida.

d.- Otros efectos de la intervención total

Entre los efectos de la medida de intervención total se contemplan, además, las siguientes medidas, propias de este tipo de toma de posesión:

a. La improcedencia del registro de la cancelación de cualquier gravamen constituido a favor de la caja intervenida sobre bienes cuya inutación esté sujeta a registro, salvo que dicha cancelación sea autorizada por el agente especial.

b. La suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos en contra de la entidad intervenida, a fin de permitir la continuidad de sus operaciones, el restablecimiento de la situación financiera de la Caja, la adecuada administración de los recursos y la garantía de los derechos de los administrados.

c. La cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la medida.

d. La suspensión de los pagos de las obligaciones causadas hasta el momento de la adopción de la medida, cuando así lo determine la Superintendencia;

e. La interrupción de la prescripción y de la caducidad respecto de los créditos a cargo de la entidad (consecuencia, por supuesto, con la suspensión de procesos en curso y la imposibilidad de admitir nuevos contra la intervenida, pues no puede conllevar a la pérdida de derechos de terceros o su degradación a obligaciones meramente naturales); y

f. La sujeción de todos los acreedores, incluidos los que cuenten con garantía, a las medidas que se adopten, para efectos del ejercicio de sus derechos o acreencias.

c.- Garantía del funcionamiento pleno de la Asamblea General durante la intervención total. -

En defensa de la institucionalidad de las Cajas de Compensación Familiar y para evitar que la medida de intervención anule por completo el Gobierno Corporativo, el proyecto en el parágrafo segundo del artículo 36 contempla que en ningún caso la intervención total podrá dar lugar a suspender o afectar el funcionamiento ordinario de la Asamblea General de Afiliados, en garantía de sus potestades como máxima autoridad de la corporación. Y en tal sentido, prevé que la Asamblea ejercerá la plenitud de sus competencias legales, sin ningún tipo de restricción; y así mismo que el revisor fiscal, además de las funciones ordinarias de su cargo, representará, para los efectos de la intervención, los intereses legítimos de la Asamblea, y le rendirá informes trimestrales sobre el desempeño del agente especial y de las medidas adoptadas.

A lo anterior, se suma lo ya señalado sobre la elaboración de la terna para la designación del agente especial de intervención, como facultad de este órgano de Gobierno, en atención a lo previsto en la Sentencia C-276 de 2025 de la Corte Constitucional.

f.- Limitaciones a las atribuciones del agente especial de intervención.

Con el objeto de mantener la integridad y continuidad de los servicios de la Caja intervenida y evitar que la intervención en lugar de ser medida de salvamento, se convierta en fuente de perjuicio, el proyecto limita las atribuciones del agente especial y del director administrativo que este designe, en el sentido de prohibirles, durante la vigencia de la medida, modificar o eliminar los reglamentos, los manuales internos o los topes de contratación vigentes de la caja; y así mismo, la prohibición de enajenar, gravar o disponer de activos fijos de la corporación sin autorización previa de la Asamblea General de Afiliados, salvo que se trate de operaciones del giro ordinario de los negocios.

Todo lo cual, bajo la premisa, fijada dentro de los lineamientos de la jurisprudencia constitucional, de proteger los derechos de los entes vigilados de los excesos de este tipo de medidas y del autogobierno que legítimamente desarrollan las cajas de compensación familiar, e impedir que sea la medida de intervención la que desemboque en una liquidación de la Caja, como ha ocurrido.

1.3.5.- Procedimiento para la adopción de la intervención administrativa

Los lineamientos fijados por la Sentencia C-298 de 2025 exigen adoptar disposiciones precisas sobre el procedimiento de las medidas preventivas y de salvamento, que la Corte consideró inexistentes y de necesaria implementación legal. Dada la intensidad y los efectos que puede conllevar la intervención administrativa, el proyecto establece para su adopción un procedimiento más riguroso que el previsto para las medidas preventivas, que solo puede iniciarse con base en el informe del agente especial de vigilancia especial total -requiriendo por tanto una medida más gravosa-, lo cual salvaguarda que previamente se haya intentado superar la situación mediante una medida preventiva.

El procedimiento comprende las siguientes etapas:

a. Inicio del procedimiento: se activa con la recepción y el análisis del informe que debe rendir el agente especial de vigilancia total sobre los resultados de la medida preventiva y las razones que sustentan la posibilidad de iniciar la intervención.

b. Apertura formal: recibido este informe, el funcionario competente inicia un estudio de mérito y expide un acto administrativo motivado que contiene las evidencias fácticas y jurídicas y la causal aplicable, con notificación personal al ente vigilado, que accede al expediente para ejercer su derecho de defensa.

c. Traslado al vigilado: por un plazo de diez días hábiles, ampliable en otros diez si el investigado anuncia (antes de terminar el primer plazo) que desea aportar un dictamen pericial o informe técnico.

d. Etapa probatoria: el funcionario de conocimiento decreta y practica las pruebas solicitadas y las que considere necesarias, dentro de un plazo indelmo de sesenta días.

e. Cierre de etapa probatoria: se pondrán en conocimiento las pruebas obrantes en el expediente por el término de diez (10) días para que el ente vigilado se pronuncie sobre las mismas y formule argumentos de defensa.

f. Decisión final: cumplida la etapa anterior, dentro de un máximo de veinte días se expide el acto administrativo motivado que archiva o impone la medida de intervención, el cual se notifica personalmente al director administrativo de la caja, al consejo directivo, al revisor fiscal y al agente de intervención.

g. Recursos: proceden la reposición y, en subsidio, la apelación ante el Superintendente del Subsidio Familiar, ambos con efecto suspensivo.

1.3.6.- Contenido del acto administrativo que decreta la intervención

El proyecto prevé los elementos mínimos que debe contener el acto que impone la intervención administrativa como condición de validez, como exigencia que constituye una garantía de seguridad jurídica para los vigilados y como límite a la discrecionalidad de la Superintendencia, en la medida en que no basta una apreciación subjetiva, sino que debe demostrarse objetivamente la adecuación entre los supuestos fácticos y las pruebas recaudadas, así como justificarse la proporcionalidad del plazo de la medida. Además de los asuntos relativos a la competencia, el acto debe contener: el origen que dio lugar al procedimiento, con referencia al informe del agente especial de vigilancia respecto de las medidas preventivas anteriormente adoptadas que no surtieron efecto; ; la relación de lo actuado a partir del acto de apertura; la relación de los argumentos de defensa presentados por el ente vigilado ; el pronunciamiento sobre todas las pruebas recaudadas, con indicación clara y específica del mérito otorgado a cada una; y la identificación, debidamente sustentada, de la causal o causales que se pretenden aplicar, con sustentación objetiva y estricta de la adecuación entre los supuestos fácticos que la configuran y lo efectivamente probado junto con las razones por las cuales se entienden desvirtuados los argumentos de la caja afectada.

Y en tal sentido, contener el juicio de adecuación, ponderación y proporcionalidad que permita establecer por qué las medidas preventivas implementadas previamente, fueron insuficientes para corregir las situaciones que dieron origen a su imposición y, por lo tanto, por qué la intervención administrativa resulta idónea y necesaria para superarlas.

Se prevé, igualmente, que el acto administrativo contemple las instrucciones, recomendaciones y el plan de mejoramiento que la Superintendencia considere adecuados para superar, en el menor tiempo posible, la situación que dio lugar a la medida.

Asimismo, el acto administrativo deberá adoptar la decisión sobre si suspende o no, total o parcialmente, al Consejo Directivo, al director administrativo o al revisor fiscal, según corresponda. Esta suspensión solo procede en los casos de intervención administrativa total y únicamente si existe nexo causal entre las decisiones adoptadas por estos directivos y las razones que dieron origen a la causal.

En ese orden de ideas, en caso de suspensión, el acto administrativo también debe ordenar la convocatoria de la Asamblea Extraordinaria, para que esta integre la terna de candidatos a ser nominados como agente especial por parte del superintendente. Mientras se surte este trámite, el superintendente designará a un funcionario del nivel directivo o asesor para que ejerza las funciones de agente de intervención provisional.

La suspensión implica, en consecuencia, que los directivos no podrán ser reinvestidos sin solución de continuidad, de manera que, al levantamiento de la medida, deberán regresar a sus cargos.

1.3.7.- Plazo y prórroga de la intervención

El proyecto establece que el acto administrativo que impone la intervención debe indicar un plazo que sea estrictamente necesario y proporcional para superar, en el menor tiempo posible, la situación que dio lugar a la medida. Dicho término no podrá ser superior a doce meses, con posibilidad de una prórroga de seis (6), por una sola vez, hasta un plazo máximo total de dieciocho meses; la prórroga solo procederá mediante decisión motivada y, en ningún caso, podrá sustentarse en causas diferentes de los hechos y las causales que dieron origen a la medida.

1.3.8.- Ejecución de la intervención administrativa total

La ejecución de la intervención administrativa también se encuentra regulada con precisión para evitar excesos (artículo 37 del Proyecto de Ley). Para su adopción, se requiere que el acto administrativo se encuentre en firme, pues con este el Superintendente ordena la práctica de una visita especial -con participación del secretario general y/o director Jurídico o quien haga sus veces- para la toma de posesión de los bienes y haberes de la entidad intervenida, en lo que se refiere a los recursos, programas y actividades financiados directamente con los recursos que pagan los empleadores para el reconocimiento del subsidio familiar. De dicha visita debe dejarse constancia en un acta detallada, dejando constancia del estado de la caja para cada uno de los programas obligatorios, cuentas contables, indicadores financieros y operativos.

El agente especial tiene, además, la obligación de rendir informes bimensuales sobre su gestión ante el Superintendente delegado para la Responsabilidad y Medidas, y de publicarlos sin reservas, lo que fortalece la rendición de cuentas y el acceso a la información, en beneficio tanto de los afiliados como de los usuarios del sistema.

1.3.9.- Levantamiento de la intervención administrativa

Sobre la base de que la medida de intervención no sólo afecta a la Caja de Compensación como persona jurídica, sino a los empleados y directivas de la misma, así como los empleadores afiliados y, particularmente, a los beneficiarios de sus servicios y prestaciones, el proyecto dispone que estarán legitimados para solicitar el levantamiento de la medida cualquier integrante de la Asamblea General de Afiliados, cualquier empleado o usuario de la entidad intervenida, o el propio agente especial de intervención, quienes podrán invocar la culminación del término de duración de la medida, o el hecho de que la caja haya superado los supuestos que dieron lugar a ella.

En tal caso, el Superintendente delegado competente solicitará al agente especial —si este no fue quien pidió el levantamiento— un informe sobre el estado de la medida, con base en el cual deberá adoptarse y notificarse, dentro del término perentorio de quince días, el acto administrativo que defina si se mantiene o no la medida. Contra este acto del Superintendente de Subsidio Familiar proceden los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación.

Dado el impacto que tiene esta medida, si el acto administrativo no se profiere dentro del término fijado, se entenderá que la solicitud de levantamiento se resuelve a favor del peticionario, siendo uno de los casos autorizados expresamente por el legislador para que proceda el silencio administrativo positivo, como garantía de seguridad jurídica del administrado, por un lado, y sanción a la desidia, negligencia o inactividad de la administración, por el otro. En todo caso, transcurrido el término máximo de vigencia de la intervención, esta se entenderá levantada de pleno derecho por su carácter perentorio y preclusivo.

Se prevé que en la decisión que levante o termine la intervención administrativa, se ordenará de forma inmediata el reintegro de los miembros del consejo directivo de la Caja y de su director administrativo.

1.4.- LIQUIDACIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR (Capítulo IV del Proyecto)

En la lógica de entender que la liquidación de las cajas de compensación familiar debe obedecer también a causas de última ratio, por corresponder a circunstancias en las que, materialmente, la caja de compensación familiar no pueda responder a los deberes legales de su misionalidad para con sus afiliados y beneficiarios, el proyecto de ley contempla la modificación del artículo 17 de la Ley 789 de 2002 en esta materia. En tal sentido, dentro de la secuencia de las medidas de control preventivas y de salvamento, la liquidación procede cuando se evidencie que (i) la intervención administrativa total fracasó, en tanto no

se pudo superar la situación crítica que la motivó; y ii) adicionalmente, se verifiquen las siguientes causales:

a. El agravamiento crítico, objetivo y verificable, de las causales que dieron origen a la intervención administrativa, siempre y cuando no obedezcan a motivos imputables a la gestión de la Superintendencia, si acaso una vez expirado el plazo de la intervención administrativa, se verifica que las metas anunciadas en el acto que la impuso no se alcanzaron de conformidad con lo previsto para esta medida de intervención.

b. Que se acredite el incumplimiento de las agropaciones obligatorias previstas en la ley para estos sujetos investigados, así como el incumplimiento del plan de mejoramiento presentado por la entidad, que lleven a concluir que a la caja de compensación familiar intervenida le resulta material o financieramente imposible continuar desarrollando su objeto legal.

Y dado que se trata de la medida más extrema posible, se exige que, en todo caso, antes de ordenar la liquidación, la Superintendencia deberá dejar constancia técnica de que fueron evaluadas las alternativas razonables de recuperación institucional y que ninguna de ellas resultó suficiente para garantizar la continuidad de la función social y la adecuada administración de los recursos del subsidio familiar.

Se trata, claramente, de eventos en que la entidad vigilada definitivamente no se encuentra en condiciones de garantizar la continuidad de los servicios o la protección de los derechos de los afiliados y beneficiarios, con la adecuada administración de los recursos que integran la prestación social del subsidio familiar.

Todo ello lleva a concluir razonablemente que a la caja de compensación familiar intervenida le resulta material o financieramente imposible continuar desarrollando su objeto social.

Para su imposición, el proyecto propone un procedimiento en el artículo 40, para que el Superintendente delegado para la Responsabilidad y Medidas Especiales pueda decretar su liquidación.

En garantía de los principios de publicidad y contradicción, el acto administrativo que decrete la liquidación de una caja de compensación familiar deberá notificarse personalmente, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a la Asamblea General de Afiliados a través de su presidente, vicepresidente o quien haga sus veces; publicarse en un medio de comunicación de amplia difusión local, departamental y nacional; y comunicarse por el medio más expedito y visible a los empleados y colaboradores de la entidad intervenida. Y, en línea con lo anterior, el acto administrativo que decrete la liquidación es susceptible del recurso de reposición y, en subsidio, de apelación ante el Superintendente del Subsidio Familiar, por parte de cualquier integrante de la Asamblea General de Afiliados de la caja, empleado, usuario o cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo. Los recursos se concederán en el efecto suspensivo.

En firme el acto administrativo, para la liquidación se seguirán las normas previstas para la liquidación de entidades promotoras de salud o las que hagan sus veces y, en su defecto, las contenidas para el efecto en el Estatuto Orgánico Financiero, en aquello que sea compatible con la naturaleza de las cajas de compensación familiar.

La liquidación de una Caja de Compensación Familiar, aun cuando se adopte como medida de última ratio y previa verificación de las causales taxativas del artículo 39°, no puede traducirse en la desprotección de los afiliados y beneficiarios que dependen de ella para el acceso a la prestación social del subsidio familiar. Este riesgo se agrava cuando la entidad liquidada es la única que opera en el respectivo ente territorial, pues su desaparición dejaría sin cobertura inmediata a toda la población beneficiaria de esa jurisdicción. Por ello, el proyecto ordena que dicha población se asigne, de manera transitoria, a la Caja de Compensación Familiar que opere en el departamento territorialmente más cercano, garantizando así la continuidad efectiva del servicio mientras se constituye una nueva Caja en el territorio afectado.

En coherencia con esta finalidad, el proyecto precisa igualmente el destino de los bienes y derechos remanentes de la Caja liquidada, disponiendo que sean administrados por la Caja receptora de la población de afiliados y beneficiarios durante el período de transición, hasta que se constituya la nueva entidad territorial, momento en el cual dichos bienes le serán asignados de manera definitiva. Con ello se evita la existencia de patrimonios remanentes sin destinación clara o en riesgo de desaparición, y se asegura que los recursos originalmente vinculados a la prestación social del subsidio familiar continúen sirviendo a su finalidad social, en beneficio de la misma población afiliada que resultó afectada por la liquidación.

1.5.- DISPOSICIONES COMUNES Y FINALES (Capítulo V del proyecto) –

Dentro del capítulo quinto, que contempla las disposiciones comunes, el régimen de transición, derogatorio y de vigencia de la ley, se contemplan tres temas que vienen a reforzar la debida objetividad e imparcialidad en el ejercicio de las potestades reguladas en el proyecto, a saber:

1.5.1.- La responsabilidad institucional y personal

El proyecto establece la responsabilidad institucional de la Superintendencia del Subsidio Familiar, y la personal de sus funcionarios y agentes especiales, que, en ejercicio de las potestades reguladas en el proyecto, generen daños antijurídicos a las cajas de compensación familiar y/o a las personas que resultaren afectadas por motivo de la adopción, ejecución, prórroga o mantenimiento de las medidas preventivas o de salvamento. Ello, por supuesto, en el marco del régimen de responsabilidad subjetiva previsto en el ordenamiento jurídico colombiano a partir del artículo 90 de la Constitución Política.

Es una previsión que se justifica ante circunstancias que no han sido suficientemente esclarecidas en las intervenciones que, en las últimas décadas, se han establecido en el ámbito del subsidio familiar, y que en ocasiones se manifiestan en que una medida de intervención termina siendo más contraproducente que las causales que la ocasionan, o que dan lugar a una prórroga indefinida sin concretar, finalmente, qué tipo de hechos o circunstancias motivaron su adopción y preservación, limitando con ello la autonomía de que gozan las cajas de compensación familiar, no solo para administrar los recursos del subsidio familiar, sino para desarrollar otro tipo de actividades no financiadas con estos recursos y en el ámbito del mercado y de la libre competencia; actividades que resultan necesariamente afectadas con estas medidas.

1.5.2. Límites a la designación de agentes

Por otra parte, para evitar la concentración en el ejercicio de las medidas preventivas y de salvamento, se prevé que una misma persona no podrá ser designada como agente especial para más de dos medidas de las previstas en el capítulo tercero.

1.5.3.- Régimen de transición.

Finalmente, se contempla un régimen de transición, tanto para los procesos sancionatorios en curso, como para las medidas preventivas y de salvamento que estén en curso o que sigan vigentes al momento de la entrada en vigor de la ley.

Para el caso de los procesos sancionatorios, se prevé que la presente ley tiene aplicación inmediata frente a las actuaciones administrativas en curso, salvo los términos que hubieren empezado a correr y las etapas o diligencias que ya estuvieren iniciadas las cuales continuarán rigiéndose por la ley anterior.

Ahora bien, en atención a la normativa y a la jurisprudencia constitucional, el proyecto tiene en consideración que el decaimiento del acto administrativo por desaparición de su fundamento legal es una institución reconocida en el artículo 91 del CPACA y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional[8]. Cuando la inexequibilidad de las normas habilitantes es la causa del decaimiento, sus efectos deben ser automáticos, pues no se trata de una revocatoria discrecional sino de una consecuencia necesaria de la pérdida de vigencia del fundamento normativo.

Por lo tanto, al considerar que las atribuciones con las cuales se han adoptado medidas cautelares, preventivas y de salvamento, han sido bajo el ámbito de aplicación de los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, las cuales fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en la varias veces citada C-256 de 2025, el proyecto prevé el desalmiento de pleno derecho de los actos administrativos que adoptaron medidas preventivas y de intervenciones administrativas que se encuentren en vigor al momento de la promulgación de la ley, es decir, sin que se requiera pronunciamiento administrativo alguno que así lo declare, con lo cual se evita que la vigencia de las medidas adoptadas bajo las disposiciones derogadas quede sujeta a la discrecionalidad o a los tiempos de gestión de la propia Superintendencia, garantizando la eficacia inmediata de la pérdida de vigor de dichos actos.

La misma sentencia C-256 de 2025 de la Corte Constitucional lo prevé cuando en el ordinal segundo de su parte resolutiva dispone que la efectividad de la inexequibilidad allí decretada conduce a que "*las medidas administrativas que se fundamentaron en ellas dejarán de producir efectos jurídicos.*" La cual, por otra parte, impide establecer algún tipo de equivalencias entre el régimen declarado inexequible y el que establezca la ley, lo que, precisamente, se explica ante la inexistencia de causales, finalidades, procedimientos, efectos y duración del primero, hallados por la Corte Constitucional para fundamentar su *ratio decidendi*.

En consideración a que este decaimiento automático supone, en la práctica, la desaparición de las medidas que mantenían suspendidos o sustituidos los órganos de dirección y administración de las cajas de compensación familiar afectadas, el proyecto impone a la Superintendencia del Subsidio Familiar el deber de adelantar, de manera inmediata, las acciones y convocatorias necesarias para la integración del Consejo Directivo y la elección del director Administrativo. Esta previsión busca evitar vacíos de gobierno corporativo derivados del decaimiento de las medidas, asegurando que las entidades afectadas recuperen sin dilación su institucionalidad ordinaria y la plena autonomía en la administración de sus asuntos, en consonancia con los principios de autonomía y proporcionalidad que orientan el régimen de medidas preventivas y de salvamento previsto en el proyecto.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley tiene como objetivo la adecuación del ejercicio de la potestad sancionatoria y la adopción de medidas preventivas y de salvamento por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar a los postulados y principios constitucionales, en especial al principio de reserva de ley, el principio de legalidad y al derecho fundamental al debido proceso, con ocasión de la expedición de la Sentencia C-256 de 2025 por parte de la H. Corte Constitucional por medio de la cual se declaró la inexequibilidad, con efectos diferidos, de los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992.

III. MARCO REGULATORIO

El presente proyecto de ley se enmarca en las competencias constitucionales y legales atribuidas al Congreso de la República para regular el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control y, particularmente, para establecer las reglas a las cuales debe sujetarse la Administración en el ejercicio de potestades sancionatorias y en la adopción de medidas preventivas y de salvamento respecto de las Cajas de Compensación Familiar.

En primer lugar, el artículo 150, numeral 8, de la Constitución Política atribuye al Congreso de la República la competencia para expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno en el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia. A su vez, el artículo 189 constitucional reconoce en cabeza del presidente de la República diversas funciones de inspección y vigilancia, cuyo ejercicio debe desarrollarse dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley.

De igual manera, el artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. De este mandato se desprenden, entre otras garantías, los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, contradicción y favorabilidad que deben observarse en el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria.

[8] Por ejemplo, Sentencia C-069 de 1995.

En el ámbito específico del subsidio familiar, la Ley 25 de 1981 creó la Superintendencia del Subsidio Familiar y le atribuyó funciones de inspección y vigilancia sobre las Cajas de Compensación Familiar y las demás entidades encargadas del recaudo y pago del subsidio familiar.

Por su parte, la Ley 21 de 1982 desarrolló el régimen general del subsidio familiar y reguló aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar, así como las facultades de supervisión estatal sobre dichas entidades. Esta ley contiene igualmente disposiciones relacionadas con la liquidación de las Cajas y la destinación de sus bienes una vez satisfechos sus pasivos.

Posteriormente, la Ley 789 de 2002 fortaleció el régimen de inspección y vigilancia aplicable a las Cajas de Compensación Familiar. En particular, su artículo 24 establece las funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar, entre ellas la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la organización y funcionamiento de las Cajas, la expedición de instrucciones y el ejercicio de las demás competencias legalmente atribuidas a la entidad.

El marco institucional de la Superintendencia se complementa con el Decreto 2595 de 2012, mediante el cual se modificó su estructura y se determinaron las funciones de sus dependencias. Esta regulación define como objetivo de la entidad la supervisión de las Cajas de Compensación Familiar y demás sujetos sometidos a su vigilancia, con el propósito de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema del subsidio familiar.

En materia procedimental, la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, constituye el régimen general aplicable a las actuaciones administrativas. Sus artículos 47 y siguientes regulan el procedimiento administrativo sancionatorio y establecen expresamente que sus disposiciones se aplican a los procedimientos no regulados por leyes especiales y, de manera supletoria, respecto de aquellos aspectos no previstos por estas. En consecuencia, el régimen especial previsto en la presente iniciativa debe interpretarse de manera armónica con las garantías y principios establecidos en el CPACA.

Finalmente, constituye un antecedente constitucional determinante la Sentencia C-206 de 2025 de la Corte Constitucional, mediante la cual fueron declaradas inexequibles determinadas facultades atribuidas al Superintendente del Subsidio Familiar para adoptar medidas sancionatorias y cautelares, al considerar que su indeterminación desconocía los principios de reserva de ley, legalidad y debido proceso. La Corte resaltó la necesidad de que sea el legislador quien determine con suficiente precisión los presupuestos, finalidades, alcance y condiciones bajo los cuales pueden ejercerse estas potestades administrativas.

En este contexto, el proyecto desarrolla legalmente las condiciones sustantivas y procedimentales para el ejercicio de la potestad sancionatoria y para la adopción de medidas preventivas, de aseguramiento y de liquidación por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar, procurando conciliar la eficacia de las funciones de inspección, vigilancia y control con las garantías constitucionales de legalidad, debido proceso, defensa, contradicción, razonabilidad y proporcionalidad.

IV. SUSTENTO JURIDICO.

La H. Corte Constitucional resolvió de fondo una demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, aduciendo la vulneración a la reserva de ley, al principio de legalidad y al debido proceso, incluido el derecho de defensa y la efectiva contradicción.

4.1.- Artículos demandados

Se demandaron las siguientes disposiciones:

"***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.

(...)

23. 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".

4.2.- Lo resuelto y los fundamentos de la decisión

En providencia que desató de fondo las pretensiones de la demanda, la Corte Constitucional, resolvió:

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.*

En su decisión, la Corte reiteró sus precedentes sobre los siguientes aspectos: **(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 riesgos distintivos de las medidas cautelares-preventivas, en particular, en la actividad de la Administración, y los límites constitucionales que tiene el legislador ordinario o extraordinario para su adopción; y **(iii)** el carácter diferenciable de las medidas preventivas frente a las que se ejercen en virtud de la potestad sancionatoria. A la luz de tales precedentes, concluyó que las medidas cautelares y sancionatorias diseñadas por el legislador extraordinario, en cabeza del Superintendente del Subsidio Familiar son instrumentos legítimos dispuestos por aquél, orientados al cumplimiento de fines constitucionales y a la protección de bienes e intereses públicos relevantes; aunque están sometidos a límites constitucionales.

Como sustento de la inexequibilidad, la Corte encontró una afectación al principio de reserva de ley, entendido como la función y competencia que le asiste al Congreso de expedir pautas generales, claras y objetivas. Así, mientras al Congreso le corresponde direccionar adecuadamente el ejercicio de la potestad reglamentaria y definir los contenidos mínimos para el uso de tales atribuciones, sin incurrir en una indeterminación insuperable, en el caso analizado la H. Corte encontró: **(i)** un alto grado de indeterminación de las medidas cautelares diseñadas por el legislador extraordinario, pues las normas demandadas no contienen ningún parámetro de orientación que permita delimitar su alcance con base en los fines constitucionales que pretende desarrollar; y **(ii)** 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 habilitan el ejercicio de estas diferentes potestades administrativas, que en todo caso deben aplicarse con base en la ley.

Como bien lo anotó la Corte en la sentencia analizada, establecer regulaciones suficientes resulta indispensable para efectos de: *i)* desarrollar de forma idónea las funciones de IVC; *ii)* preservar los principios básicos y fines esenciales del estado social y democrático de derecho; *iii)* evitar las arbitrariedades de las autoridades y proteger los derechos de los ciudadanos; *iv)* salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados; *v)* limitar el poder del Estado y garantizar la separación de poderes, de tal manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública vaya a depender de su propio arbitrio; *vi)* protegar la libertad, restringiendo intervenciones que la limiten cuando no exista una norma que así lo autorice; *vii)* protegar la democracia, porque la ley a la que se somete el ejercicio de la función pública ha sido aprobada por órganos suficientemente representativos; *viii)* garantizar el control y la atribución de responsabilidades al orientar las actividades de los organismos a los que les han sido asignadas funciones de control respecto del comportamiento de las autoridades públicas o de los particulares; *ix)* poder prever con seguridad suficiente la conducta del servidor público que la concreta; y *x)* regular las facultades discrecionales asignadas a la Administración.

Y, como consecuencia de la afectación al principio de reserva de ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional advirtió una grave contravención del principio de legalidad y del derecho al debido proceso. En resumen, las principales razones que llevaron la Corte Constitucional a declarar la inconstitucionalidad de las normas demandadas se fundamentaron en: **(i)** la violación de la reserva de ley y, en consecuencia, del principio de legalidad, comoquiera que el legislador extraordinario no cumplió con su obligación de expedir pautas generales, claras y objetivas, a quien le corresponde direccionar adecuadamente el ejercicio de la potestad reglamentaria o el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, de manera que no se definieron los contenidos mínimos para el uso de tales atribuciones, incurriendo con ello en una indeterminación insuperable; **(ii)** les otorgó a las mismas medidas administrativas un 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 administrativas, que en todo caso deben aplicarse con base en la ley; **iii)** como consecuencia, se vulneró el debido proceso, comoquiera 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.

4.3.- Los efectos diferidos del fallo

Declarada la inexequibilidad de los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992 —este último en sus literales a), b), c) y d)—, la Sala Plena señaló que, si se llegaren a expulsar de manera inmediata estas normas del ordenamiento jurídico, se generaría un vacío 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.

Por tanto, optó por modular los efectos de la sentencia y recurrir a una inconstitucionalidad diferida, a fin de que el Congreso de la República, antes del 21 de junio de 2027, **pueda expedir 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, con los contenidos esenciales establecidos en la sentencia.** Al respecto, la Corte indicó:

"224. 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 inexequibles pierdan vigencia inmediatamente.*

236. En este caso, la Sala Plena aprecia que la decisión de inexequibilidad 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****".*

4.4.- El mandato puntual al Congreso de la República

De esta forma, bajo los parámetros definidos en la Sentencia, la Corte instó al Congreso de la República para que, dentro del amplio margen de configuración normativa:

a. Realice un análisis integral, sistemático y democrático de 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 preventivas o de carácter sancionatorio.

b. Con fundamento en el referido estudio, expida un régimen preventivo y sancionatorio en el sistema del subsidio familiar que incluya:

   a. La definición de sus contenidos, niveles de responsabilidad de sus operadores, y los parámetros generales por medio de los cuales se ejecuta la inspección, vigilancia y control.

   b. La definición de las materias como la finalidad, el alcance y los procedimientos concretos de tales actuaciones administrativas.

En línea con lo anterior, reciente estudio sectorial de la Contraloría General de la República (CGR)[1] evidenció que la falta de criterios objetivos en las intervenciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar: *"Un aspecto relevante del proceso de las medidas cautelares corresponde a los vacíos normativos como factor determinante en la eficacia y eficiencia de estas. La inexistencia de una tipificación de causales, criterios, procedimientos y temporalidad de las medidas cautelares puede conllevar a prácticas inequitativas y*

[1] Contraloría General de la República. Contraloría delegada para el Sector Trabajo. Estudio Sectorial. Medidas Cautelares en el Sistema de Subsidio Familiar Colombiano: Evaluación de la Gestión de la Superintendencia del Subsidio Familiar 2019 – 2023. Noviembre de 2024. Disponible en línea: de marzo de 2026

desbordamiento de la discrecionalidad de la Superintendencia." La cual ha derivado en medidas que se perpetúan en el tiempo sin resolver los problemas de fondo.

Con fundamento en estos parámetros y en ejercicio de la amplia configuración normativa a cargo del Congreso de la República, se estructura el presente proyecto de ley.

4.5.- El alcance de la reserva de ley, el principio de legalidad y el debido proceso para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la superintendencia de subsidio familiar. -

En el contexto de lo decidido por la Corte en la citada sentencia C-298 de 2025, resulta concluyente para el caso del presente proyecto de ley, tener en cuenta que en atención al principio de reserva de ley aplicable a la regulación de las facultades de inspección, vigilancia y control y, con ello, a la aplicación de medidas administrativas sancionatorias, preventivas o cautelares, cualquier ejercicio de la potestad legislativa **debe definir con precisión las pautas generales, claras, objetivas, básicas y esenciales** que permitan orientar el ejercicio de estas funciones y que permitan al sujeto vigilado anticipar o prever con claridad los fundamentos de estas medidas con el fin de garantizar el debido proceso y el derecho defensa y evitar, de esta manera, la indeterminación normativa como limitante del ejercicio punitivo o de la discrecionalidad absoluta a cargo de la Administración.

4.5.1.- Reserva de ley y principio de legalidad en materia de IVC

Dada la importante función que desempeñan las Cajas de Compensación Familiar (en adelante "CCF"), no existe discusión acerca de la importancia de que el Estado decida usar sus facultades de intervención en la economía a través del desarrollo de disposiciones normativas, en este caso de inspección vigilancia y control, de acuerdo con las finalidades previstas en la Constitución.

Ahora, como bien se desprende del texto constitucional, la competencia para crear, definir y orientar este tipo de funciones recae de forma exclusiva en el Congreso de la República dada la reserva de ley en estos asuntos. De esta forma y en aplicación del principio de legalidad, le corresponde al legislador expedir una regulación previa y suficiente que necesariamente deba definir criterios, reglas, parámetros y condicionamientos inteligibles, claros y orientadores que permitan determinar el alcance de las actuaciones asignadas a la Administración.

Así pues, la libre configuración del legislador en estas materias no constituye patente de corso para el ejercicio arbitrario y caprichoso de la función legislativa, sino que ampara la libertad del legislador para optar entre diferentes enfoques y modelos regulatorios que desarrollen las garantías y postulados del debido proceso, lo que entraña un ejercicio racional de dicha actividad. Y, al tenor de la misma jurisprudencia de la Corte, la carga mínima de regulación que le corresponde al Congreso de la República para **entender que se ha cumplido con el principio de legalidad** conlleva varios requisitos:

a. La regulación tiene que ser **suficiente**, esto es, debe ser idónea o apta para que la Administración pueda cumplir cabalmente las funciones asignadas. En otras palabras, debe contener todos los elementos necesarios para el ejercicio de dichas competencias.

b. Debe ser **clara e inteligible**, es decir, comprensible y susceptible de ser entendida en tanto no da lugar a la duda o a la incertidumbre.

c. Deber ser **orientadora**, estableciendo la finalidad y el objeto (supuesto de hecho) que se busca y persigue con las funciones asignadas.

d. Se exige también que sea **determinada o determinable**, esto es, que se expresen con exactitud todos los contornos exigidos para el ejercicio de las competencias. Si no, para la Corte, una habilitación indeterminada resultaría en una intervención violatoria de los mandatos superiores.

Por virtud de la reserva de ley, corresponde al Congreso de la República expedir las leyes en materia de funciones de IVC y con estas, las normas, preceptos o reglas que definan y orienten estas actividades, las cuales, de forma general, implican la regulación de comportamientos, hechos y situaciones que restringen o limitan la libertad y derechos de los destinatarios de estas funciones. A su turno, el principio de legalidad obliga a que dichas regulaciones contengan, como mínimo, los supuestos jurídicos y fácticos, por un lado y las consecuencias jurídicas de su realización, por el otro, y que unos y otros se expresen de forma clara, inteligible, determinada (o determinable) para garantizar que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública vaya a depender de su propio arbitrio.

4.5.2.- Análisis comparativo

En materia de regulación de las funciones de IVC, si bien la Corte ha establecido que en principio no resulta procedente la remisión a otros regímenes sobre la materia, lo cierto es que el análisis sistemático de otros ordenamientos, teniendo siempre en cuenta la naturaleza, objeto y alcance del Sistema de Subsidio Familiar, sí puede resultar ilustrativo para efectos de determinar, por lo menos como referencia, la forma en que el Congreso de la República o el legislador extraordinario le ha dado contenido a la reserva de ley y al principio de legalidad, definiendo los aspectos básicos, esenciales, claros y objetivos que delimitan el ejercicio de dichas actuaciones.

Así las cosas, el estudio comparativo de regulaciones legales que consagran los criterios o lineamientos mínimos que orientan el ejercicio de las competencias asignadas a las autoridades administrativas para la imposición de medidas cautelares, preventivas o sancionatorias, que se muestran a continuación permite concluir que, en todos estos eventos, el legislador ha fijado como lineamientos para la adopción de medidas cautelares, **como mínimo**, los siguientes: *i)* finalidad de la medida; *ii)* tipo, definición y alcance de la medida; *iii)* causales para decretarla; *iv)* temporalidad de la misma y; *v)* procedimiento para su adopción.

	Finalidad	Tipo de medida (definición y alcance)	Causales	Temporalidad	Procedimiento
Superintendencia Financiera (Estatuto Orgánico Financiero)	Art. 113	Arts. 113 y 114	Arts. 113, 114, 115	Arts. 113 a 117	Art. 113 y 115
Superintendencia de Economía Solidaria (Ley 454 de 1998)	Art. 34 y 36. Remite al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Art. 34 y 36. Remite al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Art. 34 y 36. Remite al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Art. 34 y 36. Remite al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Art. 34 y 36. Remite al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (Decreto-ley 356 de 1994)	Art. 73-74	Art. 75 y Resolución 2946 de 2010	Art. 75 y Resolución 2946 de 2010	Se deduce del artículo 75 y de la Resolución 2946 de 2010	Resolución 2946 de 2010
Superintendencia Nacional de Salud (Ley 1753 de 2015)	Art. 68 Remite al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Art. 68 Remite al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Art. 68 Remite al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Art. 68 Remite al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Art. 68 Remite al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero

Superintendencia de Sociedades (Ley 222 de 1995, Ley 1778 de 2016 y Ley 1474 de 2011)	Arts. 82 a 85 Ley 222 de 1995	Art. 13 Ley 1778 de 2016 y art. 34-4 Ley 1474 de 2011	Art. 13 Ley 1778 de 2016 y art. 34-4 Ley 1474 de 2011	Art. 13 Ley 1778 de 2016 y art. 34-4 Ley 1474 de 2011	Art. 13 Ley 1778 de 2016 y art. 34-4 Ley 1474 de 2011
Superintendencia de Industria y Comercio	Art. 18 de la Ley 1340 de 2009, modificatorio del numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 y el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022	Art. 18 de la Ley 1340 de 2009, modificatorio del numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 y el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022	Art. 18 de la Ley 1340 de 2009, modificatorio del numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 y el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022	Art. 18 de la Ley 1340 de 2009, modificatorio del numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 y el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022	Art. 18 de la Ley 1340 de 2009, modificatorio del numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 y el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994)	Art. 58 a 60	Art. 58 a 60	Art. 58 a 60	Art. 121	Arts. 106 a 115 y Art. 121
Ministerio de Educación (Ley 1740 de 2014)	Arts. 1 a 9	Arts. 10, 11, 13 y 14	Arts. 10, 11, 13 y 14	Arts. 10, 11, 13 y 14	Art. 12
Dirección Nacional de Derechos de Autor (Ley 1493 de 2011)	Arts. 24 a 28	Art. 30	Art. 30 y arts 24 a 28	Art. 30, Parágrafo	Art. 30, Parágrafo
Coldeportes					
Procedimiento sancionatorio ambiental (Ley 1333 de 2009)	Art. 4 y Art. 12	Art. 36 a 39	Art. 36	Art. 10	Arts. 12 a 18

Del análisis comparativo expuesto se pueden extraer las siguientes premisas:

a.-En todas las normas estudiadas, el legislador se encarga de establecer, con mayor o menor amplitud, los parámetros indicados, pero, en todo caso, señala los lineamientos básicos para que la autoridad de IVC pueda adoptar medidas cautelares.

b.- Existen dos grandes tipologías de medidas cautelares: (i) por un lado, las **medidas cautelares en sentido estricto o accesorias** (en asimilación con las medidas que se adoptan en los procesos judiciales), que son aquellas que se adoptan con ocasión de un procedimiento administrativo sancionatorio y de manera accesoria a este, con la exclusiva finalidad de asegurar la eficacia de la decisión administrativa definitiva que llegue a proferirse. Por tanto, su suerte depende de lo que ocurra con el procedimiento principal. Ejemplo de estas medidas son las que se encuentran en la regulación pertinente aplicable a la Superintendencia de Sociedades, de Industria y Comercio, a la Dirección Nacional de Derecho de Autor o al procedimiento sancionatorio ambiental. **(ii) por otro lado, están las *medidas cautelares preventivas o de salvamento***, las cuales tienen como objetivo garantizar y mantener la confianza, estabilidad, calidad o continuidad del servicio correspondiente. Se caracterizan porque su imposición es independiente de una actuación administrativa sancionatoria, por lo que no necesariamente obedecen a la intención de ejercer el *ius puniendi*, sino a actuar de manera ágil y eficaz para garantizar la protección de bienes jurídicos superiores. Son estas últimas las que se mencionan en el texto del proyecto de ley sometido a consideración del Congreso.

c. La importancia de la aludida diferenciación radica en la menor o mayor amplitud que se exige al legislador al momento de definir los criterios orientadores que guíen el ejercicio de estas competencias. Así, **en la primera tipología de medidas cautelares**, la finalidad se encuentra, como se dijo, circunscrita a asegurar la eficacia de la decisión administrativa del procedimiento administrativo principal, de manera que las causales para la imposición de las mismas se relacionan también con la presencia de una infracción normativa, siendo necesaria la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora. El tipo de medida se define de acuerdo con el sector y funciones propias de la autoridad que ejerce funciones de IVC y la elección de la medida dependerá de la gravedad de las circunstancias particulares en que se encuentre el ente vigilado; la temporalidad se encuentra atada a la decisión del procedimiento principal y, finalmente, el procedimiento aplicable será el sancionatorio especial respectivo o el general contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Tratándose de las **medidas preventivas o de salvamento (del tipo regulado en el proyecto sometido a consideración del Congreso)**, dado que son independientes de una actuación administrativa principal y con finalidades especiales que se concretan dependiendo de cada legislación, el legislador debe ser más riguroso al definir los criterios orientadores. **De esta manera**, las causales deben estar expresamente definidas, y no se circunscriben a la sola infracción normativa, sino que abarcan distintas situaciones de hecho (ejm: regulación prevista en el Estatuto Orgánico Financiero); en la adopción del tipo de medida, se aplica de forma más estricta un criterio de gradualidad, por lo que se debe iniciar con la menos lesiva del catálogo de decisiones que pueden proferirse y solo en el evento en que no sea posible superar la causal que dio origen a la medida, es que se podrán adoptar atribuciones más gravosas hasta llegar a la toma de posesión o intervención administrativa, sea con fines de administración o liquidación, previa verificación en el evento de que se configuren las causales legales, ante situaciones de extrema gravedad. En cuanto a la temporalidad, también se exige precisión al legislador con el fin de evitar situaciones jurídicas indefinidas que puedan afectar de manera irrazonable y desproporcional los derechos de los entes vigilados y afectados con la medida. Finalmente, la mayoría de las legislaciones prevé procedimientos especiales para la adopción de este tipo de decisiones, sin perjuicio de la necesidad de acudir a normas generales en casos de silencio del legislador. Procederán, claro está, las acciones judiciales de control correspondientes.

d. Ahora bien, sin perjuicio de la identidad en los criterios mínimos orientadores, el contenido puntual de cada una de las regulaciones en materia de medidas cautelares obedece a parámetros distintos en función con la naturaleza jurídica, las funciones, la estructura administrativa y los asuntos sobre los cuales recae el control. Lo anterior, salvo que el legislador, en desarrollo de su libertad de configuración, decida aplicar de manera expresa y extensiva una regulación específica, como ocurre, por ejemplo, en el caso de la Superintendencia de Economía Solidaria o la Superintendencia Nacional de Salud, cuyos marcos normativos remiten de forma expresa al Estatuto Orgánico Financiero.

e. Y ello explica que, según la H. Corte Constitucional, para efectos de verificar el cumplimiento de principio de legalidad y reserva de ley, el análisis no se debe circunscribir única y exclusivamente a la norma demandada, en tanto que, para precisar el alcance se debe acudir al contexto normativo, a las remisiones que pueda prever la norma, a criterios lógicos, empíricos, semánticos y a interpretaciones sistemáticas[1].

4.6.3.- Lineamientos mínimos para la adopción de las medidas de IVC: Criterios específicos fijados por la Sentencia C-298 de 2025 y de obligatoria observancia para el legislador

4.6.3.1.- Diferenciación entre lo preventivo y lo sancionatorio.

El pronunciamiento de la Corte en la sentencia C-298 de 2025, como parte esencial de la ratio decidendi para la declaratoria de inexequibilidad comentada, es iterativo en la necesidad de diferenciar entre los supuestos, finalidades, procedimientos y efectos, de la potestad sancionatoria frente a las potestades para imponer medidas preventivas y de salvamento. En consecuencia, como lineamiento constitucional, se impone establecer en la ley, el mínimo de certeza sobre medidas que puedan tener una naturaleza ambivalente (tanto preventivas como sancionatorias), con la debida precisión de los tipos, rasgos distintivos y procedimientos propios de cada una de esas expresiones de actuación administrativa. Señala la Corte que:

(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, configuren una conducta típica que sea sancionada." (Apartado 158)

"(...) 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 (...) un mínimo de certeza, especialmente cuando se trata de medidas que pueden tener una naturaleza ambivalente, es decir, que puedan desplegar efectos tanto preventivos como sancionatorios." (Apartado 164).

Por lo tanto, debe existir absoluta claridad, seguridad y objetividad para diferenciar los eventos o circunstancias en que una misma medida puede adoptarse de forma dual, esto es, como medida cautelar o preventiva, por un lado, y como medida sancionatoria, por el otro, con el fin de garantizar el debido proceso.

4.6.3.2.- Delimitación del alcance, contenido, finalidad y criterios de habilitación y validez de las potestades preventivas, cautelares y/o de salvamento

Como parte de su ratio decidendi, la Corte hizo énfasis en la palmaria inconstitucionalidad que se deriva de la inexistencia de los elementos básicos o de núcleo esencial de las potestades de la Superintendencia para la imposición de medidas preventivas, cautelares y/o de salvamento, para fijar como lineamiento de constitucionalidad la necesidad de establecer en normas de rango legal disposiciones que precisen de modo indubitable sus

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2018

alcances, contenidos finalidad y criterios de imposición. Como desarrollo de este postulado, la sentencia señala que esta exigencia encuentra sentido:

a.- Envirtud del principio de reserva legal:

"(…) una regulación básica que permita delimitar con claridad el alcance, contenido y finalidad de las medidas administrativas" y fijar "criterios mínimos que habilitan a la Administración para ejercer válidamente sus funciones dentro de los límites que impone el principio de legalidad. (Apartado 303).

"cumplir con su obligación de definir el núcleo esencial de una materia reservada a la ley". (Apartado 204)

'el principio de legalidad exige que sea el propio legislador quien establezca el contenido esencial de la regulación " (Apartado 206).

b.- Ante la inexistencia de régimen legal aplicable.

La Corte advierte con contundencia que, en el ordenamiento jurídico hoy vigente, no existen normas legales para integrar un régimen aplicable de medidas preventivas, cautelares y de salvamento, es decir, la imposibilidad absoluta de remisión y aplicación en materia de medidas preventivas, correctivas y/o cautelares.

"La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en asalvar 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". (Apartado 217).

"sin ser procedente la remisión a otros regímenes, en materias como la finalidad, el alcance y los procedimientos concretos de tales actuaciones administrativas." (Apartado 234).

4.6.3.3- Lineamientos precisos dados en la Sentencia para la definición de la naturaleza/causales/graduación/ de las medidas preventivas, cautelares y/o de salvamento.

Ante la gravedad de la inexistencia de un régimen legal integral y completo para la imposición de medidas preventivas, cautelares y/o de salvamento y de su diferenciación de las potestades sancionatorias, y ante la evidencia de que la Superintendencia aplica este tipo de medidas con efectos sancionatorios en contra de la Constitución, la sentencia en estudio, recaba en una serie de pautas que necesariamente deberá tener en cuenta el legislador su clara diferenciación con la potestad sancionatoria, a saber:

a.- Establecimiento de Criterios mínimos.

Como se señala en su apartado 127, se destaca la exigencia de requisitos mínimos fijados en la ley: *"(…) 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 "*

b.- Definición de la naturaleza, tipología, causales de las medidas preventivas y/o cautelares.

Como lineamiento de constitucionalidad, la determinación de estas medidas por parte del legislador exige definir su naturaleza, esto es, dejar claro en el texto de la ley, si son medidas preventivas, cautelares, de salvamento, correctivas, sin son autónomas o dependen de otro tipo de medidas, sin son de aplicación inmediata, es decir definir con toda claridad su tipología, y, a partir de ello, predecir los impactos que puedan generar. Así se desprende, de las argumentaciones de ratio decidendi:

"(…) precisar si la función tiene una naturaleza jurídica cautelar o preventiva, señalar los supuestos bajo los cuales procede o los criterios mínimos de graduación (…). (Apartado 168-también Apartado127)

"definir (…) la naturaleza jurídica de dichas medidas." (Apartado 209).

disponer *"si estas son medidas cautelares, de salvaguarda preventiva o correctiva, o si se aplican de forma autónoma o dependiente de un proceso administrativo, incluso aquellas de carácter sancionatorio (…) si se trata de una medida rápida e inmediata y los impactos que tienen en términos de garantías procesales "* (Apartado 214).

c.- Aplicación escalonada o gradual dependiendo del interés protegido.

Como rasgo esencial de las medidas preventivas, cautelares o de salvamento, la jurisprudencia constitucional que se invoca en esta oportunidad, exige su aplicación escalonada, gradual (ver apartado 127); y en función de su impacto de lesividad de menor o mayor injerencia en la situación preexisten de la corporación afectada. Es decir, la definición de*"su necesidad o graduación, en el sentido de ser las alternativas menos lesivas, en su conjunto o individualmente, (…) de cara a lograr una aplicación escalonada o gradual dependiendo del interés protegido (…) la definición de las pautas generales para su imposición "* (Apartado 185).

4.6.3.4.- Por su carácter provisional establecer los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad en su imposición.

La sentencia C-296 de 2026, fija como lineamiento de advertencia al legislador, establecer los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad para la regulación de este tipo de medidas por parte de la Superintendencia del Subsidio Familiar, frente a impactos que estas puedan generar sobre los derechos de las entidades vigiladas. En este sentido, la sentencia considera necesario que el legislador determine los criterios obligatorios que permitan cumplir este propósito, con las siguientes pautas:

a.- Estándares del propio legislador:

"(…) verificar, conforme con los estándares normativos previstos por el propio legislador, si cada una de las medidas contempladas (…) es razonable y proporcional." (Apartado 199).

b.- Diseño preciso de la norma legal para equilibrio entre la necesidad y los efectos de la medida:

"(…)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. (Apartado 206).

Estos impactos pueden implicar, para el caso concreto del régimen del subsidio familiar, una afectación 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 " (Apartado 207).

4.6.3.5. -Reglas mínimas del debido proceso de medidas preventivas, cautelares y/o de salvamento a la luz de su naturaleza diferente de las sancionatorias.

Como se ha señalado, la sentencia en comento, al advertir sobre la evidente inexistencia de un régimen jurídico amparado en la reserva de ley que permita la imposición de medidas preventivas, cautelares y/o de salvamento a la luz de su naturaleza diferente de las sancionatorias, se ocupa en definir criterios de necesaria observancia por parte del legislador para regular en detalle, los siguientes aspectos de contenido esencial:

a.-Creación de los mínimos aplicables al procedimiento administrativo cautelar o preventivo. No existe posibilidad actual de remisión.

Al partir de la evidencia de que en la actualidad no existe procedimiento administrativo alguno ni es posible la remisión a los existentes en la ley para la imposición de medidas preventivas, cautelares o de salvamento, de las razones dadas por la Corte es posible inferir las siguientes pautas exigibles en cabeza del legislador:

Regular *"de manera específica la idoneidad de las medidas preventivas de forma autónoma e independiente según los requerimientos de la Administración."* (Apartado 215).

"(…) la ausencia de un marco legal adecuado, preciso y razonable en el régimen del subsidio familiar para la adopción de medidas cautelares impide establecer el procedimiento en la materia que clarifique su aplicación respecto de límites 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 " (se resalta). (Apartado 218).

b.-Previsibilidad y definición de condiciones de cómo y cuándo puede. Restricción de la amplia discrecionalidad.

Corolario de la inseguridad bajo análisis, fluyen como pautas de necesaria regulación en las disposiciones legales sobre la materia que es objeto de este proyecto de ley, como son las condiciones de predictibilidad, identificación legal previa y restricción de la discrecionalidad:

-Predictibilidad:

"(…) 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." Restringir la 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."* (Apartado 209).

-Identificación legal previa:

Es decir, criterios normativos a la autoridad administrativa que le *"definan cuándo corresponde a una u otra modalidad prevista en la ley o cuándo se trata de una función cautelar o sancionatoria."* (Apartado 210)

En síntesis, que resulte previsibles para los sujetos vigilados, en tanto identifiquen *"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."* (Apartado 210).

c.-Restringir la amplia discrecionalidad de la Superintendencia.

En el sentido de que la autoridad administrativa competente, tenga claro desde la misma ley cuáles son los supuestos fácticos y normativos que delimitan su actuación, esto es, *"determinar los presupuestos normativos o causales que justifican su adopción"* (Apartado 209); y contar con los criterios normativos en los previa que a este órgano de supervisión le *"definan cuándo corresponde a una u otra modalidad prevista en la ley o cuándo se trata de una función cautelar o sancionatoria."* (Apartado 210)

Precisamente, para evitar que la Superintendencia pueda *"aplicar indistintamente figuras como la intervención administrativa, la vigilancia o la imposición de multas, sin criterios normativos"* (Apartado 210), en actuaciones contrarias a la Constitución.

Cualquier sistema normativo que regule las funciones de IVC, entre las cuales se incluyen las medidas sancionatorias, cautelares, preventivas y/o de salvamento, debe cuando mínimo contemplar los elementos inferidos de este pronunciamiento de la Corte Constitucional, con el fin de observar el principio de reserva de ley, legalidad y debido proceso.

V. EJES TRANSVERSALES SOBRE LOS CUALES SE FUNDAMENTA EL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con lo expuesto, el proyecto de ley descansa sobre los siguientes ejes:

a. El ejercicio de las potestades sancionatorias y medidas preventivas, de salvamento y liquidación como potestades de la Superintendencia del Subsidio Familiar circunscritas a las actividades de las Cajas de Compensación Familiar y sus directivos y empleados en relación con la gestión de los recursos que integran la prestación social del subsidio familiar.

c. Caracterización sustantiva y procesal del régimen sancionatorio a cargo de la Superintendencia de Subsidio Familiar, ajustándolo a los postulados indicados en la Sentencia C-298 de 2025 y a los principios que deben guiar el ejercicio de estas actuaciones por parte del Estado como garantía del principio de legalidad y del debido proceso.

d. Caracterización sustantiva y procesal de las medidas preventivas y de salvamento, su distinción y regulación diferenciada entre sí y frente a las potestades sancionatorias, por lo que se regula en detalle la finalidad, naturaleza, tipo definición y alcance de cada medida; causales para decretarlas; criterios de gradualidad o imposición escalonada; temporalidad estricta; y procedimientos para su adopción.

e. Al clarificarse las potestades que se regulan en el proyecto, se fortalece la función de control de la Superintendencia y al mismo tiempo se maximiza el respeto del debido proceso y el derecho de defensa de los entes vigilados, superando las graves falencias del régimen declarado inexequible por la Corte Constitucional.

VI. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1] "*Análisis del impacto fiscal de las normas*". Se debe señalar que, los gastos que se generan con la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar. Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno Nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla fiscal y el marco fiscal de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala:

> "**El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de Ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas**, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo,' y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático." (Negrillas fuera de texto).

En la misma línea resulta importante hacer mención del pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera para que las corporaciones públicas (congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa.

> *"En la realidad acatar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*
>
> *Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento."*

De acuerdo a lo expresado por la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales.

VII. CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *"El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar"*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

i. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

ii. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

iii. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entenderá que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargas de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincida o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regule un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) (Literal INEXEQUIBLE)

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

Cordialmente,

Andrés Eduardo Forero Molina Senador de la República Autor partido Centro Democrático	**Honorio Miguel Henríquez Pinedo** Senador de la República Autor Partido Centro Democrático
Gonnzalo Rodríguez Prieto Senador de la República Partido Salvación Nacional	**Daniel Felipe Briceño Montes** Representante a la Cámara Partido Centro Democrático
Arledy Alvarado Patiño Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	

[1] ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de Ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.





SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 29 de octubre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de radicar el Proyecto de Ley No 334/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA Y LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE SALVAMENTO POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR RESPECTO DE LOS SUJETOS VIGILADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores PEDRO EDUARDO PORRO MOLINA, HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, GLORIA ROSARIO FLÓREZ PRIETO, CAMILO ANDRES TORRES ALLAUSA, PABLO RUIS, MARÍA SALAME, JESUS DARÍO GUERRERO (PRESENTACIÓN), ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ, ELIANA MARGARITA ZULETA, SANTIAGO BARRETO TRIANA, LUIS ALFONSO MEJÍA ÁLVAREZ, JOHN MORES BOHÓRQUEZ FAYAD, ALFREDO DELUQUE ZULETA, CARMEN SACOLO CHAK, MARTHA PERALTA EPIEYÚ, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, JULIA CORINA PUTTIS, JESUS RUPO BARBOSA RODRIGUEZ, ZAMIRA BERNAL RINCON, MARÍA ANGELICA GUEVARA, ENRIQUE GABRIELES ENGELRO, SANTIAGO MONTOYA MONTOYA, MARÍA LUCIA VILLALBA GÓMEZ, ANTONIO JOSE CORREA JIMÉNEZ, JOSE GUTIERREZO, MACEA GÓMEZ, MARCOS DANIEL PINEDA, JUAN FERNANDO GAVIDIO CALLEJAS, JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS, DARIO BARGUIL ASSIS, YERNAN CHARO CASARIO BARCASILLE y los HONORABLES Representantes DANIEL FELIPE MOJICA MONTES, ARLEDY ALVARADO PATIÑO, HERNANDO GONZÁLEZ, NICOLÁS ANTONIO RAMOS, CABALLOS, RAÚL MOLINA GÓMEZ, OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, GUILLERMO IGNACIO ALVIRA ACOSTA, WILFRIDA JUNIOR MENDIOLA TORRES, JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ y otras firmas legibles. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 29 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ