

Sentencia C-298/25 (3 de julio)
M.P. Juan Carlos Cortés González
Expediente: D-15804

Corte Constitucional declaró inexecutable, con efectos diferidos al 21 de junio de 2027, las facultades sancionatorias y cautelares del Superintendente del Subsidio Familiar, establecidas en los numerales 20, 22 y 23 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, por desconocer los principios de reserva de ley y legalidad y, en consecuencia, del debido proceso

1. Normas demandadas

“DECRETO 2150 DE 1992
“Por el cual se reestructura la
superintendencia del subsidio
familiar.”
ARTICULO 7o. FUNCIONES DEL
SUPERINTENDENTE. (...)

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

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

23. Adoptar las siguientes medidas cautelares:

a. Intervención administrativa total de la entidad vigilada.

b. Intervención administrativa parcial, por servicios o por áreas geográficas o de operación;

c. Imposición de multas sucesivas hasta por cien (100) salarios mínimos legales mensuales hasta

que cese la actuación ilegal o no autorizada;

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

2. Decisión

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.

3. Síntesis de los fundamentos

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

La acción pública de inconstitucionalidad se interpuso por el desconocimiento de los principios de reserva de ley, legalidad y la afectación al derecho al debido proceso administrativo. En esencia, el demandante alegó la alta indeterminación y ambigüedad de las medidas cautelares diseñadas por el legislador extraordinario, las cuales no resultan distinguibles de otros procedimientos administrativos, como los referidos a la potestad sancionatoria.

Antes de abordar el fondo del asunto, la Corte Constitucional estudió tres cuestiones previas. Primera, la Sala Plena explicó las razones por las cuales tiene competencia para conocer la norma demandada al tratarse de una competencia atípica o especial. Segunda, determinó que las normas demandadas del Decreto Ley 2150 de 1992 están vigentes y siguen produciendo efectos jurídicos y, por tanto, se habilita el juicio abstracto de constitucionalidad. Y tercera, debido a que algunos intervinientes solicitaron una sentencia inhibitoria, se encontró que la demanda cumplió con las cargas

formales y con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia para un pronunciamiento de fondo.

Luego de plantear el problema jurídico, la Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró su precedente sobre: *(i)* el alcance de los principios de reserva de ley y legalidad en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo del presidente de la República y que se ejercen por el superintendente del subsidio familiar ; *(ii)* los rasgos distintivos de las medidas cautelares, en particular, en la actividad de la Administración, y los límites constitucionales que son exigibles al legislador ordinario o extraordinario para su adopción; y *(iii)* el carácter diferenciable de las medidas preventivas frente a las que se ejercen en razón de la potestad sancionatoria.

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

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

Sobre las actuaciones administrativas acusadas, la Sala Plena observó en efecto, un alto grado de indeterminación de las medidas cautelares diseñadas por el legislador extraordinario, puesto que este no aplicó ningún parámetro de orientación que permitiera delimitar su alcance con base en los fines constitucionales que pretende desarrollar. Igualmente, encontró que el

legislador extraordinario dispuso las mismas medidas administrativas con un carácter dual (cautelar y sancionatorio), respecto de los mismos sujetos vigilados, sin distinguir los elementos básicos y esenciales que habiliten el ejercicio de estas diferentes potestades administrativas, que en todo caso deben aplicarse con base en la ley.

Como consecuencia de la afectación al principio de reserva de ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional advirtió efectos consecuenciales sobre el principio de legalidad y el derecho al debido proceso. Lo anterior, puesto que sin un diseño claro, objetivo y previsible del legislador sobre las medidas cautelares y sancionatorias en materia de inspección, vigilancia y control, no existe un marco legal actualizado y cierto que habilite y regule las medidas administrativas analizadas, como tampoco una adecuada satisfacción de las garantías mínimas del derecho al debido proceso administrativo. Esto impacta en el principio democrático, pues es al legislador a quien corresponde por mandato de la Constitución precisar esos parámetros, conforme lo previsto especialmente en el artículo 150.8 superior, lo cual genera incertidumbre en los administrados.

Considerada 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, la Sala Plena señaló que la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico de estas normas 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.

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

4. Salvamento de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade** se apartó de la decisión de la mayoría. Consideró que las acusaciones presentadas en la demanda

constituían una crítica del demandante al modelo legislativo de intervención de la Superintendencia de Subsidio Familiar a partir de reparos carentes de especificidad, claridad y certeza, los cuales debieron conducir a una decisión inhibitoria.

En su criterio, la acusación se estructuró a partir de reproches generales y amplios sobre una presunta indeterminación y ausencia de criterios o lineamientos mínimos, para orientar el ejercicio de las facultades en cabeza del superintendente de subsidio familiar objeto de la demanda. Lo anterior, además de ser confuso para la comprensión del alcance del (o los) cargos que busca plantear, no permitía a la Sala establecer si realmente existía una oposición objetiva y verificable entre las facultades del superintendente de subsidio familiar y la Constitución Política.

Para el magistrado Fernández Andrade la conclusión a la que llegó la mayoría respecto de la ausencia de certeza en la acusación, relacionada con el numeral 20 del artículo 7° del Decreto Ley 2150 de 1992, también correspondía a los numerales 22 y 23 pues -de manera transversal- esta se estructuró a partir de la misma crítica al modelo legislativo de las facultades del superintendente. En ese sentido, el magistrado recordó que un cargo es cierto, según la reiterada jurisprudencia de la Corte, cuando este recae sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una deducida, implícita o normas vigentes que no son objeto de la demanda, por lo que, para efectos del análisis de certeza, correspondía la aplicación de esa regla jurisprudencial.



Jorge Enrique Ibáñez Najar
Presidente
Corte Constitucional de Colombia