

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 566 de 2021** *“Por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones”*

Bogotá, D.C., 28 de mayo de 2021

Honorable Representante  
**FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN**  
Vicepresidente Comisión Séptima Constitucional  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Asunto:** Informe de Ponencia para primer debate al proyecto de ley 566 de 2021 *“Por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones”*

Respetado Vicepresidente,

Conforme a la designación hecha por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 171 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para primer debate al proyecto de ley 566 de 2021 *“Por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones”*. La presente ponencia consta de los siguientes apartados:

- 1. TRÁMITE**
- 2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**
- 3. MARCO JURÍDICO**
- 4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY**
- 5. IMPACTO FISCAL**
- 6. PROPOSICIÓN**
- 7. TEXTO PROPUESTO**

## 1. TRÁMITE

<b>Número del proyecto de ley</b>	566 de 2021 Cámara
<b>Título</b>	<i>“Por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones”.</i>
<b>Autores</b>	Honorables Representantes Faber Alberto Muñoz Cerón, Henry Fernando Correal Herrera, Juan Diego Echavarría Sánchez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Jhon Arley Murillo Benítez, Jennifer Kristin Arias Falla, Jairo Humberto Cristo Correa y Maria Cristina Soto De Gómez
<b>Ponente</b>	Juan Diego Echavarría Sánchez, Henry Fernando Correal Herrera (Coordinadores) y Jairo Humberto Cristo Correa (Ponente)
Ponencia	Positiva

### Gacetas

Proyecto de ley	196 de 2021
-----------------	-------------

## 2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa tiene como objetivo actualizar la normatividad relacionada con el Sistema de Subsidio Familiar (Ley 21 de 1982 y la Ley 789 de 2002), así como dictar otras disposiciones en aras de fortalecer la protección del sistema y darle mayores herramientas a la Superintendencia del Subsidio Familiar para que dicha entidad pueda ejercer una mejor inspección, vigilancia y control sobre los entes vigilados.

Cabe aclarar que el proyecto en referencia no pretende efectuar una reforma integral al régimen del Subsidio Familiar. Se trata más bien de modificar aquellas normas que requieren de una actualización para fortalecer la Superintendencia en aras de asegurar el buen funcionamiento del Sistema. El proyecto consta de tres capítulos,

relacionados a continuación:

- *Capítulo I. Fortalecimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar*  
Consagra la naturaleza jurídica de la Superintendencia, establece facultades y funciones, incluye disposiciones garantistas sobre el régimen sancionatorio, actualiza las sanciones, crea criterios de graduación de las sanciones, beneficios por colaboración y establece la obligación de informes semestrales al Gobierno.
- *Capítulo II. Medidas de Protección a los Recursos y Gestión del Subsidio Familiar.*  
Establece la inembargabilidad de los recursos del 4%, limita el periodo de reelección de los Revisores Fiscales y Consejeros Directivos, y crea una inhabilidad para Consejeros Directivos.
- *Capítulo III. Artículos Transitorios.* Establece las vigencias y derogatorias.

### 3. MARCO JURÍDICO

En esta sección se recoge y categoriza el desarrollo normativo del sistema de subsidio familiar:

- Ley 25 de 1981 *“Por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”*
- Ley 21 de 1982 *“Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones.”*
- Ley 789 de 2002 *“Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”*
- Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015
- Decreto 784 de 1989
- Decreto 682 de 2014
- Decreto 3667 de 2004
- Decreto 2595 de 2012
- Decreto 2581 de 2007

- Decreto 1746 de 2000
- Decreto 1533 de 2019
- Decreto 046 de 2020
- Sentencia C-440 de 2001 de la Corte Constitucional
- Concepto 46841 de 2004 de la Secretaría Distrital de Educación
- Circular 1 de 2002 del Departamento Administrativo de la Función Pública

#### **4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY**

La Superintendencia del Subsidio Familiar fue creada con la ley 25 de 1981 como entidad del orden Nacional, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ejerciendo sus funciones de conformidad con las instrucciones del Presidente de la República y con las políticas laborales y de seguridad social adoptadas por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

La Superintendencia del Subsidio Familiar fue creada en vigencia del régimen de la Constitución Política de 1886 como unidad administrativa especial con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Ley 790 de 2002 fusionó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, en un nuevo Ministerio denominado Ministerio de la Protección Social y posteriormente con la ley 1444 de 2011 se escindió el Ministerio de la Protección Social ubicando a la Superintendencia como una entidad adscrita al Ministerio del Trabajo, sin personería jurídica. Con el reconocimiento de personería jurídica tendría la capacidad legal para ser sujeto de derechos y obligaciones, ampliando su autonomía y constituyendo su patrimonio propio.

La iniciativa legislativa señala como ventajas en la modificación de la naturaleza jurídica:

- Actualiza su naturaleza jurídica a la señalada para el resto de Superintendencias de la Administración Pública Nacional. De las 10 Superintendencias organizadas en la actualidad, solamente la Superintendencia del Subsidio Familiar carece de personería jurídica.
- El otorgamiento de personería jurídica que impone su cambio de naturaleza, la ubica como una entidad del sector descentralizado por servicios de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, en tal sentido, se le reconoce un grado de autonomía administrativa, financiera y patrimonial mayor o diferente a la señalada en el régimen actual.
- Al contar con personería jurídica, la Superintendencia puede ser sujeto de derechos y obligaciones, representada judicial y extrajudicialmente por el Superintendente del Subsidio Familiar lo que ayudaría a reducir la cantidad de documentos y su trámite para su vinculación como parte demandante o demandada en cualquier trámite, proceso judicial o proceso administrativo.
- El reconocimiento de personería jurídica a la Superintendencia del Subsidio Familiar no se opone a la delegación de las funciones de inspección y vigilancia de los servicios públicos a cargo del presidente de la República en la Superintendencia, como ha sido señalado por la Corte Constitucional en su Sentencia C - 727 de 2000.

- La especialización de la labor de inspección y vigilancia que ejerce la Superintendencia del Subsidio Familiar y su separación formal de las funciones de política asignadas al Ministerio del Trabajo, permiten establecer un esquema de independencia conveniente para su ejercicio, evitando posibles conflictos de interés en las funciones asignadas a ambos entes estatales.”.

El Decreto 2150 de 1992 sometió a inspección y vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar a las Cajas de Compensación Familiar; entidades recaudadoras y pagadoras del Subsidio Familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio y entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar.

La Superintendencia de Subsidio Familiar, conforme lo señala la iniciativa legislativa, tiene como función la supervisión de las Cajas de Compensación Familiar, y todas aquellas que recaudan y pagan subsidio familiar para preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema de subsidio familiar. Dichas entidades tienen además actividades como la prestación de servicios de salud, productos financieros, programas de recreación social, deportes, turismo, centros recreativos, educación que obligan a mejorar la capacidad administrativa de Superintendencia para sus funciones de inspección, vigilancia y control.

## 5. IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de Ley, y de conformidad con la Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional<sup>1</sup>, es importante indicar que

---

<sup>1</sup> Honorable Corte Constitucional, Sentencia C-625 del diez (10) de agosto dos mil diez (2010) M.P. Honorable Magistrado Nilson pinilla, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-625-10.htm>

esta iniciativa legislativa no exige de erogaciones fiscales por parte del Estado para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones, en cuanto se está proponiendo una actualización al sistema de subsidio familiar, no deberes de inversión en materia de recursos económicos por parte del Estado.

## 6. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al proyecto de ley 566 de 2021 “*Por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones*” conforme el texto propuesto a continuación.

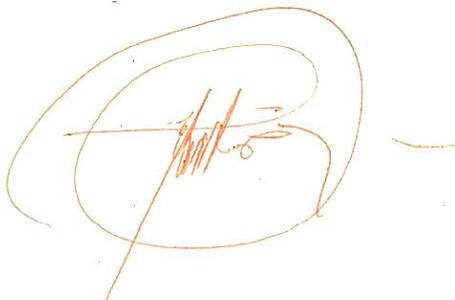
De los Honorables Representantes,



**HENRY FERNANDO CORREAL**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JUAN DIEGO ECHAVARRIA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JAIRO HUMBERTO CRISTO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 566  
de 2021**

*“Por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones”*

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO 1

FORTALECIMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

Artículo 1. Denominación y Naturaleza Jurídica. La Superintendencia del Subsidio Familiar es una entidad descentralizada de carácter técnico del orden nacional, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, con patrimonio propio y sujeta al régimen jurídico dispuesto en el artículo 82 de la Ley 489 de 1998.

Artículo 2. Funciones y Facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Modifíquese el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 789 de 2002, así:

*“3. Velar por el cumplimiento de las normas y principios relacionados con la eficiencia, eficacia, solidaridad, control de gestión y transparencia de las Cajas de Compensación Familiar o las entidades que estas constituyan, administren o participen, como asociados o accionistas.”*

Artículo 3. Facultades de Policía. El personal de la Superintendencia del Subsidio estará sujeto al régimen legal de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

El Superintendente, sus delegados y los jefes de oficina, o los cargos equivalentes de acuerdo con la reglamentación vigente, están investidos de carácter de Jefes de

Policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de las normas sobre subsidio familiar.

Artículo 4. Titularidad de la Sanción. La Superintendencia del Subsidio Familiar, previo el debido proceso, podrá imponer sanciones a las personas naturales o jurídicas relacionadas con el Sistema de Subsidio Familiar, que incluye entidades respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, a sus representantes legales, administradores, empleados y revisores fiscales.

Artículo 5. Procedimiento Administrativo Sancionatorio del Sistema de Subsidio Familiar. La facultad administrativa sancionatoria de la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre las entidades sometidas a su inspección, vigilancia o control, sus administradores, asociados, revisores fiscales, funcionarios o empleados será de doble instancia y se sujetará a los principios y normas procedimentales establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, salvo por las normas especiales consagradas en la presente ley.

Artículo 6. Medidas cautelares en procedimientos administrativos y visitas. En el momento de decretarse o durante el curso de una investigación administrativa o visita a una entidad vigilada, la Superintendencia del Subsidio Familiar estará facultada para adoptar las siguientes medidas cautelares:

1. Suspensión de administradores o revisores fiscales.
2. Orden a los administradores de abstenerse temporalmente de ejecutar una orden proferida por los Consejos Directivos.
3. La restricción para negociar activos de la entidad vigilada.
4. Las medidas establecidas en los artículos 113 y 114 del Decreto-Ley 663 de 1993.
5. Cualquier otra que fuere pertinente para evitar que se cause un perjuicio al Sistema de Subsidio Familiar y sus beneficiarios.

Artículo 7. Incumplimiento de órdenes. Quien no haya acreditado oportunamente ante la Superintendencia del Subsidio Familiar el cumplimiento de órdenes que esta hubiere impartido deberá acreditar las razones que justifican el incumplimiento dentro del mismo plazo previsto para el cumplimiento de la orden. En caso contrario, la Superintendencia impondrá por medio de acto administrativo

motivado la sanción correspondiente sin que sea necesario requerimiento previo o solicitud de explicaciones adicionales, señalando un nuevo plazo para acreditar el acatamiento de la orden incumplida. Contra este acto sólo procederá el recurso de reposición.

Artículo 8. Sanciones. Modifíquese los numerales 16, 17 y 18 del artículo 24 la Ley 789 de 2002, los cuales quedarán así:

“16. Imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, a los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previo el debido proceso, multas sucesivas hasta de ocho mil (8.000) salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la sanción a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en esta Ley, cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia sobre violaciones legales reglamentarias o estatutarias. Estas sanciones serán canceladas con cargo al porcentaje de gastos administrativos previstos en esta ley de los ingresos del cuatro por ciento (4%), cuando se trate de sanciones institucionales.

En caso de que la sanción haya sido ocasionada por conducta negligente o dolosa de parte del órgano administrativo o uno de sus miembros, o del Revisor Fiscal, este deberá responder con su patrimonio personal.

17. Imponer en desarrollo de sus funciones, las siguientes sanciones por violaciones legales, reglamentarias o estatutarias y no por criterios de administración como respeto a la autonomía:

a) Amonestaciones escritas y sanciones pedagógicas convertibles en multas;

b) Multas sucesivas graduadas según la gravedad de la falta, a los representantes legales y demás funcionarios de las entidades vigiladas, hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria. El

producto de éstas multas se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley, y

c. Multas sucesivas a las entidades vigiladas hasta por una suma equivalente a entre mil (1.000) a ocho mil (8.000) salarios mínimos legales mensuales 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 para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley.

d. Suspensión o remoción de representantes legales, revisores fiscales, miembros de juntas y consejos directivos y demás funcionarios del nivel directivo de las entidades vigiladas, en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Subsidio Familiar y/o instrucciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

18. Sancionar con multas sucesivas hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley, a los empleadores que incurran en cualesquiera de las siguientes conductas: no inscribir en una Caja de Compensación Familiar a todas las personas con las que tenga vinculación laboral, siempre que exista obligación; no pagar cumplidamente los aportes de las Cajas y no girar oportunamente los aportes y cotizaciones a la Caja de Compensación Familiar de acuerdo con las disposiciones legales; no informar las novedades laborales de sus trabajadores frente a las Cajas.”

Artículo 9. Criterios de graduación de la sanción. La Superintendencia del Subsidio Familiar tendrá en cuenta los siguientes criterios para efectos de graduar las multas:

1. La mayor o menor gravedad de la infracción.
2. La reincidencia en la comisión de la infracción.
3. El grado de participación del infractor.
4. Las justificaciones objetivas del infractor.

5. La mayor o menor disposición de colaborar durante la investigación.
6. La conducta procesal durante la investigación que ha dado lugar a la multa.
7. El patrimonio del infractor.
8. El beneficio obtenido por el infractor.
9. El daño económico que se le hubiere ocasionado a la entidad o a terceros como consecuencia de la comisión de la infracción.

Artículo 10. Beneficios por colaboración. La Superintendencia del Subsidio Familiar podrá conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas que hubieren participado en conductas que violen la ley, las reglamentaciones, los estatutos o las instrucciones que esta imparta, en caso de que informen a la entidad acerca de la existencia de dicha conducta y/o colaboren con la entrega de información y de pruebas, incluida la identificación de los demás participantes.

Este beneficio podrá ser concedido aun cuando la Superintendencia del Subsidio Familiar ya se encuentre adelantando la correspondiente actuación. Lo anterior, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Los beneficios podrán incluir la exoneración total o parcial de la multa que le sería impuesta. No podrán acceder a los beneficios el promotor de la conducta.
2. La Superintendencia del Subsidio Familiar establecerá si hay lugar a la obtención de beneficios y los determinará en función de la calidad y utilidad de la información que se suministre, teniendo en cuenta los siguientes factores:
  - a) La eficacia de la colaboración en el esclarecimiento de los hechos y en la represión de las conductas, entendiéndose por colaboración con las autoridades el suministro de información y de pruebas que permitan establecer la existencia, modalidad, duración y efectos de la conducta, así como la identidad de los responsables, su grado de participación y el beneficio obtenido con la conducta ilegal.
  - b) La oportunidad en que las autoridades reciban la colaboración.

Artículo 11. Informes Semestrales. Semestralmente el Superintendente presentará al Gobierno Nacional un informe detallado sobre las investigaciones realizadas en

general, sobre la gestión del organismo y la que concierne a la organización, funcionamiento y presentación de servicios de las Cajas de Compensación Familiar.

## CAPÍTULO 2

### MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS RECURSOS Y GESTIÓN DEL SUBSIDIO FAMILIAR

Artículo 12. Características Económicas del Subsidio Familiar. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 21 de 1982 así:

Los recursos provenientes de los aportes realizados por los empleadores con destino al Sistema del Subsidio Familiar que administren las cajas de compensación familiar cumplen una función social de bienestar del trabajador colombiano y su familia, y por lo tanto son inembargables.

El subsidio familiar tampoco podrá compensarse, deducirse ni retenerse salvo exista autorización expresa del trabajador beneficiario.

Parágrafo: Inclúyase como falta gravísima en el Código Disciplinario Único o la norma que lo modifique adicione o sustituya, cuando el servidor público solicite, ordene o realice un embargo de una cuenta de destinación específica de recursos del 4 % parafiscal, por deudas o pasivos adquiridos por la Caja de Compensación Familiar de programas y proyectos diferentes a la misionalidad propia del Sistema del Subsidio Familiar.

Artículo 13. Elección y periodo de los Revisores Fiscales. Modifíquese el artículo 48 de la Ley 21 de 1982, el cual quedará así:

Toda Caja de Compensación Familiar tendrá un Revisor Fiscal y su respectivo Suplente, elegidos por la Asamblea General, para un período institucional de cuatro (04) años y únicamente podrá ser reelegido por un periodo igual.

En todo caso, el revisor fiscal podrá ser removido en cualquier tiempo de acuerdo con las facultades del órgano mayor de la corporación, quien lo elige.

El Revisor Fiscal reunirá las calidades y requisitos que la Ley exige para ejercitar estas funciones.

El periodo institucional del Revisor Fiscal iniciará dos (2) años después del periodo institucional del Consejo Directivo.

Artículo 14. Conformación de Consejos Directivos. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 21 de 1982 el cual quedará así:

"Los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar estarán compuestos por diez miembros principales y sus respectivos suplentes, elegidos por un periodo institucional de cuatro (4) años y únicamente podrán ser reelegidos por un periodo igual.

El Consejo Directivo estará integrado así:

1. Cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes en representación de los empleadores afiliados.
2. Cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes en representación de los beneficiarios del subsidio familiar.

Todos los miembros tendrán iguales derechos y obligaciones y ninguno podrá pertenecer a más de un consejo directivo.

PARÁGRAFO. Los Consejos Directivos requerirán de una mayoría simple de sus miembros para tomar determinaciones concernientes a:

1. Elección del director;
2. Aprobación del presupuesto anual de ingresos y egresos;
3. Fijación de la cuota del subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, cuando ella resultara de la asignación de un porcentaje superior al previsto en el artículo 43 para ese propósito;

4. Aprobación de los planes y programas de inversión y organización de servicios que debe adelantar el director administrativo.

5. Aprobar u objetar los balances, estados financieros y cuentas de fin de ejercicio y considerar los informes generales y especiales que presente el director administrativo, para su remisión a la asamblea general.

Artículo 15. Inhabilidad de los Consejeros Directivos. Los Consejeros Directivos de las Cajas de Compensación Familiar que hayan sido sancionados con remoción del cargo no podrán hacer parte de un órgano de decisión de una Caja de Compensación Familiar por cuatro (4) años.

Artículo 16. Directores Administrativos Suplentes. Las Cajas de Compensación deberán tener mínimo un Director Administrativo suplente, los cuales deberán cumplir los mismos requisitos y forma de elección para el Director Administrativo principal.

### CAPÍTULO 3

#### ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 17. Régimen de Transición. Los periodos dispuestos en la presente Ley aplicarán a partir de las siguientes elecciones de Consejos Directivos y Revisores Fiscales.

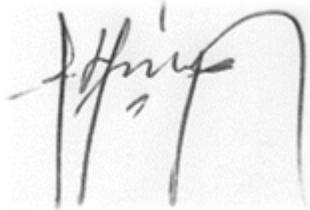
La elección de todos los Revisores Fiscales siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley se hará por dos (2) años, los cuales no serán tenidos en cuenta para la prohibición de reelección establecida en el artículo 13 de la presente Ley.

Los Consejeros Directivos que a la entrada en vigencia de la presente Ley hayan sido Consejeros por más de un periodo no podrán ser reelegidos.

Las Cajas de Compensación deberán realizar las reformas estatutarias necesarias dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 18. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**HENRY FERNANDO CORREAL**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JUAN DIEGO ECHAVARRIA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JAIRO HUMBERTO CRISTO**  
Representante a la Cámara  
Ponente