

ANCCF-No. 0527

Bogotá, D. C. 30 AGO 2024

Doctor  
**RICARDO ALBORNOZ BARRETO**  
Secretario Comisión Séptima  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
Correo: [comision.septima@camara.gov.co](mailto:comision.septima@camara.gov.co)

ASUNTO: Estudio y observaciones sobre el proyecto PL 042 de 2024 Cámara “*Por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones*”. Recomendación respetuosa de archivo.

Respetado Señor Secretario:

**ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO**, actuando en mi condición de Presidente Ejecutiva de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar – ASOCAJAS, respetuosamente y con un atento saludo, me permito presentar las siguientes observaciones al proyecto de Ley en referencia para que de acuerdo con la reglamentación vigente, se dé a conocer el contenido del presente escrito a los H. Representantes de la Comisión y puedan ser consideradas en el trámite legislativo de la iniciativa.

Como organización gremial, expresamos nuestro reconocimiento a la labor legislativa que desarrolla la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y hacemos manifiesto compromiso de colaborar con nuestros estudios y observaciones, sobre todo en torno a aquellas iniciativas que incidan en la gestión y labor Social de las Cajas de Compensación Familiar, en un Sistema de Subsidio Familiar, que al cumplir sus 70s años, se han constituido en un polo de desarrollo y bienestar de las familias colombianas en todo el territorio nacional.

En esta oportunidad, debemos expresar nuestra inquietud y formular nuestras observaciones y comentarios sobre el proyecto de ley No 042 de 2024 Cámara, “*Por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones*”, con fundamento en los cuales, muy respetuosamente, solicitamos a la Honorable Comisión Séptima, el archivo de la misma por su impacto regresivo en el disfrute de los beneficios del Subsidio Familiar.

***I.- Naturaleza compensatoria del Subsidio Familiar y la función que cumplen las CCF para este propósito que podría afectarse si el proyecto se convierte en Ley. –***



Como premisa de partida debe recordarse que el subsidio familiar es una prestación social que por tener origen en un contrato de trabajo, corresponde a una carga en cabeza exclusiva del empleador a quien corresponde girar el 4% de la nómina mensual respectiva. Muy a diferencia de lo que sucede en materia de pensiones o salud, el trabajador no debe aportar suma alguna por este concepto. Así lo ha confirmado la jurisprudencia constitucional, cuando con toda precisión, en relación con el Sistema del Subsidio Familiar señala que **“principios que lo inspiraron y los objetivos que persigue, han llevado a la ley y a la doctrina a definir el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral. Mirado desde el punto de vista del empleador, es una obligación que la ley le impone, derivada del contrato de trabajo. Así mismo, el subsidio familiar es considerado como una prestación propia del régimen de seguridad social”** (resaltado fuera de texto)<sup>1</sup>.

En concordancia con lo anterior, debe también recordarse que esta prestación social tiene como finalidad el alivio de las cargas económicas que representa para el trabajador de medianos y menores ingresos, el sostenimiento de la familia como núcleo esencial de la sociedad. Propósito para cuya materialización y optimización, fueron creadas las Cajas de Compensación Familiar, como corporaciones privadas sin ánimo de lucro, con presencia en todas las regiones del país para recaudar, administrar y distribuir los beneficios del Subsidio, una misión que cada empresario no podría cumplir por sí mismo y, además, con los alcances solidarios y compensatorios que hoy caracterizan este Sistema.

Ahora bien, el recaudo y pago de los recursos del Subsidio Familiar, está unido la regla de territorialidad, conforme a la cual, el empleador debe hacer el pago correspondiente a la Caja de Compensación Familiar que opera en el lugar en donde se causen los salarios que dan origen a la prestación. Es la razón de ser para establecer que los empleadores, tanto públicos como privados, están obligados a afiliarse a la Caja de Compensación Familiar que funcione dentro de la ciudad o localidad donde se causen los salarios de sus trabajadores.

En virtud de lo anterior, si bien para el empleador es optativo elegir la Caja de Compensación para realizar el aporte del Subsidio Familiar a sus trabajadores, en todo caso, no tiene la libertad de hacerlo fuera del territorio, pues siempre su decisión está circunscrita a hacer la afiliación a una Caja que opere en el territorio donde se causen los salarios. Condición que, como se verá más adelante, es necesaria para la sostenibilidad del sistema y para garantizar que sus beneficios lleguen sin ningún tipo de barreras a los trabajadores y sus familias en todo el territorio. Es una condición que hace parte esencial, de la compensación entre salarios y regiones.

Dicho en otras palabras: La territorialidad de la Cajas es una regla que protege el derecho a la igualdad en el trato y genera la eliminación de barreras a los trabajadores y sus familias en el acceso directo a los beneficios del subsidio familiar en dinero, especie y servicios.

Y es que como lo prevé el artículo 5° de la Ley 21 de 1982, el subsidio familiar se pagará exclusivamente a los trabajadores beneficiarios en dinero, especie o servicios de conformidad con la ley, en un sistema de compensación entre salarios altos y bajos, dirigido a favorecer a los trabajadores de más bajos ingresos y a sus familias, a través de las Cajas. En el mencionado artículo, se define en que consiste cada una de las modalidades de pago de la prestación en el siguiente sentido:

*“Subsidio en dinero es la cuota monetaria que se paga por cada persona a cargo que se dé derecho a la prestación.*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-508 de 1997.

*Subsidio en especie es el reconocido en alimentos, vestidos, becas de estudio, textos escolares, y demás frutos o géneros diferentes al dinero que determine la reglamentación de esta Ley.*

*Subsidio en servicios es aquel que se reconoce a través de la utilización de las obras y programas sociales que organicen las Cajas de Compensación Familiar dentro del orden de prioridades prescrito en la Ley”.*

En ese orden de ideas, también debe recordarse que el Sistema del Subsidio Familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar se caracteriza por su solidaridad y autosostenibilidad.

Funciona a través de la solidaridad porque el componente del 4% de la nómina que es pagado por el empleador es redirigido, compensado o redistribuido, en todo el territorio nacional, gracias a la labor y presencia de las Cajas de Compensación Familiar, de manera que los trabajadores que devengan ingresos altos (superiores de 4 SMLMV) compensan a los trabajadores de ingresos inferiores (menos de 4 SMLMV); y así, entre mayor sea el porcentaje de cargos remunerados con más de 4 SMLMV en una empresa, mayor será la compensación que se realice en beneficio de los trabajadores de menores ingresos afiliados a la Caja de Compensación Familiar. De igual modo, el trabajador de menores ingresos que en un momento determinado no tenga personas beneficiarias a cargo según lo dispuesto en la ley, también contribuye a garantizar el pago de la prestación social a más personas que así lo requieran. Así mismo, los aportes de las regiones más pobladas y de mayor desarrollo, compensan los aportes de las regiones de menor desarrollo.

Este es un mecanismo, cuya distribución por todo el territorio nacional, goza de un eficiente mecanismo de cálculo y asignación, de tal manera que en la actualidad garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país. Esta regla de compensación, no puede ser afectada sin contrariar los principios constitucionales de solidaridad previstos en el artículo 48 de la Constitución.

A su vez, se afirma que el Subsidio Familiar es autosostenible porque depende en su integridad de los recursos provenientes del 4% de la nómina mensual que deben erogar los empleadores en el respectivo territorio como fuente única del reconocimiento de esta prestación social. En este sentido, debe aclararse que las Cajas de Compensación Familiar no reciben recurso alguno proveniente del Presupuesto General de la Nación para el financiamiento del Sistema, lo que se explica por la función de intermediarias entre las cargas del empleador y los beneficios correlativos de los trabajadores.

Por otra parte, como característica del Sistema, se debe recordar que la ley define de manera expresa la forma en la cual deben utilizarse los recursos para reconocer el Subsidio Familiar. En la actualidad cada punto del 4% tiene una destinación específica que las Cajas de Compensación no pueden desconocer y que está encaminado a garantizar una prestación en bienes o servicios a la población beneficiaria en todo el territorio nacional. Destinación, pormenorizada de recursos que se hace en función de la distribución territorial a la que están adscritas las Cajas de Compensación Familiar.

Significa lo anterior, que todos los recursos que reciben estas organizaciones por parte de los empleadores, en cada uno de los territorios donde operan, se destinan rigurosamente a de acuerdo a lo previsto en la ley hacia la población beneficiaria que, en cada región del país, debe ser atendida en

sus específicas condiciones socioeconómicas y cuya situación no puede desmejorarse, en virtud del mandato de progresividad contemplado en el artículo 48 de la Constitución.

## II.- Impacto socioeconómico del Proyecto. –

### 2.1. Dispersión de los recursos girados por los empresarios locales. -

Las Cajas de Compensación Familiar reciben mensualmente el aporte de los empleadores, que contribuyen por la nómina de la empresa, el empleador asume el 100% del recurso, por lo que no representa una carga económica para el afiliado contrario a lo que ocurre con el pago de salud, pensiones o cesantías. En este sentido, el empleador guarda la autonomía para definir la Caja de Compensación a la que se quiere afiliarse, esto no significa que la opinión del trabajador sea tenida en cuenta para con sus trabajadores y buscar el mayor beneficio común según sus necesidades.

Al observar las estadísticas de los aportes recibidos por el Sistema de Compensación Familiar, se expone como en el primer semestre del año 2024 se obtuvo un acumulado de aportes de \$6.1 billones de pesos provenientes de 805 mil empresas pequeñas, medianas y grandes, como se observa en la tabla 1. De esas empresas, 386 mil están domiciliadas en Bogotá, Cundinamarca y Antioquia, y aportan el alrededor del 50% del total de los recursos recibidos que corresponden a más de \$3 billones de pesos.

La distribución de los recursos es muy importante porque exalta como los recursos de los empresarios locales, pueden terminar dispersos en tantas cajas sean elegidas por la preferencia del trabajador. Una empresa de 100 empleados, puede encontrarse en un escenario donde el aporte de la nómina llegue a las 42 cajas que existen hoy en día.

Tabla 1. Acumulado de aportes del 4% y Promedio mensual de empresas enero junio 2024

Departamento CCF	Aporte Mensual enero-junio 2024	Promedio mensual empresas y aportantes enero junio 2024
Amazonas	4.273.326.107	912
Antioquia	1.085.007.543.572	142.045
Arauca	17.449.628.300	2.398
Atlántico	286.890.674.211	34.723
Bogotá DC	2.419.835.340.507	244.189
Bolívar	176.998.507.506	35.087
Boyacá	105.958.971.754	18.227
Caldas	100.032.577.123	14.338
Caquetá	21.753.404.719	3.932
Casanare	49.593.221.697	9.549
Cauca	77.721.973.014	8.465
Cesar	83.229.098.821	8.706
Chocó	19.213.005.100	2.703

<b>Córdoba</b>	<b>71.885.649.392</b>	<b>10.744</b>
<b>Huila</b>	<b>76.813.404.366</b>	<b>11.858</b>
<b>La Guajira</b>	<b>49.269.337.688</b>	<b>3.466</b>
<b>Magdalena</b>	<b>80.169.209.075</b>	<b>10.001</b>
<b>Meta</b>	<b>122.876.466.669</b>	<b>15.248</b>
<b>N. de Santander</b>	<b>100.440.246.997</b>	<b>19.657</b>
<b>Nariño</b>	<b>73.460.941.360</b>	<b>9.650</b>
<b>Orden Nacional</b>	<b>11.417.596.700</b>	<b>2.217</b>
<b>Putumayo</b>	<b>18.263.998.500</b>	<b>2.648</b>
<b>Quindío</b>	<b>53.322.565.260</b>	<b>11.447</b>
<b>Risaralda</b>	<b>138.920.637.359</b>	<b>25.821</b>
<b>San Andrés</b>	<b>10.381.979.580</b>	<b>1.591</b>
<b>Santander</b>	<b>245.682.985.844</b>	<b>57.724</b>
<b>Sucre</b>	<b>44.506.290.480</b>	<b>6.083</b>
<b>Tolima</b>	<b>98.378.669.460</b>	<b>17.371</b>
<b>Valle del Cauca</b>	<b>512.731.061.566</b>	<b>70.505</b>
<b>Total</b>	<b>6.156.478.312.727</b>	<b>805.604</b>

Fuente: Asocajas, con base a información de la Supersubsidio.

### **2.3.- Impacto en la economía local, dada la función que cumplen las CCF.-**

Otros de los aspectos que se pueden evidenciar en la tabla anterior, tiene que ver el énfasis en el territorio de origen de los recursos y que un empresario esperaría que se reinvirtieran allí. Al contemplar la posibilidad de que un grupo de afiliados cambiara a otra caja, el retorno esperado del recurso puede ser inferior al efectivo, lo que implica un golpe a la economía local. En ese mismo sentido, no se cuenta con información certera para reconfigurar los servicios de las cajas en una región, en tanto no se puede proyectar la oferta de servicios por la elección de los afiliados, lo cual crearía un escenario posible de desabastecimiento y crisis económica para las regiones.

Adicionalmente otra consecuencia probable y negativa, tiene que ver con parte del actual éxito del Sistema de Compensación Familiar, dada por la relación entre la caja y el empleador, al romper esta relación por cuenta de eliminar su autonomía de afiliación, se dificulta la posibilidad de que la caja tome recursos para fortalecer a la empresa. Un ejemplo es el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante FOSFEC, que permite que la caja use recursos del 4 % para el fomento empresarial de la región, servicios y estrategias creadas conjuntamente para fortalecer al empresario local bajo esquemas de encadenamientos productivos, permite a la pequeña empresa mejorar y desarrollar capacidades para formar parte de la cadena de valor de empresas más grandes.

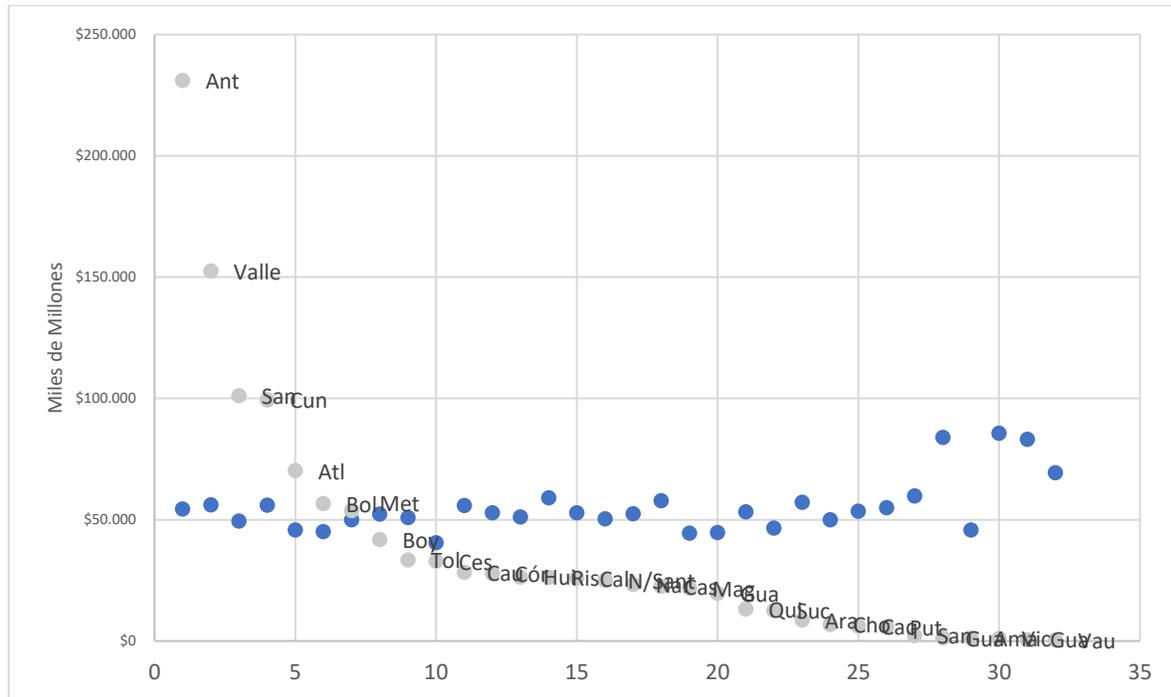
### **2.3.- La esencia compensatoria del Subsidio Monetario, a nivel territorial.-**

Desde otro punto de vista, es importante ver cómo se relaciona la Cuota Monetaria CM, es el subsidio más importante, por estar presente en todas las cajas de compensación.

Se observa que no tiene relación directa con el PIB del departamento, como se expone en la gráfica siguiente, la Cuota Monetaria del departamento de Vichada es de 85 mil pesos y su PIB de 1 billón, comparado con Antioquia, cuya Cuota Monetaria es de 54 mil pesos y su PIB de 231 billones, se hacen

notorias las brechas entre PIB y CM entre las regiones. La CM de Antioquia es el 64% de la de Vichada y el PIB de Vichada es el 0,46% del de Antioquia, este es un resultado poco intuitivo pero real; si bien los servicios de la caja de compensación de Vichada tienen menos infraestructura y servicios de una caja de compensación de Antioquia, su Cuota los compensa.

Gráfico 1. PIB y miles de millones y Cuota Monetaria no incluye Bogotá)



Esta dinámica que se presenta entre el aporte del empresario en la región entre el PIB y la Cuota Monetaria, explica en parte porque romper con el esquema actual, contribuiría a una mayor inequidad en la región. Cabe aclarar que se comprende bien la argumentación del proyecto de ley, cuando expresa mejoras en los servicios aprovechando la fortaleza de las cajas con mayor recaudo bajo una hipótesis de economías de escala, sin embargo, es una hipótesis no comprobada para ser una solución a la mejora de los servicios en algunas regiones.

En cuanto a los servicios de las cajas, están los Fondos de Ley; FOVIS, FOSFEC, FONIÑEZ, y la Cuota Monetaria, en teoría todas las cajas tienen la facultad para apropiarse recursos para ellos, pero otros servicios como supermercados, droguerías, IPS, centros culturales, centros de recreación, etc. Son servicios que obedecen a las dinámicas del mercado local, es decir; requieren incentivos suficientes para implementarlos o mejorarlos en la región, hacerlos más asequibles y de mejor calidad bajo el supuesto de economías de escala, no significa que sea una medida suficiente para crear la demanda. De ser así, no sería necesario sacar los recursos de la región, hoy en día se observa que los servicios de las cajas traspasan fronteras regionales, sucede con droguerías, IPS, centros de recreación, turismo, entre otros. Servicios que han encontrado demanda para llegar a otros territorios.

**III.- Observaciones sobre los efectos adversos del Proyecto de Ley, en caso de convertir en ley de la República. –**

El proyecto, que es objeto de análisis, desconoce la naturaleza compensatoria del Subsidio Familiar, la estabilidad del Sistema del Subsidio Familiar y la función que cumplen las CCF para este propósito. Como sustento de esta afirmación se expone lo siguiente:

### **3.1.- Desigualdad de trato y creación de barreras de acceso.**

De convertirse en ley, la propuesta contenida en el proyecto generaría ruptura en la igualdad de trato y de oportunidades de los trabajadores de una misma empresa y de una misma región y, por lo tanto, crearía barreras de acceso a los servicios de las cajas en condiciones de igualdad. Este es un efecto que necesariamente se causará como consecuencia de la inestabilidad de afiliaciones, dada la tendencia de los trabajadores, estimulada en el proyecto, a cambiar de caja en búsqueda de mejores beneficios a corto plazo, lo que sin duda configuraría graves situaciones de desigualdad en el acceso a servicios y beneficios a largo plazo.

Por otra parte, la libertad de escogencia, haría aún más compleja la provisión de los beneficios del Subsidio Familiar, por cajas distintas, al interior de una misma empresa y de una misma región; y se convertiría en un grave obstáculo al cumplimiento de las obligaciones legales por parte del empleador, con la consecuente disgregación de la gestión y el control sobre la administración de los beneficios. En ese sentido, se negaría el derecho que tienen las empresas de negociar mejores condiciones y tarifas con las cajas de compensación familiar cuando realizan la afiliación a una misma caja, lo que sin duda afectaría la optimización de beneficios para los trabajadores.

Se deterioraría significativamente el servicio porque la implementación y atención de los procesos administrativos sería caótica, por decir lo menos, tanto para el empleador como para las cajas. Nuevas cargas administrativas y los costos asociados que se convertirían en barreras de acceso a los beneficios y al goce pleno de los mismos por parte de trabajadores y familias, lo que significaría un grave retroceso en sus derechos al Subsidio Familiar.

La volatilidad de las afiliaciones afectaría negativamente el ofrecimiento de beneficios sostenibles y en condiciones de calidad similares a los que hoy existen, con lo cual se desmejora la situación de los trabajadores; y por lo tanto, con consecuencias regresivas contrarias a los derechos a la seguridad social y al trabajo. Desde esa perspectiva, el modelo propuesto en el proyecto de Ley propiciaría la desaparición de servicios ofertados por las cajas que existen actualmente en el territorio y que tienen ya un valor agregado para el afiliado en la respectiva región. Como no habría restricción que impidiera que los recursos de la región fueran a cajas de otras regiones o departamentos, se presentaría el fenómeno en el que la caja de compensación local, de seguir funcionando, lo haría con menos recursos, menos población y sin que, necesariamente, la caja de la otra región beneficie a sus afiliados.

En síntesis: La dispersión que busca el proyecto desconoce los artículos 13, 48 y 53 de la Constitución al generar tratamientos diferentes entre los trabajadores de una misma empresa, configurando una desigualdad manifiesta en el disfrute de los beneficios del Subsidio Familiar y en la generación de barreras de acceso, sobre todo en servicios que sólo pueden ser prestados en el territorio, como los de vivienda, salud, recreación y educación.

### **3.2.- La función del empleador del escoger la Caja de Compensación, se explica por el origen de los recursos y por la necesidad generar bienestar a sus empleados en condiciones de igualdad y progresividad.**

Como parte esencial del Sistema, en el empleador recae la función de elegir la Caja de Compensación Familiar, como un derecho y, al mismo tiempo, como un deber, que implica de una parte, cumplir con la carga de sufragar los recursos para el pago de la prestación social del subsidio familiar en su totalidad; y, de otra, la obligación de velar porque todos sus trabajadores y sus familias, gocen en las condiciones más óptimas posibles de los beneficios monetarios, en especie y por servicios que componen esta prestación social. Es decir, que la carga del empleador no sólo se circunscribe al pago. También lleva implícita la de escogencia de la Caja de Compensación, que le garantice el bienestar de sus trabajadores que en últimas redundará en mejores condiciones laborales y de productividad en su empresa. Condiciones que se verían truncadas de llegarse a aprobar el Proyecto de Ley.

El proyecto elimina este elemento que, desde hace 70 años, ha sido esencial para el funcionamiento del Sistema y que hoy hace parte de la regla constitucional de progresividad y no regresividad, como lo ha sido la de transferir a una misma Caja de Compensación Familiar, la carga del empleador, de proveer todos los beneficios a trabajadores y sus familias en condiciones óptimas e igualitarias. En un esquema, disperso como el que busca el Proyecto de Ley, se desmejoran las condiciones de la prestación y se afectaría el efecto compensatorio o redistributivo que forma parte del núcleo esencial Sistema.

En tal sentido el proyecto desconoce:

-La función del empleador, como titular único de la fuente del recurso, de elegir de entre las Cajas que operen en el lugar de trabajo, la que consideré más apropiada en beneficio de sus trabajadores.

-El deber del empleador de velar porque la afiliación y gestión de la Caja de Compensación asegure que sus trabajadores y familiar puedan disfrutar de los subsidios y servicios que ofrecen estas cajas.

-El derecho de las empresas y trabajadores de acceder a una misma Caja de Compensación en atención al portafolio de servicios que ofrece como beneficios que redunden una mejor calidad de vida de los trabajadores. Esto incluye servicios de recreación, vivienda, educación los cuales están, necesariamente, atados al territorio en el que se desarrolla la relación laboral.

-La libertad de empresa que ampara al empleador, también se vería afectada, toda vez que el pago de esta prestación social, es una decisión que hace parte de sus acciones como empresario que se realiza plenamente con recursos de su negocio y como parte de su estrategia de generar un ecosistema productivo a partir del bienestar de sus trabajadores y de la productividad regional.

### **3.3.- El proyecto promueve la desaparición de varias cajas de compensación familiar y la centralización de planes de beneficios, con grave afectación para las regiones. -**

Al estudiar la integralidad del proyecto, puede afirmarse que, de convertirse en Ley de la República, conllevaría a la disolución de varias Cajas de Compensación y la eliminación de su presencia en los

territorios en los que actualmente cumplen una función social de gran impacto en beneficio de las comunidades. A continuación, se encuentran algunas situaciones por las que esto podría suceder:

-Se generaría una disgregación del subsidio familiar, con desconocimiento de la garantía de contar con Cajas que operen en función de las especificaciones empresariales y laborales de cada región de manera que se asegure el goce efectivo de los beneficios.

-Las cajas de compensación que hoy operan con el mayor número de empresas, con mayores recursos y con capacidad de operar en todo el territorio, con la vigencia de una norma como la propuesta en el proyecto de ley bajo análisis, estarían en una posición dominante y en condiciones de ofrecer más beneficios y servicios adicionales, lo que podría atraer a más trabajadores y conllevar a la disolución de cajas que aunque pequeñas hoy desempeñan un papel determinante en las regiones donde operan.

-La actual división territorial permite verificar que las cajas de compensación pequeñas hoy constituyen un eje de desarrollo humano en las distintas regiones del país, tienen un impacto significativo en las comunidades locales, ofreciendo servicios personalizados y apoyando iniciativas locales. Su desaparición podría afectar negativamente a estas comunidades lo que reduciría la diversidad y opciones disponibles para los trabajadores. Un verdadero retroceso en bienestar.

- Bajo el supuesto de que los trabajadores afiliados puedan decidir la caja a la cual afiliarse, es probable que un primer grupo de Cajas en desaparecer, sean aquellas que por su tamaño en términos de afiliados compiten en su territorio con cajas con un número significativamente más. Un segundo grupo de cajas podrían ser las ubicadas en territorios fronterizos con Antioquia, Valle del Cauca y Bogotá/Cundinamarca, las cuales tendrían desventaja comparativa, considerando que las cajas de estos departamentos podrían llegar a dichos territorios en caso de que vean un mercado atractivo para sus servicios, acompañado de un crecimiento en el número de afiliados de dichas regiones.

-La escogencia por parte de los trabajadores, incluso, podría llevar a la afectación negativa de la sostenibilidad del Sistema del Subsidio Familiar o a disminuir la calidad y especificidad de los beneficios, al estimular la concentración de afiliaciones en unas pocas Cajas de Compensación Familiar que, a su vez, tendrían una mayor carga para proveer las prestaciones a su cargo en las mismas condiciones de calidad y capacidad que hoy se ofrecen a los trabajadores y sus familias. Lo que, en últimas, se traduce una regresividad del Sistema que es contraria al artículo 48 Superior.

-Otra consecuencia colateral, del proyecto de Ley, consistiría en la centralización de las decisiones de inversión de las Cajas que ya no estarían, necesariamente, guiadas por las específicas necesidades regionales, por ejemplo, en proyectos de vivienda, colegios, infraestructura salud, turismo, circunstancia que afectaría negativamente el ecosistema de desarrollo generado con la acción y presencia de las Cajas en cada región.

-Así mismo, la Gobernanza de las Cajas se vería gravemente afectada, porque ya no tendría en cuenta la participación de los empleadores y trabajadores de todos los departamentos y regiones del País, como hoy ocurre hoy con la integración de las Asambleas y los Consejos Directivos.

### **3.4.- Inestabilidad y sostenibilidad del Sistema. -**

El proyecto de ley amenaza la sostenibilidad del sistema en todo el territorio nacional, si se tienen en cuenta que con su aprobación se ocasionarían las siguientes perturbaciones:

-Inestabilidad, porque la libre elección por parte de quien no tiene la carga de pagar conllevaría a un flujo constante e inestable de afiliaciones y desafiliaciones, con grave afectación de la gestión y planificación de recursos de las cajas de compensación y, por tanto, la oferta de servicios a los trabajadores afiliados.

-Desigualdad en la distribución y compensación de recursos porque las cajas más pequeñas podrían perder afiliados y enfrentar dificultades financieras lo cual, se insiste, podría llevar a su desaparición.

-Aumento desmedido de los costos de administración, porque la gestión de afiliaciones volátiles aumentaría los costos para las cajas y para los empleadores, con grave afectación de la eficacia que hasta la fecha ha caracterizado la operación del Sistema.

### **3.5.- El proyecto le confiere potestad reglamentaria la Ministerio del Trabajo, que es contraria a la Constitución. -**

El proyecto, de modo contrario a la Constitución, confiere competencia al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social para reglamentar los términos, condiciones y procedimientos para implementación de sus contenidos, en caso de convertirse en Ley. Lo anterior, sin tener en cuenta que con su alcance se afectan pilares legales del Sistema de Subsidio Familiar, que están amparados por reserva de ley, los cuales no son tomados en cuenta en el contenido del proyecto.

### **3.6.- A manera de conclusión:**

En relación con las observaciones que se han expuesto, debe enfatizarse que la Corte Constitucional, en varias de sus sentencias, ha fijado como precedente<sup>2</sup> el reconocimiento del subsidio familiar como una prestación propia de la seguridad social, para los efectos de la protección de sus componentes y alcances. Lo ha sostenido<sup>3</sup> en el marco del artículo 48 de la Constitución y, también, con fundamento el Convenio 102 de la OIT que establece dentro de las prestaciones propias de este sistema, las “prestaciones familiares” o la “asignación familiar”, sea en dinero, especie o servicios.

Si tomamos en consideración los alcances que el proyecto de ley genera y que se han dejado expuestos, debe concluirse que esta iniciativa quebranta el principio de progresividad y no regresividad del Subsidio Familiar y con ello del artículo 48 Constitucional, al establecer condiciones que afectarían en materia grave, su estabilidad, su sostenibilidad, su disfrute en condiciones de igualdad sin barreras de acceso, como las que se generarían con su aprobación. Igualmente, se afectarían el derecho de los trabajadores a unas condiciones dignas y justas, contemplado en el artículo 25; los principios de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y garantía a la seguridad social, del artículo 53 de la Constitución; y en el caso del empleador, las determinaciones de garantizar

---

<sup>2</sup> Ver sentencias C-149 de 1994 y C-508 de 1997, reiterada en la C-653 de 2003

<sup>3</sup> Ver sentencia C-337 de 2011

condiciones de bienestar de sus trabajadores y familias, como parte de la regla de “desarrollo empresarial” amparado por el artículo 333.

#### **IV.- RECOMENDACIÓN.**

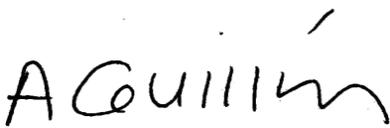
Con fundamento en los anteriores comentarios, muy respetuosamente, se recomienda a los Honorables Representes, el archivo del proyecto de ley PL 042 de 2024 Cámara, *“Por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones”*

En los anteriores términos dejamos nuestras observaciones con la disponibilidad de ampliarlos si así lo considera necesario y de participar en las reuniones o mesas de estudio que consideren pertinentes y útiles.

#### **V.- PETICIÓN.**

Agradezco al Señor Secretario, acorde con la reglamentación vigente, dar a conocer el contenido del presente escrito a los H. Representantes de la Comisión y, de considerarlo viable, la publicación de este en la Gaceta del Congreso.

Atentamente:

  
**ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO**  
*Presidenta Ejecutiva*