

Bogotá D.C., 6 de mayo de 2026

Honorable Representante  
**CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES**  
Presidente Comisión Séptima  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Referencia:** Ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 357 de 2025 Cámara - 081 de 2024 Senado "Por la cual se establece el acceso de independientes y/o contratistas a la Cuota Monetaria del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia.

#### **i. ORIGEN DEL PROYECTO DE LEY**

Esta iniciativa surge del estudio de la situación de los afiliados al interior de las Cajas de Compensación Familiar y las diferencias entre los trabajadores dependientes e independientes en materia de beneficios. Sobre dichos beneficios se ve la posibilidad de equipararlos, en bienestar de los hogares de uno y otro tipo de trabajador. Adicionalmente se identifica como una vía que contribuye a su vez al cierre de brechas, toda vez que los beneficios a equiparar tienen como población objetivo los afiliados de menores ingresos.

#### **ii. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El pasado 5 de agosto de 2024 fue radicado en la Secretaría General del Senado, el Proyecto de Ley 081 de 2024 Senado y publicado en la Gaceta 1322 de 2024. La iniciativa tiene como autores a la H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez y a los HH.SS. Ana Paola Agudelo García, Manuel Virgüez Piraquive, Carlos Eduardo Guevara Villabón.

El Proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima Constitucional de Senado el 12 de marzo de 2025. Posteriormente, fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el 26 de agosto del 2025. El texto aprobado se encuentra publicado en la Gaceta 1708 de 2025.

El Proyecto de Ley fue enviado a la Cámara de Representantes, donde le correspondió el numero 357 de 2025 Cámara.

Le mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, mediante oficio CSCP 3.7-731-25 del 14 de octubre del año en curso, designó como ponente al Representante Héctor David Chaparro.

El 29 de abril de 2026, la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes discutió y aprobó por unanimidad la ponencia para primer debate del proyecto de ley.

### **iii. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Este proyecto tiene el propósito de hacer extensivo el beneficio de la Cuota Monetaria del subsidio familiar, actualmente existente para los trabajadores dependientes de menores ingresos y afiliados a Caja de Compensación Familiar, a los trabajadores independientes previo el cumplimiento de requisitos y el procedimiento establecido para el pago de la misma.

### **iv. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Esta iniciativa surgió del estudio de la situación de los afiliados al interior de las Cajas de Compensación Familiar y las diferencias entre los trabajadores dependientes e independientes en materia de beneficios. Sobre dichos beneficios se ve la posibilidad de equiparlos, en bienestar de los hogares de uno y otro tipo de trabajador. Adicionalmente se identifica como una vía que contribuye a su vez al cierre de brechas, toda vez que los beneficios a equiparar tienen como población objetivo los afiliados de menores ingresos.

#### **Subsidio Familiar**

El Sistema de Subsidio Familiar en Colombia, cuenta con sus orígenes desde los años cuarenta, gracias a un acuerdo de voluntades entre trabajadores y empresarios, donde se acordó un subsidio por cada hijo a cargo, que permitiera aliviar el gasto de las familias, según el número de hijos.

Una década posterior, la promoción de este subsidio familiar dio lugar a la creación de las Cajas de Compensación Familiar, quedando el aporte de este subsidio como una prestación que las empresas pagaban de manera voluntaria. Para el año 1957 se vuelve prestación de obligación legal mediante el Decreto 118 emitido por la Junta Militar de la época.

Para el año 1973 se expidió la Ley 56, que se ocupó de dar mayor formalidad a los elementos constitutivos del Subsidio Familiar, definiéndolo como una prestación social, pagadera en dinero, especie o servicios, a la cual tenían derecho los trabajadores tanto oficiales como

particulares, que devengaran una remuneración igual o menor a seis salarios mínimos; y cuya aplicación se efectuaría en el lugar donde se realizara el pago<sup>1</sup>.

Con posterioridad surge la Ley 21 de 1982, que sentó mayores bases en la materia y se encuentra vigente a la fecha. En ella es posible encontrar desarrollados con más amplitud aspectos como: los aportes de los trabajadores; trabajadores beneficiarios; personas a cargo susceptibles de recibir el subsidio. Adicionalmente, abordó lo referente al funcionamiento y operación de las Cajas de Compensación Familiar y la constitución del Consejo Subsidio Familiar, como una instancia asesora a nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la cual dentro de sus funciones principales tiene a cargo la de *formular sugerencias sobre los tipos de programas y las modalidades de prestaciones del subsidio respecto de los cuales convenga orientar los recursos de las Cajas para conseguir la mejor protección de los trabajadores beneficiarios y las personas a su cargo*<sup>2</sup>.

Con posterioridad, se realizó un ajuste a la norma con la Ley 789 de 2002, cuya finalidad fue la de ampliar los sectores de inversión de las Cajas de Compensación Familiar, para mayor beneficio de los trabajadores afiliados.

Como resultado del progreso de este Sistema, hoy se constituye como una fuente de atención integral a las familias colombianas, gracias a los diferentes servicios que incluye en educación, vivienda, protección al cesante, recreación, turismo, crédito y cultura etc. y que para el caso de aquellos trabajadores de menores ingresos, resulta en una alternativa muy importante para beneficio en bienestar de sus familias y el desarrollo integral de los hogares, gracias a que estos servicios se prestan con unas tarifas subsidiadas.

A su vez, el subsidio familiar como complemento del ingreso de los trabajadores, contempla una Cuota Monetaria, que se otorga a aquellos trabajadores que ganan menos de cuatro (4) SMMLV, y se encuentren afiliados a las Cajas de Compensación.

Ésta se constituye como un componente muy importante del ingreso laboral para los hogares que lo perciben, de acuerdo al quintil de ingresos donde estos se ubiquen, toda vez que representa un aporte para el sostenimiento de esas familias. Se estima que en promedio el 3,2% del ingreso laboral se debe al subsidio familiar y los hogares donde tiene mayor representatividad, son aquellos que se ubican en los de ingresos más bajos. Es decir los pertenecientes a las categoría A y B, que son aquellos que no ganan más de dos salarios mínimos.

Para el año 2021, el subsidio representó 5.6% del ingreso laboral, en tanto que para el último quintil representó 2% del mencionado ingreso. En este sentido se considera el subsidio

---

<sup>1</sup> Análisis del Sistema de Subsidio Familiar. Documento de Trabajo N° 202 - 9. Pg 5. Observatorio de Familias. Departamento Nacional de Planeación. Octubre de 2022.

<sup>2</sup> Ley 789 de 2002. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1668469>

familiar, como un ingreso igualador para reducir las brechas de ingresos en el mercado laboral<sup>3</sup>.

En el siguiente gráfico se evidencia entre los años 2014 y 2021, la representatividad del ingreso del subsidio familiar en el ingreso de los ocupados, por quintil:



Para el año 2024, de acuerdo con cifras de la Superintendencia del Subsidio Familiar, los afiliados que cumplen con los requisitos para acceder a la Cuota Monetaria del subsidio familiar ascienden a 9.578.588, es decir 89,2% del total de afiliados. El monto a pagar por parte de las Cajas por este concepto a sus afiliados, se proyectó en 2.7 billones para la mencionada anualidad<sup>4</sup>.

A continuación se relaciona la distribución de la Cuota Monetaria por departamento, considerando su incremento del año 2023 al año 2024, fijado en 15%.

<sup>3</sup> Análisis del Sistema de Subsidio Familiar. Documento de Trabajo N° 202 - 9. Pg. 6. Observatorio de Familias. Departamento Nacional de Planeación. Octubre de 2022.

<sup>4</sup> SSF (2024). Supersubsidio fija el valor de la cuota monetaria para 2024. Recuperado de: [https://www.ssf.gov.co/noticias/-/asset\\_publisher/OtnANBInIEgH/content/supersubsidio-fija-valor-cuota-monetaria-2024](https://www.ssf.gov.co/noticias/-/asset_publisher/OtnANBInIEgH/content/supersubsidio-fija-valor-cuota-monetaria-2024)

| DEPARTAMENTO    | CUOTA MONETARIA<br>2023 (pesos) | CUOTA MONETARIA<br>2024 (pesos) |
|-----------------|---------------------------------|---------------------------------|
| AMAZONAS        | 40 099                          | 45 801                          |
| ANTIOQUIA       | 46 267                          | 54 345                          |
| ARAUCA          | 52 585                          | 57 175                          |
| ATLÁNTICO       | 40 672                          | 45 726                          |
| BOLÍVAR         | 40 625                          | 45 101                          |
| BOYACÁ          | 40 403                          | 52 304                          |
| CALDAS          | 43 218                          | 52 810                          |
| CAQUETÁ         | 47 906                          | 53 482                          |
| CASANARE        | 41 619                          | 57 774                          |
| CAUCA           | 47 489                          | 55 006                          |
| CESAR           | 37 291                          | 40 446                          |
| CHOCÓ           | 38 488                          | 49 892                          |
| CÓRDOBA         | 46 145                          | 52 778                          |
| CUNDINAMARCA    | 48 067                          | 55 944                          |
| GUAINÍA         | 71 439                          | 83 177                          |
| GUAVIARE        | 74 991                          | 83 917                          |
| HUILA           | 43 763                          | 51 175                          |
| LA GUAJIRA      | 37 589                          | 44 756                          |
| MAGDALENA       | 39 557                          | 44 491                          |
| META            | 41 930                          | 49 919                          |
| N. DE SANTANDER | 44 835                          | 50 268                          |
| NARIÑO          | 48 479                          | 52 430                          |
| PUTUMAYO        | 42 563                          | 54 905                          |
| QUINDÍO         | 46 876                          | 53 213                          |
| RISARALDA       | 50 100                          | 59 001                          |
| SAN ANDRÉS      | 61 036                          | 59 733                          |
| SANTANDER       | 42 912                          | 49 428                          |
| SUCRE           | 43 261                          | 46 591                          |
| TOLIMA          | 45 343                          | 50 895                          |
| VALLE DEL CAUCA | 48 124                          | 56 143                          |
| VAUPÉS          | 61 960                          | 69 355                          |
| VICHADA         | 72 702                          | 85 574                          |

Asimismo, al considerar los afiliados en las categorías A y B se puede observar para el cierre de 2023, según cifras de la Superintendencia de Subsidio Familiar, el total de afiliados discriminado por Caja de Compensación.

| CCF |                                                                                  | Categoría    | Cantidad Afiliados |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------|
|     |                                                                                  |              | Diciembre/2023     |
| 3   | Caja de Compensación Familiar<br>CONFENALCO ANTIOQUIA                            | A            | 319.670            |
|     |                                                                                  | B            | 83.089             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>402.759</b>     |
| 4   | Caja de Compensación Familiar<br>de Antioquia, CONFAMA                           | A            | 1.092.206          |
|     |                                                                                  | B            | 185.903            |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>1.278.109</b>   |
| 5   | Caja de Compensación Familiar<br>CAJACOPI BARRANQUILLA                           | A            | 39.587             |
|     |                                                                                  | B            | 14.057             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>53.644</b>      |
| 6   | Caja de Compensación Familiar<br>de Barranquilla,<br>COMBARRANQUILLA             | A            | 141.674            |
|     |                                                                                  | B            | 24.366             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>166.040</b>     |
| 7   | Caja de Compensación Familiar<br>COMFAMILIAR Del Atlántico                       | A            | 215.816            |
|     |                                                                                  | B            | 34.545             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>250.361</b>     |
| 8   | Caja de Compensación Familiar<br>de Fenalco: <u>Andí</u><br>CONFENALCO CARTAGENA | A            | 208.912            |
|     |                                                                                  | B            | 38.701             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>247.613</b>     |
| 9   | Caja de Compensación Familiar<br>de Cartagena y <u>Bolívar</u><br>COMFAMILIAR    | A            | 30.827             |
|     |                                                                                  | B            | 11.099             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>41.926</b>      |
| 10  | Caja de Compensación Familiar<br>de Boyacá, COMFABOY                             | A            | 149.603            |
|     |                                                                                  | B            | 35.125             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>184.728</b>     |
| 11  | Caja de Compensación Familiar<br>de Caldas, COMFAMILIARES                        | A            | 190.992            |
|     |                                                                                  | B            | 29.423             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>220.415</b>     |
| 13  | Caja de Compensación Familiar<br>del Caquetá, COMFACA                            | A            | 23.788             |
|     |                                                                                  | B            | 6.913              |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>30.701</b>      |
| 14  | Caja de Compensación Familiar<br>del Cauca, COMFACAUCA                           | A            | 91.867             |
|     |                                                                                  | B            | 22.600             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>114.467</b>     |
| 15  | Caja de Compensación Familiar<br>del Cesar, COMFACESAR                           | A            | 100.170            |
|     |                                                                                  | B            | 20.563             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>120.733</b>     |
| 16  | Caja de Compensación Familiar<br>de Córdoba, COMFACOR                            | A            | 87.034             |
|     |                                                                                  | B            | 20.639             |
|     |                                                                                  | <b>Total</b> | <b>107.673</b>     |

|    |                                                                    |              |                  |
|----|--------------------------------------------------------------------|--------------|------------------|
| 21 | Caja de Compensación Familiar CAFAM                                | A            | 558.702          |
|    |                                                                    | B            | 100.176          |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>658.878</b>   |
| 22 | Caja Colombiana de Subsidio Familiar: COLSUBSIDIO                  | A            | 1.150.480        |
|    |                                                                    | B            | 255.885          |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>1.406.365</b> |
| 24 | Caja de Compensación Familiar COMPENSAR                            | A            | 982.491          |
|    |                                                                    | B            | 288.602          |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>1.271.093</b> |
| 26 | Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca: COMFACUNDI          | A            | 33.049           |
|    |                                                                    | B            | 2.699            |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>35.748</b>    |
| 29 | Caja de Compensación Familiar del Choco                            | A            | 14.167           |
|    |                                                                    | B            | 7.060            |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>21.227</b>    |
| 30 | Caja de Compensación Familiar de la Guajira: COMFAGUAJIRA          | A            | 41.847           |
|    |                                                                    | B            | 12.424           |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>54.271</b>    |
| 32 | Caja de Compensación Familiar del Huila: COMFAMILIAR Huila         | A            | 110.041          |
|    |                                                                    | B            | 25.774           |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>135.815</b>   |
| 33 | Caja de Compensación Familiar del Magdalena                        | A            | 103.623          |
|    |                                                                    | B            | 21.173           |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>124.796</b>   |
| 34 | Caja de Compensación Familiar Regional del Meta: COFREM            | A            | 190.452          |
|    |                                                                    | B            | 47.020           |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>237.472</b>   |
| 35 | Caja de Compensación Familiar de Nariño                            | A            | 86.258           |
|    |                                                                    | B            | 21.299           |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>107.557</b>   |
| 36 | Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano: COMFAORIENTE | A            | 51.317           |
|    |                                                                    | B            | 12.227           |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>63.544</b>    |
| 37 | Caja de Compensación Familiar del Norte de Santander: COMFANORTE   | A            | 151.506          |
|    |                                                                    | B            | 14.722           |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>166.228</b>   |
| 38 | Caja de Compensación Familiar de Barrancabermeja: CAFABA           | A            | 15.797           |
|    |                                                                    | B            | 5.643            |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>21.440</b>    |
| 39 | Caja Santandereana de Subsidio Familiar: CAJASAN                   | A            | 142.475          |
|    |                                                                    | B            | 29.946           |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>172.421</b>   |
| 40 | Caja de Compensación Familiar COMFENALCO SANTANDER                 | A            | 196.405          |
|    |                                                                    | B            | 34.598           |
|    |                                                                    | <b>Total</b> | <b>231.003</b>   |

|       |                                                                             |       |           |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------|-------|-----------|
|       |                                                                             | A     | 42.559    |
| 41    | Caja de Compensación Familiar de Sucre                                      | B     | 12.391    |
|       |                                                                             | Total | 54.950    |
|       |                                                                             | A     | 85.051    |
| 43    | Caja de Compensación Familiar de Fenalco- COMFENALCO QUINDIO                | B     | 15.444    |
|       |                                                                             | Total | 100.495   |
|       |                                                                             | A     | 164.577   |
| 44    | Caja de Compensación Familiar de Risaralda- COMFAMILIAR RISARALDA           | B     | 34.032    |
|       |                                                                             | Total | 198.609   |
|       |                                                                             | A     | 4.006     |
| 46    | Caja de Compensación Familiar del Sur del Tolima CAFASUR                    | B     | 641       |
|       |                                                                             | Total | 4.647     |
|       |                                                                             | A     | 46.258    |
| 48    | Caja de Compensación Familiar del Tolima COMFATOLIMA                        | B     | 9.990     |
|       |                                                                             | Total | 56.248    |
|       |                                                                             | A     | 134.684   |
| 50    | Caja de Compensación Familiar de Fenalco del Tolima COMFENALCO              | B     | 23.249    |
|       |                                                                             | Total | 157.933   |
|       |                                                                             | A     | 242.216   |
| 56    | Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca COMFENALCO VALLE          | B     | 51.491    |
|       |                                                                             | Total | 293.707   |
|       |                                                                             | A     | 569.980   |
| 57    | Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca COMFAMILIAR ANDI COMFANDI | B     | 70.215    |
|       |                                                                             | Total | 640.195   |
|       |                                                                             | A     | 18.396    |
| 63    | Caja de Compensación Familiar del Putumayo- COMFAMILIAR Putumayo            | B     | 5.858     |
|       |                                                                             | Total | 24.254    |
|       |                                                                             | A     | 12.289    |
| 64    | Caja de Compensación Familiar de San Andrés y Providencia Islas- CAJASAI    | B     | 2.110     |
|       |                                                                             | Total | 14.399    |
|       |                                                                             | A     | 4.297     |
| 65    | Caja de Compensación Familiar del Amazonas- CAFAMAZ                         | B     | 1.499     |
|       |                                                                             | Total | 5.796     |
|       |                                                                             | A     | 15.530    |
| 67    | Caja de Compensación Familiar de Arauca- COMFIAR                            | B     | 5.985     |
|       |                                                                             | Total | 21.515    |
|       |                                                                             | A     | 9.823     |
| 68    | Caja de Compensación Familiar Campesina- COMCAJA                            | B     | 3.798     |
|       |                                                                             | Total | 13.621    |
|       |                                                                             | A     | 50.569    |
| 69    | Caja de Compensación Familiar del Casanare COMFACASANARE                    | B     | 14.623    |
|       |                                                                             | Total | 65.192    |
| Total |                                                                             |       | 9.578.588 |

### Trabajadores Independientes:

El beneficio sobreviviente a la Cuota Monetaria del Subsidio Familiar, aún dista de los mayores alcances que podría tener en favor de más hogares colombianos. De acuerdo al Observatorio de Familias del Departamento Nacional de Planeación, en un estudio realizado en 2022, indicaba: *la relación del subsidio con la formalidad laboral hace que una mínima*

proporción del mercado laboral se vea beneficiada del mismo, pues solo del 41% de los ocupados trabaja en el mercado formal, y menos del 30% del total de ocupados está afiliado a una caja de Compensación Familiar (CCF).

No obstante, al analizar al interior de la misma formalidad, es posible identificar ya una brecha en el acceso a este beneficio del mencionado subsidio, toda vez que pese a que dependientes e independientes pueden afiliarse a las Cajas de Compensación Familiar, estos últimos actualmente no cuentan con la posibilidad de acceder al mencionado beneficio de la Cuota Monetaria.

Tal exclusión pudo corresponder al contexto de los tiempos en los cuales surgió la Ley 21, época en la cual prevalecía la figura del empleado; y donde las circunstancias que le dieron origen fue el acuerdo en primera instancia entre empleado y trabajador. Sin embargo, conforme ha evolucionado el Sistema de Subsidio Familiar también se hace necesario continuar realizando ajustes como los efectuados en el marco de la Ley 789 de 2002, ahora en relación con los beneficios que ofrece el Sistema, para que se hagan extensivos a los diferentes tipos de trabajadores.

Según las cifras del DANE, para el año 2024 se presenta la siguiente cantidad de relaciones laborales dependientes e independientes, lo que da cuenta de sus variaciones crecientes en comparación con los años 2021, 2022 y 2023.

| Mes        | Dependientes |            |            |           |                | Independientes |           |           |           |                |
|------------|--------------|------------|------------|-----------|----------------|----------------|-----------|-----------|-----------|----------------|
|            | Frecuencias  |            |            |           | Var. anual (%) | Frecuencias    |           |           |           | Var. anual (%) |
| Enero      | 9,747,836    | 9,426,873  | 9,223,227  | 8,518,657 | 3,4            | 2,062,897      | 2,068,276 | 2,088,657 | 1,926,896 | -0,3           |
| Febrero    | 9,842,717    | 9,817,122  | 9,554,998  | 8,827,440 | 0,3            | 2,144,236      | 2,242,033 | 2,230,633 | 2,061,799 | -4,4           |
| Marzo      | 9,876,066    | 9,790,078  | 9,639,670  | 8,928,087 | 0,9            | 2,252,095      | 2,236,750 | 2,215,705 | 2,107,832 | 0,7            |
| Abril      | 10,042,313   | 9,827,065  | 9,664,938  | 8,962,815 | 2,2            | 2,295,202      | 2,278,093 | 2,232,965 | 2,129,825 | 0,8            |
| Mayo       | 9,892,685    | 9,853,120  | 9,745,944  | 8,907,404 | 0,4            | 2,267,383      | 2,286,487 | 2,236,681 | 2,138,044 | -0,8           |
| Junio      | 9,955,424    | 9,786,130  | 9,796,077  | 8,988,403 | 1,7            | 2,330,888      | 2,303,528 | 2,244,302 | 2,150,987 | 1,2            |
| Julio      | 9,931,241    | 9,813,634  | 9,875,455  | 9,100,944 | 1,2            | 2,323,339      | 2,320,389 | 2,279,401 | 2,171,974 | 0,1            |
| Agosto     | 9,949,953    | 9,841,862  | 10,004,285 | 9,234,550 | 1,1            | 2,351,458      | 2,319,503 | 2,292,307 | 2,190,189 | 1,4            |
| Septiembre | 10,032,465   | 10,164,688 | 10,060,696 | 9,313,060 | -1,3           | 2,407,855      | 2,346,397 | 2,310,155 | 2,187,801 | 2,6            |
| Octubre    | 10,055,076   | 10,211,818 | 10,080,698 | 9,406,120 | -1,5           | 2,423,917      | 2,363,042 | 2,327,712 | 2,218,683 | 2,6            |
| Noviembre  | 10,090,753   | 10,139,024 | 9,747,791  | 9,551,516 | -0,5           | 2,500,510      | 2,373,085 | 2,353,699 | 2,285,207 | 5,4            |
| Diciembre  | 9,871,022    | 9,961,719  | 9,606,166  | 9,420,340 | -0,9           | 2,443,043      | 2,320,699 | 2,297,601 | 2,225,573 | 5,3            |

Fuente: Datos tomados del Informe DANE 2025.<sup>5</sup>

Como se observa, el número de relaciones laborales independientes estimadas a diciembre de 2024 fue de 2.443.043 millones, con una variación de 5.3% entre 2023 y 2024. Para las relaciones laborales dependientes la cifra para el mismo periodo fue de casi 9.871.022 millones, con un variación de -0.9%, en comparación con los 9.961.719 del año inmediatamente anterior. Resulta considerable el peso que tiene el grupo de independientes

<sup>5</sup> DANE (2025.Pág 7). Perspectivas del mercado laboral desde el Registro Estadístico de Relaciones Laborales. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/RELAB/pres-RELAB-dic2024.pdf>

en el mercado laboral del país, el cual va ganando terreno y hace consistente la propuesta de actualizar el acceso a beneficios sociales como la cuota monetaria del subsidio familiar, para los trabajadores independientes.

En este sentido, la presente iniciativa busca justamente hacer extensivo el alcance de este importante beneficio a los trabajadores independientes de más bajos ingresos, con un aporte voluntario de **4%** de su ingreso base de cotización; y aportando en dos frentes de equidad.

El primero en relación con el acceso voluntario al beneficio de la cuota monetaria propia del subsidio familiar existente hoy en día solo para el trabajador dependiente.

El segundo, a partir de la definición de un límite diferencial de salarios devengados exigible para poder obtener el subsidio por parte del trabajador independiente. Actualmente, los trabajadores dependientes tienen un límite de ingresos de 4 SMMLV para acceder a la Cuota Monetaria del subsidio familiar, y de 6 SMMLV si se suman los ingresos del cónyuge o compañero permanente. De acuerdo a la intención del proyecto, para poder otorgar la misma oportunidad para los trabajadores independientes, definiendo topes razonables, se propone un límite de ingresos de 4.22 SMMLV y de 6,38 SMMLV respectivamente, teniendo en cuenta que la carga de aportes obligatorios a Seguridad Social y los voluntarios a Caja de Compensación Familiar por parte del independiente, resultan superiores al del trabajador dependiente, para quien el pago de estas obligaciones es solidario con el empleador. Así, al establecer un umbral un poco mayor para acceder al subsidio por parte del trabajador independiente, su salario neto luego de aportes, se aproximará más al del trabajador dependiente, reduciendo brechas salariales.

A continuación se presenta tabla construida con cálculos propios, donde se puede detallar la redefinición del techo para acceso al subsidio, en condiciones de equidad de acuerdo con los ingresos y aportes de los trabajadores dependientes e independientes.

| SMLMV<br>Valor<br>2024 | Ingresos<br>Brutos | Aportes<br>Independientes<br>Salud + Pensión<br>+ Caja 2% | Aportes<br>Dependientes<br>Salud + Pensión<br>(Caja 4% paga<br>empleador) | Ingresos Netos<br>Independientes<br>después de<br>aportes | Ingresos Netos<br>Dependientes<br>después de<br>aportes | Diferencia<br>de salarios<br>netos a<br>independiente<br>después de<br>aportes | % Diferencia<br>de salarios<br>netos a<br>independiente<br>después de<br>aportes | SMLMV | Ingresos<br>Netos<br>luego de<br>aportes Salud<br>+ Pensión +<br>Caja<br>Independientes | Diferencia<br>de ingresos<br>netos con<br>ajuste de<br>techo |
|------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| 1                      | 1 300 000          | 174 200                                                   | 104 000                                                                   | 1 125 800                                                 | 1 196 000                                               | 70 200                                                                         | 6.24%                                                                            | 1     |                                                                                         |                                                              |
| 2                      | 2 600 000          | 348 400                                                   | 208 000                                                                   | 2 251 600                                                 | 2 392 000                                               | 140 400                                                                        | 6.24%                                                                            | 2     |                                                                                         |                                                              |
| 3                      | 3 900 000          | 522 600                                                   | 312 000                                                                   | 3 377 400                                                 | 3 588 000                                               | 210 600                                                                        | 6.24%                                                                            | 3     |                                                                                         |                                                              |
| 4                      | 5 200 000          | 696 800                                                   | 416 000                                                                   | 4 503 200                                                 | 4 784 000                                               | 280 800                                                                        | 6.24%                                                                            | 4.26  | 4 736 077                                                                               | 47 923                                                       |
| 5                      | 6 500 000          | 871 000                                                   | 520 000                                                                   | 5 629 000                                                 | 5 980 000                                               | 351 000                                                                        | 6.24%                                                                            | 5     |                                                                                         |                                                              |
| 6                      | 7 800 000          | 1 045 200                                                 | 624 000                                                                   | 6 754 800                                                 | 7 176 000                                               | 421 200                                                                        | 6.24%                                                                            | 6.38  | 7 104 115                                                                               | 71 885                                                       |

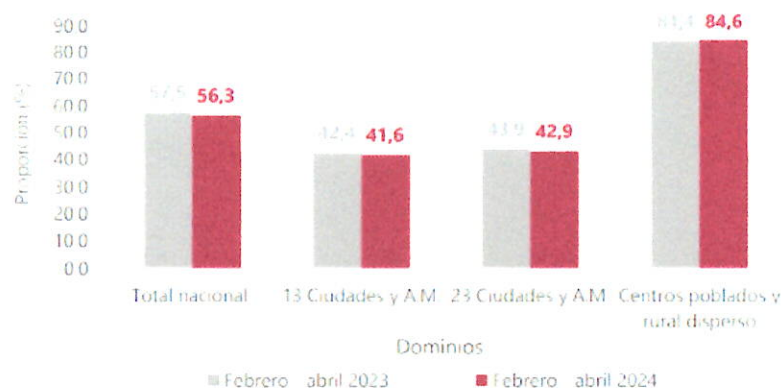
**Fuente:** Elaboración Propia

### Formalidad:

Finalmente este avance en la ampliación del acceso por parte de los independientes a la Cuota Monetaria del subsidio familiar, redundará en un incentivo más hacia la formalización en el país.

Las cifras de informalidad, de acuerdo al Informe del Mercado Laboral del DANE, correspondiente al trimestre móvil febrero - abril 2024, fueron las siguientes:

**Gráfico1. Proporción de población ocupada informal**  
Total nacional, 13, 23 ciudades y A.M. y centros poblados y rural disperso  
Trimestre móvil febrero - abril (2023-2024)



**Fuente:** DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

A.M.: áreas metropolitanas.

Nota: datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados CNPV 2018.

Nota: el total nacional incorpora los dominios de ciudades capitales de los departamentos de la Amazonia y la Orinoquia y San Andrés.

**Tabla 1. Proporción de población ocupada informal**  
**Total nacional, 13, 23 ciudades y A.M. y centros poblados y rural disperso**  
**Trimestre móvil febrero - abril (2023-2024)**

| <b>Domínio</b>                           | <b>Febrero - abril 2023</b> | <b>Febrero - abril 2024</b> | <b>Diferencia en p.p.</b> |
|------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| <b>Total nacional</b>                    | 57,5                        | 56,3                        | -1,2                      |
| <b>13 Ciudades y A.M.</b>                | 42,4                        | 41,6                        | -0,8                      |
| <b>23 Ciudades y A.M.</b>                | 43,9                        | 42,9                        | -1,0                      |
| <b>Centros poblados y rural disperso</b> | 84,4                        | 84,6                        | 0,2                       |

Fuente: DANE, GEIH.

p.p. puntos porcentuales.

A.M. áreas metropolitanas.

Nota: datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados CNPV 2018.

Nota: el total nacional incorpora los dominios de ciudades capitales de los departamentos de la Amazonia y la Orinoquia y San Andrés.

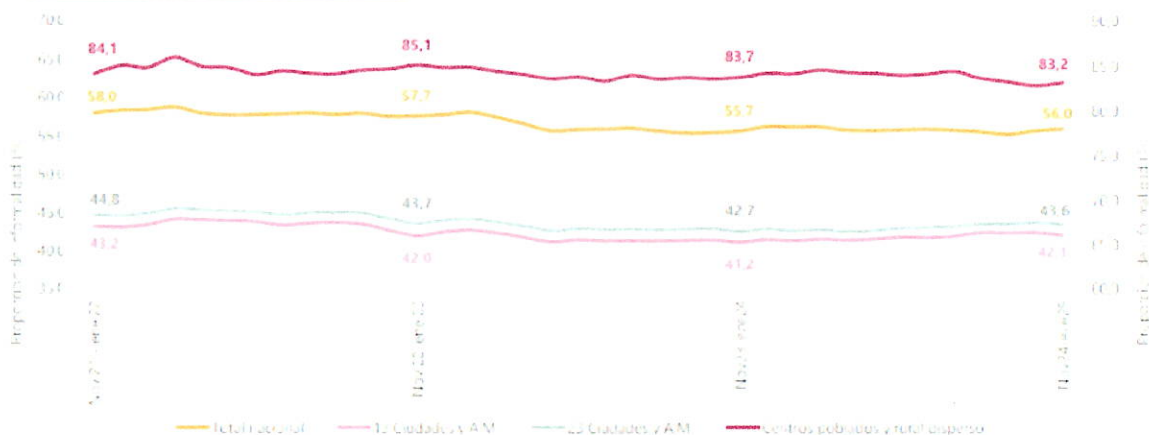
En el comparativo del trimestre móvil febrero a abril de 2023 - 2024, se evidencia una leve reducción entre 0,2 y 1,2 en las diferentes categorías Nacional, Principales Ciudades y Ruralidad Dispersa.

Para el caso del trimestre noviembre 2024 - enero 2025, el correspondiente informe refleja los siguientes datos:

### Proporción de población ocupada informal<sup>6</sup>

Total nacional, total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas y Centros poblados y rural disperso

Noviembre – Enero (2021 – 2025)



Fuente: DANE (48)

\* La información administrada en el DANE sobre la mano de obra ocupada informal se basa en la estructura de la CIIA, el CIIA (CIIA) y de las recomendaciones del grupo de EE. UU. sobre las estadísticas del sector informal. En esta serie se indica que la ocupación informal se refiere a la fuerza de trabajo que no es empleada por una empresa (por lo general, los independientes, y como conductores de vehículos de transporte para pasajeros).

Centros poblados y rurales dispersos: por definición, todos los trabajadores en estas categorías y la categoría "Otro".

pp. (Población por municipios).

Notas: \* 13 ciudades y áreas metropolitanas: incluye Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pereira A.M., Quibdó A.M., Pasto A.M., Muzo A.M., Neiva A.M., San Andrés A.M., Santa Marta A.M., Toluca A.M., Villavicencio A.M., Yopal A.M., Zúniaz A.M., y San Juan de los Ríos A.M.

\* 23 ciudades y áreas metropolitanas: incluye Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pereira A.M., Quibdó A.M., Pasto A.M., Muzo A.M., Neiva A.M., San Andrés A.M., Santa Marta A.M., Toluca A.M., Villavicencio A.M., Yopal A.M., Zúniaz A.M., y San Juan de los Ríos A.M.

\* La estructura de información de las cifras de las series puede variar ligeramente con la información calculada.

Fuente: Informe DANE 2025.<sup>6</sup>

Como se observa en la gráfica, el comportamiento es nuevamente al aumento en casi la totalidad de las categorías. Para el Total Nacional (56%); Total 13 Ciudades y Áreas Metropolitanas (42.1%); y 23 Ciudades y Áreas Metropolitanas (43.6%); Solo para los Centros Poblados y Rural Disperso se presenta un porcentaje menor de (83.2%). Lo cierto es que las cifras siguen manteniéndose altas, lo cual habla de la importancia de generar mayores incentivos que promuevan el tránsito a la formalidad y sus beneficios.

## MARCO NORMATIVO

### - Constitucional

El trabajo es un derecho y un deber de las personas, protegido constitucionalmente y que es obligación del Estado garantizar su acceso en condiciones dignas y justas.

El artículo 48 de la Constitución Política señala que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se presta con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, que se les debe garantizar a todos los habitantes como un derecho irrenunciable y que el Estado debe ampliar progresivamente su cobertura.

<sup>6</sup> Dane (2025, Pág 35) Gran Encuesta Integrada de Hogares. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/pres-GEIH-ene2025.pdf>

El artículo 53, establece entre los principios mínimos fundamentales del trabajo, la garantía a la seguridad social, la igualdad de oportunidades para los trabajadores y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

- **Legal**

Ley 21 de 1982 “Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”, donde se desarrolla lo relacionado al objeto de la presente Ley, especialmente en los artículos 1° y 2°.

Ley 789 de 2022 “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”, que define el Sistema de Protección Social como un conjunto de políticas orientadas a mejorar la calidad de vida y obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo, contemplando la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, como elemento necesario de la formalización laboral, así mismo, reguló todo lo relacionado con la cuota monetaria que hace parte del subsidio familiar.

- **Jurisprudencial**

*El subsidio familiar constituye, según la jurisprudencia constitucional, una de las especies que integra el género de la seguridad social. Para el efecto, apoyándose en la legislación que define su alcance, estableció que se trata de “una prestación social cuya finalidad es aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia de los trabajadores de menores o medianos ingresos y, ahora, de los pensionados (...) de forma que tales condiciones materiales puedan ser satisfechas”.<sup>7</sup>*

En cuanto a su naturaleza finalidad e importancia, resaltamos el tenor:

*La Corte ha definido las características del subsidio. Se trata de “una prestación social, porque su finalidad no es la de retribuir directamente el trabajo-como sí lo hace el salario-, sino la de subvencionar las cargas económicas del trabajador beneficiario”. Ha destacado que [t]iene por objetivo fundamental la protección integral de la familia”<sup>86F</sup> señalando que “[c]onstituye una valiosa herramienta para la consecución de los objetivos de la política social y laboral del Gobierno” puesto que contribuye a “alcanzar la universalidad de la seguridad social, en consonancia con el postulado contemplado en el artículo 48 de la Carta Política”. Ha reiterado también que “es una función pública, servida por el Estado a través de organismos intermediarios manejados por empresarios y trabajadores” y su cumplimiento adecuado compromete “el interés general de la sociedad, por los fines de equidad que persigue”. Además de lo indicado, este tribunal ha precisado que el subsidio supone “un sistema de compensación entre los salarios bajos y los altos, dentro de un criterio que mira a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar” y, bajo esa*

---

<sup>7</sup> Sentencia C-271/21. M.P. José Fernando Reyes Cuartas

*perspectiva, constituye “un mecanismo de redistribución del ingreso, en especial si se atiende a que el subsidio en dinero se reconoce al trabajador en razón de su carga familiar y de unos niveles de ingreso precarios, que le impiden atender en forma satisfactoria las necesidades más apremiantes en alimentación, vestuario, educación y alojamiento”<sup>8</sup>.*

Asimismo, en la Sentencia C 440 de 2011, la Corte reconoce el vacío frente a trabajadores independientes y endilga la tarea de regular la materia al legislador en los siguientes términos:

*Por otra parte, si se avanzara en la dirección de hacer obligatorios los aportes, habría que considerar que en la afiliación de los desempleados y los trabajadores independientes, el aporte no lo hace ya la empresa, sino cada persona, a la cual no se le puede imponer una obligación de solidaridad que resultaría desproporcionada. No parecería razonable que un desempleado sin personas a cargo tuviese que afiliarse obligatoriamente para financiar el subsidio en dinero para otros desempleados que sí tengan personas a cargo. **Un esquema de esa naturaleza resultará menos problemático, quizá, en cuanto a los trabajadores independientes, pero implicaría la obligatoriedad y un sistema de controles sobre los ingresos y los aportes, de tal manera que se asegure la adecuada financiación del sistema en sus componentes de servicios y monetario. Pero, se reitera, ese diseño es una responsabilidad que le corresponde al legislador.***

En virtud de lo anterior, el presente proyecto responde a la necesidad de equiparar a trabajadores independientes el acceso al beneficio de la cuota monetaria, con las respectivas condiciones de ingresos, aportes y controles en los requisitos para que el mecanismo sea sostenible financieramente para las Cajas de Compensación y represente a su vez el beneficio concreto a la población objetivo.

## **v. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

A lo largo del trámite de la iniciativa en el Senado de la República, para la radicación de los informes de ponencia se han efectuado diferentes mesas técnicas con las CCF Asocajas, Fedecajas y COMFAMA, con el propósito de considerar las observaciones de las mismas sobre las disposiciones de esta iniciativa, revisar su viabilidad financiera manteniendo el objetivo de hacer extensivo el beneficio de la cuota monetaria del subsidio familiar a los trabajadores independientes o contratistas, sin adelantar una equiparación absoluta entre dependientes e independientes. De esta forma las sugerencias efectuadas fueron incorporadas en el articulado.

Asimismo, se acogieron las propuestas efectuadas por los Honorables Senadores Norma Hurtado y Honorio Enríquez durante su discusión en primer debate del Senado; y de los Honorables Senadores Antonio Correa; Didier Lobo y Jonathan Ferney Pulido, en el segundo

---

<sup>8</sup> Ibidem

debate del Senado; las cuales han enriquecido el alcance de las disposiciones en materia de control, seguimiento y beneficios del proyecto y se encuentran incluidas integralmente en el texto propuesto de este informe de ponencia.

En el marco del trámite legislativo, se aprobó sin modificaciones el articulado propuesto para primer debate en la Comisión Séptima de Cámara.

Adicionalmente, para esta segunda ponencia y a partir de observaciones formuladas por ASOCAJAS, se analizó la necesidad de armonizar el acceso a la Cuota Monetaria para trabajadores independientes con las distintas modalidades de cotización recientemente incorporadas al ordenamiento jurídico, incluyendo esquemas de trabajo parcial. Como resultado, se incorporó un párrafo aclaratorio que reconoce dichas modalidades y precisa que el acceso al beneficio se encuentra condicionado al cumplimiento integral de los requisitos establecidos en la presente ley, garantizando así la sostenibilidad del sistema.

En virtud de lo anterior, a continuación se presenta el pliego de modificaciones que incluye los ajustes propuestos:

| TEXTO APROBADO EN COMISIÓN<br>SÉPTIMA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | TEXTO PROPUESTO PARA<br>SEGUNDO DEBATE EN<br>PLENARIA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | OBSERVACIONES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 8º.</b> Requisitos Para acceder a la Cuota Monetaria única, los trabajadores independientes o contratistas, podrán realizar aportes de manera voluntaria, de un 4% sobre sus ingresos brutos a la Caja de Compensación Familiar; siempre y cuando haya realizado los aportes correspondientes a la totalidad de los 30 días de cada mes. Para quienes tienen ingresos menores a 1 SMMLV su aporte voluntario no podrá ser menor al 4% de 1 SMMLV.</p> <p>Los trabajadores independientes y/o contratistas solo podrán estar afiliados a una única Caja de Compensación Familiar que funcione en el lugar que reporten como su domicilio principal, al momento de acceder a la Cuota Monetaria, y deberán manifestarlo expresamente al momento de su afiliación o de solicitar el beneficio.</p> | <p><b>Artículo 8º.</b> Requisitos Para acceder a la Cuota Monetaria única, los trabajadores independientes o contratistas, podrán realizar aportes de manera voluntaria, de un 4% sobre sus ingresos brutos a la Caja de Compensación Familiar; siempre y cuando haya realizado los aportes correspondientes a la totalidad de los 30 días de cada mes. Para quienes tienen ingresos menores a 1 SMMLV su aporte voluntario no podrá ser menor al 4% de 1 SMMLV.</p> <p>Los trabajadores independientes y/o contratistas solo podrán estar afiliados a una única Caja de Compensación Familiar que funcione en el lugar que reporten como su domicilio principal, al momento de acceder a la Cuota Monetaria, y</p> | <p>En aras de definir, de manera responsable, las condiciones para acceder a un beneficio económico específico como lo es la cuota monetaria, se precisa que las distintas modalidades de cotización vigentes, no otorgan por sí mismas el acceso al beneficio, el cual se reconoce bajo el cumplimiento de condiciones claras, voluntarias y sostenibles.</p> |

| TEXTO APROBADO EN COMISIÓN<br>SÉPTIMA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | TEXTO PROPUESTO PARA<br>SEGUNDO DEBATE EN<br>PLENARIA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | OBSERVACIONES |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <p>La Cuota Monetaria única del subsidio familiar para el caso del trabajador independiente y/o contratista, se pagará mes vencido, posterior a la revisión y validación de los aportes realizados a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA. Para acceder a dicho beneficio, el trabajador independiente y/o contratista deberá contar con un mínimo 6 meses de afiliación y aportes mensuales completos para tener derecho a la cuota monetaria.</p> <p>Durante los periodos de incapacidad por motivo de enfermedad no profesional, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, el trabajador independiente y/o contratista beneficiario tendrá derecho a recibir la Cuota Monetaria.</p> <p>En ningún caso el valor de la Cuota Monetaria única para independientes podrá ser superior al valor de la menor Cuota Monetaria departamental que fija la Superintendencia de Subsidio Familiar, o quien haga sus veces, para las Cajas de Compensación Familiar de todo el territorio nacional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El pago de los aportes para el caso de los trabajadores independientes y/o contratistas, se realizará en todo caso, a través de PILA.</p> <p>Para efectos de verificación de los ingresos brutos mensuales totales reportados por el trabajador independiente y/o contratista, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP podrá realizar las</p> | <p>deberán manifestarlo expresamente al momento de su afiliación o de solicitar el beneficio.</p> <p>La Cuota Monetaria única del subsidio familiar para el caso del trabajador independiente y/o contratista, se pagará mes vencido, posterior a la revisión y validación de los aportes realizados a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA. Para acceder a dicho beneficio, el trabajador independiente y/o contratista deberá contar con un mínimo 6 meses de afiliación y aportes mensuales completos para tener derecho a la cuota monetaria.</p> <p>Durante los periodos de incapacidad por motivo de enfermedad no profesional, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, el trabajador independiente y/o contratista beneficiario tendrá derecho a recibir la Cuota Monetaria.</p> <p>En ningún caso el valor de la Cuota Monetaria única para independientes podrá ser superior al valor de la menor Cuota Monetaria departamental que fija la Superintendencia de Subsidio Familiar, o quien haga sus veces, para las Cajas de Compensación Familiar de todo el territorio nacional.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El pago de los aportes para el caso de los trabajadores independientes y/o contratistas, se</p> |               |

| TEXTO APROBADO EN COMISIÓN<br>SÉPTIMA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | TEXTO PROPUESTO PARA<br>SEGUNDO DEBATE EN<br>PLENARIA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | OBSERVACIONES |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <p>validaciones correspondientes con base al sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes.</p> <p>El flujo de esta información deberá articularse entre la UGPP y las Cajas de Compensación Familiar a fin de permitir la validación de la misma, al momento de la afiliación y/o de manera periódica, mientras se conserve la afiliación vigente a la Caja de Compensación Familiar.</p> <p>Parágrafo—Segundo: la UGPP mediante cruces con la DIAN y demás entidades competentes, validará los ingresos reportados, para evitar prácticas de subcotización y pudiendo suspender el beneficio por falsedad.</p> | <p>realizará en todo caso, a través de PILA.</p> <p>Para efectos de verificación de los ingresos brutos mensuales totales reportados por el trabajador independiente y/o contratista, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP podrá realizar las validaciones correspondientes con base al sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes.</p> <p>El flujo de esta información deberá articularse entre la UGPP y las Cajas de Compensación Familiar a fin de permitir la validación de la misma, al momento de la afiliación y/o de manera periódica, mientras se conserve la afiliación vigente a la Caja de Compensación Familiar.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La UGPP mediante cruces con la DIAN y demás entidades competentes, validará los ingresos reportados, para evitar prácticas de subcotización, pudiendo suspender el beneficio por falsedad.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> <u>Para efectos del acceso a la Cuota Monetaria del Subsidio Familiar de que trata la presente ley, los trabajadores independientes o contratistas deberán efectuar aportes sobre una base no inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente</u></p> |               |

| TEXTO APROBADO EN COMISIÓN<br>SÉPTIMA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES | TEXTO PROPUESTO PARA<br>SEGUNDO DEBATE EN<br>PLENARIA CÁMARA DE<br>REPRESENTANTES                                                                                                                                                                 | OBSERVACIONES |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|                                                                   | <u>(SMMLV), en los términos del presente artículo. Lo anterior sin perjuicio de las demás modalidades de cotización previstas en la normatividad vigente, siempre que se cumpla con las condiciones establecidas para el acceso al beneficio.</u> |               |

## vi. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley consta de los siguientes 13 Artículos:

**Artículo 1°** Objeto. Consiste en extender el beneficio de la Cuota Monetaria que hace parte del Subsidio Familiar, otorgado por las Cajas de Compensación Familiar, a los trabajadores independientes y/o contratistas, previo cumplimiento de los requisitos, y de acuerdo con un procedimiento específico para el pago de la misma.

### CAPÍTULO I. DEL SUBSIDIO FAMILIAR

**Artículo 2°.** Define el derecho al subsidio familiar en dinero, para los **trabajadores independientes**, de acuerdo a los requisitos que se fijan en la presente Ley.

**Artículo 3°.** Establece que el subsidio familiar no se podrá incluir como parte del valor del contrato o ingresos para el caso de los **trabajadores independientes**.

**Artículo 4°.** En concordancia con el artículo 4to de la Ley 21 de 1982, se establece la inembargabilidad del subsidio, salvo en algunos casos; y que tampoco podrá compensarse, deducirse, ni retenerse salvo autorización expresa del **trabajador**.

**Artículo 5°.** Señala que el subsidio familiar en dinero **se pagará exclusivamente a los trabajadores independientes beneficiarios** de conformidad con las disposiciones de la ley.

**Artículo 6°.** En relación con la prescripción de las acciones correspondientes al subsidio familiar. Señala que el derecho a la cuota correspondiente a un mes determinado, caduca

al vencimiento del mes subsiguiente, en relación con **el trabajador independiente**, que no haya pagado oportunamente los aportes de ley.

**Artículo 7°.** Establece que el subsidio familiar será reconocido a los trabajadores independientes y/o contratistas, cuando la suma de todos sus ingresos mensuales no supere los cuatro (4,26) SMMLV; y que sumados sus ingresos con los de su cónyuge o compañero (a), no sobrepasen seis (6,38) SMMLV.

## **CAPÍTULO II. DE LOS APORTES DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y CONTRATISTAS**

**Artículo 8°.** Establece la voluntariedad en el aporte para los trabajadores independientes o contratistas, de un 4% sobre sus ingresos, a la Caja de Compensación Familiar, lo cual les permitirá acceder a una **Cuota Monetaria única** y a los demás beneficios otorgados por parte del sistema de subsidio familiar. Se indica igualmente, para quienes tengan ingresos menores a 1 SMMLV que su aporte voluntario no podrá ser menor al 4% de dicho salario.

Se describe sobre el pago de la Cuota Monetaria única para el trabajador independiente, que se efectuará previo cumplimiento de requisitos, como la afiliación a una única Caja de Compensación Familiar, y que será pagadera mes vencido. Para efectos de acceso al beneficio, se indica que el trabajador independiente y/o contratista deberá contar con un mínimo 6 meses de afiliación y haber efectuado los respectivos aportes voluntarios, de acuerdo a lo establecido en el presente artículo.

Asimismo, se señala que no se perderá el derecho a recibir la Cuota Monetaria única durante los periodos de incapacidad por motivo de enfermedad no profesional, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Finalmente, se indica que en ningún caso el valor de la Cuota Monetaria única para independientes podrá ser superior al valor de la menor Cuota Monetaria departamental que fija la Superintendencia de Subsidio Familiar, o quien haga sus veces, para las Cajas de Compensación Familiar de todo el territorio nacional.

## **CAPÍTULO III DE LAS PERSONAS A CARGO**

**Artículo 9°.** Define como beneficiario del subsidio familiar, al trabajador independiente que realice el aporte voluntario en los términos del artículo 8 de la presente ley y que cuente con dependientes a su cargo de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente. (Ley 789 de 2002).

**Artículo 10°.** En relación con la muerte del trabajador independiente, se señala que se validará con la consulta de supervivencia a cargo de la Caja de Compensación.

## **CAPÍTULO IV. DEL SUBSIDIO FAMILIAR DEL SECTOR PRIMARIO**

**Artículo 11.** Indica para el caso del trabajador independiente o contratista del sector primario, a cuáles Cajas de Compensación Familiar podrá efectuar su afiliación, de acuerdo a su preferencia, para acceder a la Cuota Monetaria del subsidio familiar.

**Artículo 12.** Incluye la posibilidad para los trabajadores independientes y/o contratistas, que reciban el beneficio de la Cuota Monetaria, el acceder a créditos dentro de la respectiva Caja de Compensación Familiar y puedan emplear para la financiación del mismo, la figura de pignoración de dicha cuota monetaria o cualquier otro mecanismo similar.

**Artículo 13.** Vigencia.

## **vii. POSIBLES 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 al 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:*

*(...)*

*a) 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.*

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

*c) 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 entiende 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 cargos de carácter general, es decir**

**cuando el interés del congresista coincide 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 regula 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) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- 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 la iniciativa es de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, por lo que se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

### **viii. IMPACTO FISCAL**

Con el propósito de dar claridad sobre la discusión del presente proyecto de ley y en razón del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el proyecto de ley no genera impacto fiscal toda vez que no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo.

#### ix. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate y aprobar el Proyecto de Proyecto de Ley 357 de 2025 Cámara - 081 de 2024 Senado "Por la cual se establece el acceso de independientes y/o contratistas a la Cuota Monetaria del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,



**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**x. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NO. 357 DE 2025 CÁMARA - 081 DE 2024 SENADO**

**"Por la cual se establece el acceso de independientes y/o contratistas a la Cuota Monetaria del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1°.** La presente Ley tiene por objeto, extender el beneficio de la Cuota Monetaria que hace parte del Subsidio Familiar, otorgado por las Cajas de Compensación Familiar, a los trabajadores independientes y/o contratistas, previo cumplimiento de los requisitos. Asimismo se establece el procedimiento para obtener el pago de la misma.

**CAPÍTULO I.  
DEL SUBSIDIO FAMILIAR**

**Artículo 2°.** El trabajador Independiente tendrá derecho al subsidio familiar en dinero que trata la Ley 21 de 1982, bajo la figura de Cuota Monetaria única, de acuerdo a las condiciones y requisitos establecidos en la presente ley.

**Parágrafo.** En todo caso el trabajador no podrá percibir simultáneamente más de una cuota monetaria ni por estar en diferente caja, ni por su doble posible condición de asalariado o independiente. Para estos efectos la UGPP y la superintendencia del ramo establecerán los mecanismos de verificación y control.

**Artículo 3°.** El subsidio familiar no se computará como parte del valor del contrato o ingresos para el caso de los trabajadores independientes.

**Parágrafo.** Este subsidio no constituirá ingreso gravable para retención para retención en la fuente, ni ningún impuesto, ni aportes parafiscales, tal como lo establece la ley 21 de 1982.

**Artículo 4°.** El subsidio familiar para trabajadores independientes y contratistas es inembargable e irrenunciable, en los mismos términos del Artículo 4to de la Ley 21 de 1982.

**Artículo 5°.** El subsidio familiar en dinero se pagará exclusivamente a los trabajadores independientes o contratistas beneficiarios de conformidad con la presente ley.

**Artículo 6°.** Las acciones correspondientes al subsidio familiar prescriben en los términos del Código Sustantivo del Trabajo. Sin embargo, el derecho a la cuota correspondiente a un mes determinado, caduca al vencimiento del mes subsiguiente, en relación con el trabajador

independiente o contratista que no haya pagado oportunamente los aportes de ley por intermedio de una Caja de compensación familiar.

**Artículo 7°.** El subsidio familiar será reconocido a los trabajadores independientes y/o contratistas, cuando la suma de todos sus ingresos brutos mensuales no supere los cuatro punto veintidós (4,22) SMMLV; y que sumados sus ingresos con los de su cónyuge o compañero(a), no sobrepase los seis punto treinta y ocho (6,38) SMMLV.

**Parágrafo.** Los topes establecidos, cada año se actualizarán de acuerdo con el incremento del SMMLV.

## **CAPÍTULO II**

### **DE LOS APORTES DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y CONTRATISTAS**

**Artículo 8°.** Requisitos Para acceder a la Cuota Monetaria única, los trabajadores independientes o contratistas, podrán realizar aportes de manera voluntaria, de un 4% sobre sus ingresos brutos a la Caja de Compensación Familiar; siempre y cuando haya realizado los aportes correspondientes a la totalidad de los 30 días de cada mes. Para quienes tienen ingresos menores a 1 SMMLV su aporte voluntario no podrá ser menor al 4% de 1 SMMLV.

Los trabajadores independientes y/o contratistas solo podrán estar afiliados a una única Caja de Compensación Familiar que funcione en el lugar que reporten como su domicilio principal, al momento de acceder a la Cuota Monetaria, y deberán manifestarlo expresamente al momento de su afiliación o de solicitar el beneficio.

La Cuota Monetaria única del subsidio familiar para el caso del trabajador independiente y/o contratista, se pagará mes vencido, posterior a la revisión y validación de los aportes realizados a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA. Para acceder a dicho beneficio, el trabajador independiente y/o contratista deberá contar con un mínimo 6 meses de afiliación y aportes mensuales completos para tener derecho a la cuota monetaria.

Durante los periodos de incapacidad por motivo de enfermedad no profesional, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, el trabajador independiente y/o contratista beneficiario tendrá derecho a recibir la Cuota Monetaria.

En ningún caso el valor de la Cuota Monetaria única para independientes podrá ser superior al valor de la menor Cuota Monetaria departamental que fija la Superintendencia de Subsidio Familiar, o quien haga sus veces, para las Cajas de Compensación Familiar de todo el territorio nacional.

**Parágrafo 1.** El pago de los aportes para el caso de los trabajadores independientes y/o contratistas, se realizará en todo caso, a través de PILA.

Para efectos de verificación de los ingresos brutos mensuales totales reportados por el trabajador independiente y/o contratista, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP podrá realizar las validaciones correspondientes con base al sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes.

El flujo de esta información deberá articularse entre la UGPP y las Cajas de Compensación Familiar a fin de permitir la validación de la misma, al momento de la afiliación y/o de manera periódica, mientras se conserve la afiliación vigente a la Caja de Compensación Familiar.

**Parágrafo 2.** La UGPP mediante cruces con la DIAN y demás entidades competentes, validará los ingresos reportados, para evitar prácticas de subcotización, pudiendo suspender el beneficio por falsedad.

**Parágrafo 3.** Para efectos del acceso a la Cuota Monetaria del Subsidio Familiar de que trata la presente ley, los trabajadores independientes o contratistas deberán efectuar aportes sobre una base no inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), en los términos del presente artículo. Lo anterior sin perjuicio de las demás modalidades de cotización previstas en la normatividad vigente, siempre que se cumpla con las condiciones establecidas para el acceso al beneficio.

### **CAPÍTULO III DE LAS PERSONAS A CARGO**

**Artículo 9°.** Es beneficiario de la Cuota Monetaria única del subsidio familiar el trabajador independiente o contratista que realice el aporte voluntario en los términos del artículo 8 de la presente ley y que cuente con personas a su cargo, en los términos del parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 789 de 2002 o la que lo modifique.

El trabajador independiente y/o contratista recibirá mensualmente el valor correspondiente a una cuota monetaria única, independiente del número de personas a cargo que tenga afiliadas.

**Artículo 10.** En caso de muerte del trabajador independiente o contratista, se validará el fallecimiento mediante la consulta de supervivencia que realice la Caja de Compensación conforme al artículo 21 del Decreto 019 de 2012.

### **CAPÍTULO IV DEL SUBSIDIO FAMILIAR DEL SECTOR PRIMARIO**

**Artículo 11.** Para el caso del trabajador independiente o contratista del sector primario, éste podrá afiliarse a la Caja de Compensación Familiar Campesina COMCAJA o la que haga sus veces para el caso de los departamentos donde opere, o a la Caja de Compensación de su

preferencia. Para cualquiera de las dos opciones podrá acceder al pago de la Cuota Monetaria, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley.

## **CAPÍTULO V DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 12.** Créditos. Los trabajadores independientes y/o contratistas, que en virtud de esta ley hagan aportes a una Caja de Compensación Familiar y reciban el beneficio de la Cuota Monetaria, podrán acceder a créditos dentro de la respectiva Caja de Compensación Familiar, utilizando la figura de pignoración de cuota monetaria o cualquier otro mecanismo similar.

**Artículo 13.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
Representante a la Cámara  
Ponente