

*Henry Humberto Ortega Hernández*

**ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS PRESTACIONALES DE LAS CAJAS DE  
COMPENSACIÓN FAMILIAR EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE  
SEGURIDAD SOCIAL**

*Diego Mauricio Martínez Valencia 41171003 – diegom-martinezv@unilibre.edu.co*

*Paula Andrea Montealegre Peralta 41171445 – paulaa-montealegrop@unilibre.edu.co*

**MONOGRAFÍA DE INVESTIGACIÓN**



**UNIVERSIDAD LIBRE**

**FACULTAD DE DERECHO**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOJURÍDICAS**

**BOGOTÁ D.C.**

**(2023)**

## TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.....	1
2. Objetivos.....	4
2.1 Objetivo general.....	4
2.2    Objetivos específicos.....	4
3. Metodología.....	5
4. Marco teórico.....	6
4.1 Marco Legal.....	6
4.1.1 Antecedentes normativos de las Cajas de Compensación Familiar en Colombia.....	7
4.1.2 El subsidio a las cargas familiares como prestación de la seguridad social.....	13
4.3 Marco Conceptual.....	16
4.3.1 Subsidio Familiar.....	16
4.3.2 Seguridad Social.....	17
4.3.3 Cajas de Compensación Familiar.....	17
4.3.4 Beneficiarios.....	17
4.3.5 Bienestar social.....	17
5. Resultados.....	17
5.1 Evolución del sistema colombiano de subsidio familiar.....	17
5.1.1 Aspectos generales del régimen legal de las Cajas de Compensación Familiar.....	28
5.1.2 Funciones de las Cajas de Compensación Familiar.....	31
5.1.3 Normatividad sobre afiliaciones y desafiliaciones.....	32
5.1.4 Empleadores obligados al pago del subsidio.....	38
5.1.5 Beneficiarios del subsidio familiar.....	38
5.1.6 Régimen del Subsidio Familiar en dinero.....	38
5.1.7 Subsidio familiar en especie y servicios.....	39
5.1.8 Regulaciones generales sobre programas y servicios sociales.....	40
5.1.9 Los servicios de salud en las Cajas de Compensación Familiar.....	52
5.1.10 Los programas de nutrición y mercadeo.....	55
5.1.11 Los programas de educación y capacitación.....	57
5.1.12 Los programas de vivienda y el subsidio familiar de vivienda.....	58
5.1.13 Los programas de crédito de fomento.....	60
5.1.14 Los programas de recreación social.....	61
5.1.15 Categorías tarifarias para los servicios sociales de las cajas.....	63
5.1.16 La Superintendencia de subsidio familiar.....	63

6. La reestructuración de la superintendencia .....	64
7. Conclusiones.....	68
8. Bibliografía .....	69

## 1. Introducción

El sistema de seguridad social en Colombia a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 está anclado entre otros, en los principios de universalidad y progresividad. El objetivo principal es la búsqueda de la cobertura más amplia tanto para los trabajadores como para su núcleo familiar en un desarrollo armónico.

En este sentido, el modelo de Estado Social de Derecho ha permitido la existencia de prestaciones monetarias con un carácter eminentemente social como lo es subsidio familiar cuyo titulares son los trabajadores de más bajos salarios.

Durante la vigencia del subsidio familiar en el ordenamiento jurídico colombiano, está prestación económica ha evolucionado y adquirido nuevas formas para su otorgamiento y reconocimiento, constituyendo así en la base fundamental de los denominados servicios sociales prestados por las Cajas de Compensación Familiar (Farne & Gonzalez, 2010, p. 2).

Siguiendo esta línea argumentativa, el aumento de las Cajas de Compensación Familiar ha permitido su consolidación como grandes entes privados con prestaciones de servicios de carácter social y público encaminado a la redistribución de las cargas de los trabajadores y a mejorar su calidad de vida.

Es por esta razón que en la actualidad que el subsidio familiar es uno de los ejes trascendentales del desarrollo del Estado Social de Derecho, tal como lo contempla la Constitución Política de 1991; de ahí que su importancia en el marco de una política pública de protección al trabajador y su familia sea de interés académico (Bueno & Morales Manzur, 2012).

A partir de lo anterior, en la presente investigación se pretende analizar los principales servicios ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar en el marco del sistema de seguridad social, su evolución legal y jurisprudencial, así como una aproximación a las características de la población beneficiaria y usuaria de dichos servicios con el objetivo de establecer si esta figura cumple con el cometido de universalidad y progresividad bajo el cual está fundamentado el sistema de seguridad social en Colombia.

## **1. Justificación y planteamiento del problema.**

Dentro del sistema de seguridad social en Colombia, el subsidio familiar tiene su fundamento normativo en el Decreto 118 de 1957. En primer lugar, la evolución del cuerpo normativo derivado del Decreto 118 de 1957, ha estado enmarcada por los cambios sociales en las relaciones de tipo laboral principalmente con fuertes críticas que aducen cambios en la razón social originaria.

Es claro que la importancia de este asunto en la consolidación del Estado Social de Derecho trae inmersos factores para la creación de condiciones dignas a cargo del Estado para garantizar el óptimo desarrollo de sus habitantes (Rúa Delgado, 2013).

La dignificación del trabajo con remuneraciones y cargas laborales adecuadas conforma en este contexto uno de los elementos de la seguridad social, así como también de la protección integral a la familia como núcleo esencial de la sociedad (Acevedo & Corredor, 2019); que permite problematizar acerca de las prestaciones ofrecidas por los sistemas que el estado podía ofrecer para solucionar los requerimientos de los trabajadores en estas áreas.

Pensando en ello y por iniciativas privadas, el Gobierno Nacional decidió legislar para reglamentar el subsidio familiar mediante instituciones capacitadas y estructuradas denominadas técnicamente como Cajas de Compensación Familiar, esto con el fin de aliviar las cargas del trabajador en salud, educación, recreación, entre otros.

Así las cosas, la presente investigación pretende justificar desde una perspectiva analítica la importancia de las Cajas de Compensación Familiar, como componente esencial para alcanzar el bienestar social de los trabajadores dentro del sistema de seguridad social en Colombia (Hoyos Aviles, 2013); analizando los beneficios de las prestaciones que se han desarrollado en el marco legal en el país, y su importancia al conocer el funcionamiento general dentro del sistema.

A partir del análisis precedente se busca indagar sobre: ¿Cuál ha sido el desarrollo legal de la creación del subsidio familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar con base en el bienestar social de los trabajadores en Colombia?

## **2. Objetivos**

### **2.1 Objetivo general**

Analizar el desarrollo legal de la creación del subsidio familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar sobre el bienestar social de los trabajadores en Colombia.

### **2.2 Objetivos específicos**

Determinar la evolución histórica del subsidio familiar y de las Cajas de Compensación Familiar en Colombia.

Señalar las características, componentes y el funcionamiento general del sistema de subsidio familiar en Colombia.

Describir el acceso de los afiliados y beneficiarios a los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar relacionados con bienestar social de los trabajadores

### **3. Metodología**

En el marco de una investigación descriptiva, la presente investigación tiene como objetivo determinar la evolución legal de las Cajas de Compensación Familiar desde su creación hasta la actualidad, en relación con la prestación social de subsidio familiar.

Esta institución jurídica se desarrolló en Colombia convirtiéndose en un importante factor de la seguridad social por lo cual para resolver el problema jurídico planteado se implementará un enfoque cualitativo en lo relativo al ordenamiento legal y jurisprudencial.

Por lo anterior, se procedió a una revisión bibliográfica en medios digitales de 45 artículos académicos, que se sistematizaron en categorías de análisis como Subsidio Monetario, prestación social, caja de compensación familiar y deber del estado, que permitió a través del uso de categorías analíticas realizar un análisis de las perspectivas existentes del desarrollo legal de las prestaciones de las Cajas de Compensación Familiar en Colombia, excluyendo dentro de las categorías de análisis perspectivas académicamente contrarias al avance prestacional de los Trabajadores en Colombia.

Adicionalmente, en la revisión sistemática de libros y artículos físicos se realizaron visitas a las hemerotecas de Instituciones de alto análisis social y laboral en Colombia, como la Universidad Externado de Colombia, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, Universidad Libre de Colombia, Universidad Javeriana, Universidad Militar, para comprender las perspectivas académicas relacionadas al problema de investigación planteado, de donde surgió la compilación de conceptos jurídicos y doctrinarios en el presente trabajo de investigación, tanto del ámbito nacional como internacional que se presentará a continuación,

para lo cual se obtuvo también los conceptos de la Superintendencia de Subsidio Familiar en la orientación de este trabajo de investigación.

En el desarrollo de esta investigación y de conformidad a los objetivos de investigación se realizó en primera medida, establecer la evolución histórica del subsidio familiar en el contexto colombiano; posteriormente se plasmó los aspectos generales de las Cajas de Compensación Familiar y sus servicios y por último, se analizó los mecanismos legales de acceso de los servicios de educación y recreación que ofrecen las Cajas de Compensación Familiar.

## **4. Marco teórico**

### **4.1 Marco Legal**

El origen legal de las Cajas de Compensación Familiar se genera por parte del Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla en el año 1957, al ser incluidas en el Código Sustantivo del Trabajo, y de esta manera se empezaron a constituir las Cajas de Compensación Familiar en todo el país.

Hasta el año 1961 las Cajas de Compensación Familiar, ya no solo se limitaban a entregar el subsidio monetario, sino que también se les autorizó prestar servicios sociales. Hasta el año de 1981 con la entrada en vigor de la ley 25 se crea la Superintendencia de Subsidio Familiar, que dio paso a la ley 21 de 1982, que establece el régimen legal de las Cajas de Compensación Familiar, el cual las define como entidades privadas sin ánimo de lucro, y con personería jurídica.

Con la ley 100 de 1993, obligan a las Cajas de Compensación Familiar a destinar fondos para financiar el régimen del subsidiado de salud.

En el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se crea la ley 789 de 2002, que genera un nuevo marco legal para las Cajas de Compensación Familiar, para lo cual se estableció un porcentaje de aportes de los recursos de la creación del Fondo del Subsidio al Desempleo.

#### **4.1.1 Antecedentes normativos de las Cajas de Compensación Familiar en Colombia**

Las Cajas de Compensación Familiar son sistemas con alta carga social, que buscan brindar apoyo a la comunidad trabajadora y sus familias a través de diversos programas educativos, recreativos, culturales y económicos (Flórez Hernández & Julio Mackenzie, 2014, pp. 2006-2011).

Según el Ministerio de Salud y Protección Social, las Cajas de Compensación Familiar son:

*“ (...) personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley” (L. 21 de 1982, art. 39).*

Estas entidades nacen en 1954 como un pacto voluntario entre empresarios y sindicatos para aliviar las cargas económicas que generan los hijos de los trabajadores con bajo presupuesto, pero es sólo hasta 1957 que se crea el subsidio familiar como prestación social obligatoria a través del Decreto 118 de 1957 (Pérez, s. f.).

En la década de los sesenta el Gobierno Nacional permitió que las Cajas de Compensación Familiar (Santoyo & Castro, 2002), realizaran inversiones sociales a la salud de la población infantil, recreación social, educación y capacitación; luego, en los setenta se aumentan programas sociales como maternidad, vivienda, créditos y guarderías. A partir del año

ochenta hasta hoy se crean una serie de leyes que reorganizan y amplían la cobertura de las Cajas de Compensación Familiar (Flórez Hernández & Julio Mackenzie, 2014, pp. 2006-2011).

Las Cajas de Compensación Familiar prestan servicios en diferentes áreas para reducir las disparidades sociales y fomentar las políticas de consenso, solidaridad y tolerancia haciendo énfasis en los más pobres (Pérez, s. f., p. 2).

Su aporte a la comunidad es valioso porque sus programas mejoran la calidad de vida de todos los trabajadores y les ayudan a crecer en todos los aspectos de sus vidas. Esa oportunidad que brinda a los trabajadores para mejorar hace que su papel en la sociedad sea de suma importancia y que los esfuerzos para mejorar su funcionamiento no sean en vano. (Pérez, s. f., p. 2).

Estas entidades se financian principalmente con recursos de tres fuentes.

Por un lado, los usuarios pagan por diferentes actividades educativas, recreativas o culturales a las que tienen acceso a través de las Cajas de Compensación Familiar; por otro lado están los ingresos propios que son recaudados por medio de los servicios financieros que les ofrece a sus afiliados y finalmente, existen recursos conferidos por el Decreto 118 de 1957 que obliga a los empleadores y establecimientos públicos a destinar un 4% de su nómina mensual de salarios para el subsidio familiar (Pérez, s. f., p. 2).

Pero es, finalmente, con la ley 341 de 1988 que se establecen las disposiciones que permitan su buen funcionamiento, la eficacia de los mecanismos de control y el cumplimiento de las leyes sociales (Arévalo, 2012)

El subsidio familiar tiene por reglamentación tres leyes principalmente:

1. Ley 25 de 1981, que trata de la creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar como entidad adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con personería jurídica y patrimonio autónomo (Monsalve, 2003), señalando además que le corresponde a dicha entidad la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del subsidio familiar, con el propósito de que su constitución y funcionamiento se ajusten a las leyes, los decretos y a los mismos estatutos internos de la entidad vigilada (Mejía Alzate, 2015).

Dentro de dichas entidades encontramos a las Cajas de Compensación Familiar y las demás entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar (Gaona Ruge et al., 2012).

Dicho control tendrá que ser semestralmente presentado por el Superintendente al Gobierno Nacional en un informe detallado sobre las investigaciones realizadas en general, sobre la gestión del organismo y la que concierne a la organización, funcionamiento y presentación de servicios de las cajas de compensación familiar. *(Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley número 349 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones, s. f.).*

2. Ley 21 de 1982, la cual tiene por objeto definir que es el subsidio familiar, especificar cuáles son los empleadores obligados a pagar los aportes al subsidio familiar (Tiempo, s. f.), cuáles son los trabajadores beneficiarios y sus requisitos, de las personas que está a cargo este trabajador, definición y composición de las Cajas de Compensación Familiar, como se encuentra el subsidio familiar en actividades como la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la pesca, la minería, la avicultura o la apicultura y por último, crea como entidad asesora del Ministerio de Trabajo y

Seguridad Social, en materia de subsidio familiar , el Consejo Superior Familiar (Ardila Vargas, 2014).

Para el presente estudio vamos a hacer énfasis en el concepto de subsidio familiar y en la composición de las Cajas de Compensación Familiar. La presente ley define el subsidio familiar como (*C-341-07 Corte Constitucional de Colombia*, s. f.).

“(…) una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad” (L. 21/1982,Art. 1)

Adicionalmente se establece que el subsidio familiar no es salario, ni se computará como factor de este en ningún caso (Abello-Casas, 2017), ni se gravará fiscalmente, sino que se tendrá como deducible los pagos efectuados por concepto del subsidio familiar y servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – para efectos de la liquidación de impuesto sobre la renta y complementarios (*Normatividad sobre subsidio familiar*, s. f.).

Eso en cuanto su definición, a partir de la presente ley que las Cajas de Compensación que deseen constituirse deberán primero obtener la personería jurídica ante la Superintendencia del Subsidio Familiar, que sólo podrá reconocerla cuando se demuestre su conveniencia económica y social (*Decreto 341 de 1988 - Gestor Normativo - Función Pública*, s. f.) y cumpla además uno de los siguientes requisitos:

*“1. Tener un mínimo de quinientos (500) empleadores obligados a pagar el subsidio familiar por conducto de una Caja.*

2. *Agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de diez mil (10.000) trabajadores beneficiarios del subsidio familiar” (L. 21/1982, Art. 40).*

En cuanto a sus funciones legales están:

*“1. Recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al subsidio familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), las escuelas industriales y los Institutos Técnicos en los Términos y con las modalidades de la ley*

*2. Organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar en especie o servicios, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 62 de la presente Ley.*

*3. Ejecutar, con otras Cajas. o mediante vinculación con organismos y entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de seguridad social, programas de servicios, dentro del orden de prioridades señalado por la ley.*

*4. Cumplir con las demás funciones que señale la ley” (L. 21/1982, Art. 41)*

Pero el punto álgido y que es importante consiste en lo que señala la ley en cuanto la distribución del recaudo que hacen por concepto de subsidio familiar el cual está determinado de la siguiente manera:

*“1. Un cincuenta y cinco por ciento (55%) como mínimo para el pago de subsidio familiar en dinero.*

*2. Hasta un diez por ciento (10%) para gastos de instalación, administración y funcionamiento.*

3. *Hasta un tres por ciento (3%) para la construcción de la reserva legal de fácil liquidez dentro de los límites de que trata la presente Ley.*

4. *El saldo se apropiará para las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago del subsidio en servicios o especie, descontados los aportes que señale la Ley para el sostenimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar” (L. 21/1982, Art. 43)*

Y, por otro lado, es importante señalar el orden de prioridades que da ley en el pago de subsidio en especie o en servicios el cual está determinado de la siguiente manera:

*“1º. Salud*

*2º. Programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para ingresos bajos (obreros), definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).*

*3º. Educación integral y continuada; capacitación y servicios de biblioteca.*

*4º. Vivienda.*

*5º. Crédito de fomento para industrias familiares.*

*6º Recreación Social.*

*7º. Mercadeo de productos diferentes a los enunciados en el ordinal 2º. El cual se hará de acuerdo con la reglamentación que expida posteriormente el Gobierno Nacional” (L. 21/1982, Art. 62)*

Dependiendo de los ingresos de los trabajadores, las cajas desarrollan actividades que tienen que ver con subsidios para vivienda de interés social, cuota monetaria, salud subsidiada y

contributiva, educación formal e informal, recreación y programas vacacionales, capacitación para el empleo, créditos sociales, mercadeo social, atención integral a la niñez, cuidado del adulto mayor y jornada escolar complementaria, entre otros (Semana, 2013).

Ley 789 de 2002, normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo (de Bogotá, 2002).

En Colombia operan 43 Cajas de Compensación Familiar, que conforman el Sistema del Subsidio Familiar; tienen jurisdicción en los 32 departamentos del país, con presencia en 992 municipios y una cobertura en servicios a 22 millones de colombianos, incluidos los trabajadores afiliados, sus familias y beneficiarios (Villacres Castillo, s. f.).

Las Cajas de Compensación Familiar han tenido grandes transformaciones desde su creación a tal punto que están compitiendo con personas jurídicas de derecho privado, las cuales, si tienen que pagar unas contraprestaciones por ejercer sus actividades, y que por consiguiente quedan en desventaja comercial (Monsalve, 2003).

#### **4.1.2 El subsidio a las cargas familiares como prestación de la seguridad social**

En los sistemas de seguridad social existentes en el mundo se ha estimado que las cargas y responsabilidades familiares, si bien no pueden considerarse propiamente un acaecimiento, requieren protección especial por parte del Estado, en cuanto el cuidado de la familia es una necesidad social que implica costos significativos para los ciudadanos (*wcms\_067592.pdf*, s. f.).

De esta manera, con distintas formas y grados de protección en las legislaciones, la prestación denominada asignaciones familiares que, como su nombre lo indica, consiste en asignar beneficios al afiliado del sistema en relación con sus cargas y responsabilidades familiares, entre las que figuran beneficios como el subsidio familiar por hijos a cargo, subsidios (Charne, 1971) de vivienda, fomentos de microcréditos, subsidios alimentarios, programas sociales para la familia e inclusive una de las nuevas tareas es la protección y ayuda al cesante o desempleado, etc.

En lo que concierne al panorama iberoamericano, desde antes de las reformas estructurales de la seguridad social de las últimas dos décadas del siglo XX, sólo tres países (Colombia, Chile y Argentina) tenían confiado el régimen de asignaciones familiares a entidades especializadas, distintas de las del sistema de seguridad social general (Monsalve, 2003).

En Colombia, las Cajas de Compensación Familiar, constituidas legalmente como corporaciones de derecho privado, han venido cumpliendo esta función de gestión en los términos establecidos por la legislación del sistema (Monsalve, 2003); dichas corporaciones han sido objeto de múltiples revisiones a través de sentencias de constitucionalidad en las cuales han definido cuáles deben ser sus objetivos como entes que participan en la seguridad social, así por ejemplo la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

*Su objetivo es propiciar la prosperidad de los asociados con apoyo en los programas que desarrollen los distintos gobiernos, los cuales deben estar dirigidos a permitir que el individuo y su familia pueda afrontar adecuadamente las contingencias derivadas de las*

*enfermedades, la invalidez, el desempleo, el sub - empleo y las consecuencias de la muerte; a brindarle una adecuada protección a ciertos estados propios de la naturaleza humana como la maternidad y la vejez; y a ofrecerle unas condiciones mínimas de existencia y recreación social que le permitan desarrollarse física y psicológicamente en forma libre y adecuada, facilitando de este modo su total integración a la sociedad (C-655-03 Corte Constitucional de Colombia, s. f.).*

Es así, como en los años noventa las Cajas de Compensación Familiar en Colombia se convirtieron en un componente esencial de la seguridad social y hoy en día aun lo siguen siendo; ellas han contribuido a mitigar los impactos de la crisis social y económica de un sector de la población trabajadora con bajos ingresos salariales y menor capacidad de acceder a la salud y a una calidad de vida integral (*UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES Facultad de Ciencias Económicas - PDF Free Download, s. f.*).

Con base en lo anterior, se considera que es importante papel que cumplen en la actualidad las Cajas de Compensación Familiar en Colombia, siendo estas las encargadas de velar por la protección de los derechos de los trabajadores y de sus familias; además que son instituciones que a partir de la ampliación que han ido desarrollando han generado un gran impacto social, económico, político y jurídico que amerita ser analizado desde un punto de vista socio-jurídico para poder entender las ventajas, desventajas, problemas y posibles soluciones que tiene actualmente el sistema de seguridad social en Colombia.

## **4.2. Estado del Arte**

Para el análisis teórico del presente trabajo de investigación, se hallaron análisis académicos planteados en trabajos de investigación que en Colombia ya se han adelantado, como el análisis contextual de la regulación normativa que han tenido las Cajas de Compensación en Colombia, que obedecen a los requerimientos de las familias de los trabajadores formales en el territorio nacional, y que justamente dichos intereses privados tuvieron un interés en dicho marco legal (Acevedo Tarazona & Gil Montoya, 2011, p. 22).

Aunado a lo anterior, se ha llegado a considerar que “el subsidio familiar es un elemento vital para el desempeño y para mantener condiciones equilibradas de vida en los trabajadores.” (Marroqu, G. (2010), lo cual, brinda desde la perspectiva analítica del presente trabajo de investigación, una arista de análisis adicional, que no solo materializa la evolución legal, sino el significado social del subsidio familiar, como una de las prestaciones sociales de mayor relevancia en el contexto laboral actual.

### **4.3 Marco Conceptual**

En el presente trabajo se desarrollará los conceptos e ideas que se tratan para el abordaje del estudio con el fin de definir sus características y dando explicación de forma detallada de cada una, siendo objeto de estudio.

#### **4.3.1 Subsidio Familiar**

Es un conjunto de instituciones políticas y normativas que van orientadas completamente a protección y seguridad del trabajador y de su entorno familiar, por los cuales van orientados a su educación, recreación, subsidio a la vivienda, etc.

### **4.3.2 Seguridad Social**

Es un sistema que cubre eventualidades que se pueden llegar a dar en el trabajador, por ejemplo, ante alguna incapacidad laboral, vejez, muerte, salud, en el cual se establecieron sistema de Salud, Pensión, Riesgos Laborales y de Subsidio Familiar.

### **4.3.3 Cajas de Compensación Familiar**

Su propósito es administrar y pagar el subsidio familiar, con el siempre hecho de otorgar beneficios a los trabajadores.

### **4.3.4 Beneficiarios**

Individuo que puede recibir prestaciones, en dinero o en especie que se derivan de una relación laboral de la cual esta establecido en la normatividad laboral.

### **4.3.5 Bienestar social**

Incidencia de manera positiva para mejorar la calidad de vida de una persona para poder satisfacer las necesidades económicas y sociales.

## **5. Resultados**

### **5.1 Evolución del sistema colombiano de subsidio familiar**

En Colombia este subsidio inicia en 1945 y va hasta 1967, se menciona el inicio del sistema de subsidio familiar, específicamente en la ley que creó el seguro social obligatorio (Monsalve, 2003).

Ese primer instrumento normativo de la seguridad social estableció que el Instituto de Seguros Sociales que debía organizar las cajas de compensación que atendieran los subsidios que los empleadores establecieran voluntariamente, por obligación legal o por compromiso convencional (Monsalve, s. f., p. 5).

Por parte del sector privado, concretamente de la empresa de ferrocarril de Antioquia en 1949 producto del acuerdo de empleados y empleador se generarían subsidios en beneficio de los trabajadores y con ella se inician los primeros antecedentes de las cajas de compensación familiar en el país.

Gerardo Arenas Monsalve (2006) determina qué:

En Colombia las asignaciones surgen con el nombre de subsidio familiar, nombre que es, en realidad, una de las clases de prestación general, su origen y evolución de este sistema en nuestro país ha de mirarse dentro de un contexto amplio de las etapas de nuestro sistema de seguridad social (*Que es el Sistema de Subsidio Familiar - Ministerio del trabajo*, s. f.).

Para poder entender de donde proviene este sistema de subsidio familiar es necesario remontarse a la fase de organización de la seguridad social, que se inicia en 1945 y va hasta 1967, se menciona el inicio del sistema de subsidio familiar, específicamente en la ley que creó el seguro social obligatorio.

Ese primer instrumento normativo de la seguridad social estableció que el Instituto de Seguros Sociales debía organizar las cajas de compensación que atendieran los subsidios que los

empleadores establecieran voluntariamente, por obligación legal o por compromiso convencional (Monsalve, s. f., p. 5).

La Asociación Nacional de Industriales realizó los estudios preliminares e hizo las respectivas encuestas entre las empresas interesadas en ingresar a la Caja. Este modelo se siguió en las demás Cajas que posteriormente se crearon en el país, según el Decreto 118 de 1957 por el cual se dio origen al Subsidio Familiar en Colombia, ratificado un poco más tarde por el Decreto 1521 del mismo año que fijó los requisitos legales para fundar las Cajas de Compensación Familiar en todo el país (Monsalve, s. f., p. 5).

En esta primigenia normatividad estarían obligados a cubrir dicho subsidio todos los patronos y establecimientos públicos descentralizados con capital no inferior a cien mil pesos o aquellos que ocuparan como mínimo a veinte trabajadores permanentes (Tarazona & Montoya, 2010).

En dicho origen institucional de las cajas se reconoce el liderazgo de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia-ANDI, que constituyó en 1954 la primera caja de compensación familiar (Monsalve, s. f., p. 5).

Pero fue hasta 1957 que el Gobierno Nacional dispuso por decreto la obligatoriedad del pago del subsidio familiar y señaló los requisitos para constituir las cajas. En 1962 se produce una transformación significativa del sistema, cuando el gobierno autoriza a las cajas a crear obras de beneficio social para que su labor no estuviera limitada exclusivamente al pago de reducidos subsidios en dinero. Leyes de los años 1963 y 1966 extendieron el subsidio familiar al sector público y la afiliación regional a las cajas de compensación (Monsalve, s. f., p. 5).

Posteriormente, el Decreto 3151 de 1962 en su artículo primero dictó que cincuenta debía ser el número de empleadores y dos mil el número de trabajadores con derecho al Subsidio Familiar (Tarazona & Montoya, 2010).

Hasta ese momento las Cajas de Compensación en Colombia cumplían con el simple papel de repartidoras del Subsidio Familiar, pero este Decreto también dispuso emplear los recursos de administración y remanentes semestrales en obras o servicios sociales en beneficio de la familia (Acevedo Tarazona & Gil Montoya, 2011, p. 22)

Más adelante, la cobertura se amplió y reglamentó mediante las Leyes 69 de 1966 y 56 de 1973, y últimamente, fue por medio de la Ley 21 de 1982 que las cajas de compensación familiar se organizaron, siendo reglamentadas entre otras normas por los Decretos Reglamentarios 341 de 1988 y 784 de 1989 (Marroqu, 2010).

El periodo de seguridad social de “cambios y crisis” (1977-1990), tiene como característica principal el crecimiento del sistema, con algunas fallas y desviaciones administrativas de las cajas, las cuales ocasionaron que fueran blanco de críticas durante este periodo (Marroqu, 2010).

Luego de un controvertido debate entre el Estado y las entidades del sistema, se institucionalizó una importante intervención estatal en el sistema, con la expedición de dos importantes leyes que constituyen aún los pilares del sistema: La Ley 25 de 1981 que creó la

Superintendencia de Subsidio Familiar, y la Ley 21 de 1982 que reorganizó radicalmente el sistema de subsidio familiar (Marroqu, 2010, p. 2).

Para entender la evolución que ha ido teniendo el subsidio familiar Marroquín (2010) establece la cronología de las características que ha tenido el sistema de la siguiente forma:

- “1. Aparición en forma voluntaria por parte de los empleadores.*
- 2. Implantación con obligatoriedad legal desde el año de 1957.*
- 3. Estructuración como régimen de protección para los trabajadores bajo dependencia laboral y con niveles de remuneración bajos.*
- 4. Extensión gradual que, iniciada para los empleadores del sector primario, ha ido involucrando a todo dador de empleo público o privado.*
- 5. Finalidades económicas y sociales para atender las cargas económicas de las clases menos favorecidas y propender al fortalecimiento de las familias. Inspiración de la doctrina social católica.*
- 6. La gestión asignada con prevalencia para las cajas de compensación familiar, como personas de derecho privado, formadas por los empleadores, sin ninguna participación inicial de los trabajadores y con independencia del régimen del seguro social obligatorio.*
- 7. La compensación inicial correspondía a un sistema de reparto simple en subsidio monetario, que evolucionó favorablemente mediante acciones complementarias, hacia nuevas formas”* (Marroqu, 2010, p. 5)

Y a partir de los cambios estructurales de los años 90 (*ETAPAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA*, s. f.) y principalmente por la ley 789 de 2002, Arenas (2006) añade algunas características de las anteriores:

*“1. Desplazamiento de una labor centrada en el sector asalariado formal, hacia una combinación con la apertura a los sectores más pobres de la sociedad, principalmente a través de la gestión de salud subsidiada.*

*2. Proyección de su actividad hacia los sectores desempleados de la sociedad y hacia actividades de generación de empleo.*

*3. Fortalecimiento financiero y social con la posibilidad de invertir en el sector financiero y en el sector de la seguridad social, entre otros.*

*4. Unificación de las cuotas monetarias de subsidio familiar que pagan las cajas”*

(Monsalve, s. f., p. 7)

A partir del desarrollo jurisprudencial que ha hecho la Corte Constitucional sobre el subsidio familiar, también se ha establecido determinada evolución legal de las Cajas de Compensación Familiar tal como lo desarrolla en la sentencia C-575 de octubre 29 de 1992 al declarar exequible los numerales segundo y tercero del artículo 68 de la ley 49 de 1990, en la cual concluye estableciendo cuatro transformaciones significativas en la historia de las cajas de compensación (Arévalo, 2012).

*“(…) Primero, el subsidio familiar pasó de ser una ayuda voluntaria a una obligación institucional. Con el establecimiento de un nuevo orden regulatorio, a través de la ley 21 del 82, teniendo en cuenta que sus recursos provienen de contribuciones de carácter parafiscal, que son de observancia obligatoria en su pago para los empleadores que tengan a su cargo trabajadores en relación laboral, y que se orientan hacia el interior del sistema, a cubrir un nivel mínimo de subsidios en dinero, a atender la reserva legal de las Cajas, a contribuir al funcionamiento del órgano administrativo de control estatal y a satisfacer los gastos de administración de las corporaciones” (C-575-92 Corte Constitucional de Colombia, s. f.).*

Es de esta manera que se va materializando la función social que deben cumplir las Cajas por obligación legal, y además como entes que permiten desarrollar un Estado Social de Derecho mediante políticas públicas que beneficien a las personas con mayores necesidades.

Con la expedición del Decreto 341 de 1988 se buscó facilitar la afiliación de los empleadores a las Cajas de Compensación. Ante el crecimiento de los servicios de las Cajas, en este último Decreto se insistió en que éstos deben dirigirse fundamentalmente a los trabajadores de hasta cuatro (4) salarios mínimos y con personas a cargo, sin perjuicio que los demás trabajadores afiliados y la comunidad más necesitada puedan disfrutar de tales obras sociales (COMFENALCO ANTIOQUIA - PDF Free Download, s. f.)

Por ejemplo, la Ley 71 de 1988 en su artículo 6° permitió la extensión de la cobertura del subsidio de vivienda a los pensionados (Castilla Plazas, s. f.). De esta evolución normativa se

concluye sin dificultad que ha habido cuatro transformaciones significativas en la historia de las Cajas:

*“Primero, el subsidio familiar pasó de ser una ayuda voluntaria a una obligación institucional.*

*Segundo, las Cajas pasaron de ser simples intermediarias entre los empleadores y los trabajadores, a ser un redistribuidor regular de los recursos.*

*Tercero, de un simple subsidio en dinero se pasó a un sistema integral de distribución de subsidios en dinero, en especie y en servicios.*

*Cuarto, de una cobertura limitada a los trabajadores de los empleadores que cotizaban a las Cajas se pasó a una universalización de los servicios para toda la sociedad”*  
(C-575-92 Corte Constitucional de Colombia, s. f.).

Esta última idea es reiterada por ejemplo por la Ley 10 de 1990 para el sector salud, que en el párrafo del artículo 24 dice:

*“Parágrafo: las instituciones de seguridad social o de previsión social, y las Cajas de Compensación subsidio familiar, podrán directamente o, en desarrollo del sistema de contratación o de asociación, de que trata este artículo, prestar servicios de salud, y adelantar programas de nutrición para personas que no son legalmente beneficiarias de sus servicios”* (de Bogotá, 1990, art. 24)

Por último dentro de la evolución y consolidación normativa de las Cajas de Compensación Familiar se han expedido las leyes 789 de 2002, 920 de 2004 y 1122 de 2007

(Ley 789 de 2002 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.); mediante las cuales se han precisado y adicionado algunas funciones que venían cumpliendo las Cajas de Compensación familiar, estableciendo que éstas pueden ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia (Aguirre Mejía, 2021).

De igual manera, se dispone que las Cajas pueden invertir en los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones, conforme las reglas y términos del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás disposiciones que regulen la materia.

*“De otra parte, se precisa que aquéllas que se encontraban habilitadas para realizar aseguramiento y prestación de servicios de salud y, en general para desarrollar actividades relacionadas con este campo conforme las disposiciones legales vigentes, individual o conjuntamente, continuarían facultades para el efecto, “en forma individual y/o conjunta, de manera opcional para la Caja”(COMFENALCO ANTIOQUIA - PDF Free Download, s. f.).*

Igualmente, se dispone que las Cajas de Compensación Familiar que no administraban directamente los recursos del régimen subsidiado, de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, o a través de terceras entidades en que participen como asociados.

Las Cajas de Compensación Familiar que no cumplan los requisitos definidos en la reglamentación, deberán girar los recursos del subsidio a la subcuenta de solidaridad del fondo de solidaridad y garantía” (L. 100/1993, Art. 217)

De igual manera, la Ley 789 de 2002 faculta a las Cajas de Compensación familiar a desarrollar múltiples actividades, de la más diversa naturaleza, tales como, entre otras:

*“1. Participar, asociarse e invertir en el sistema financiero a través de bancos, cooperativas financieras, compañías de financiamiento comercial*

*2. Administrar, a través de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; créditos, jardines sociales o programas de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta*

*3. Administrar jardines sociales de atención integral a niños y niñas de 0 a 6 años*

*4. Desarrollar un sistema de información de los beneficiarios de las prestaciones dentro del programa de desempleo de sus trabajadores beneficiarios y dentro del programa que se constituya para la población no beneficiaria de las Cajas de Compensación.*

*5. Administrar directamente o a través de convenios o alianzas estratégicas el programa de microcrédito para la pequeña y mediana empresa y la microempresa*

*6. Realizar actividades de mercadeo, incluyendo la administración de farmacias”*

*(Ley 789 de 2002 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f., art. 16).*

La ley 920 de 2004, por su parte, autoriza a las Cajas de Compensación Familiar a adelantar la actividad financiera con sus empresas, trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados “en los términos y condiciones que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional” (*Ley 920 de 2004 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f., art. 1*), en tanto que la Ley 1122 de 2007 no introdujo modificaciones en materia de servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar.

En síntesis, dentro del amplio espectro de actividades ejecutadas por las Cajas de Compensación familiar siempre han estado presentes los servicios de salud, relación que se ha manifestado en diversos textos normativos, incluyendo, por supuesto, la Ley 100 de 1993 (*C-341-07 Corte Constitucional de Colombia, s. f.*).

Lo que sucede es que la prestación social conocida como subsidio familiar, en tanto que componente de la seguridad social en Colombia, se paga a los trabajadores de diferentes formas: en dinero, “la llamada “cuota monetaria”; en especie, tales como alimentos, vestidos, textos escolares, becas de estudio y medicamentos; o en servicios, dentro de los cuales se encuentran los servicios médicos” (Cortés Guerrero, 2011).

De allí que las Cajas de Compensación familiar, tal y como lo dispone la Ley 100 de 1993, pueden conformar “Empresas Promotoras de Salud EPS, crear Instituciones Prestadoras de

Servicios de Salud IPS, administrar el régimen subsidiado mediante Administradoras del Régimen Subsidiado ARP, y en tal sentido, prestan servicios vinculados con la seguridad social conforme a lo previsto en la Ley 100 de 1993” (Guerrero, 2006)

### **5..1.1 Aspectos generales del régimen legal de las Cajas de Compensación Familiar**

Con el fin de organizar, racionalizar y controlar el funcionamiento del sistema, y como “en las actividades que se relacionan con el subsidio familiar recaudo, administración de los recursos y pago a beneficiarios- existe un interés público” (Monsalve, s. f.), es competencia del Estado su reglamentación.

Por este motivo se expidió la Ley 25 de 1981, texto normativo mediante el cual se creó la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad a la cual se responsabiliza de (*COMFENALCO ANTIOQUIA - PDF Free Download*, s. f.) “(...) ejercer la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del Subsidio Familiar (...)” (*Ley 25 de 1981 - Gestor Normativo - Función Pública*, s. f., art. 3), con el propósito de que su constitución y funcionamiento se ajusten a las leyes, los decretos y a los mismos estatutos internos de la entidad vigilada (*Respuesta+Comentarios+Asocajas.pdf*, s. f.).

Frente a la pregunta de qué tipo de persona jurídica son las Cajas de Compensación Familiar, la Ley 21 de 1982 determina que es una entidad de origen legal y de naturaleza especialísima tal como lo plantea el artículo 39:

*“Las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley” (Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.-a, art. 39).*

Para complementar dicha definición legal, la Corte Suprema de Justicia explica la naturaleza privada que tienen las Cajas de esta manera:

*“ (...) no es una actividad privada la que cumplen, ni son los bienes que le pertenezcan en la forma de propiedad privada adquirida con justo título, lo que hace a las cajas entes de derecho privado; todo lo contrario, son las actividades de interés general y los bienes que están destinados a lograr el bienestar de los trabajadores y sus familias lo que las configura como entes de origen legal, y de naturaleza especial que se organizan bajo las reglas de derecho privado” (Arévalo, 2012).*

Respecto de las Cajas de Compensación Familiar, la Corte Constitucional en sentencia C-508 de 1997, señaló:

*“ De aquí se desprenden significativas consecuencias : teniendo en cuenta que el subsidio familiar es administrado por entidades intermediarias entre los empleadores y los trabajadores, cuya gestión compromete el interés general por lo cual requiere no sólo ser objeto de inspección, vigilancia y control, sino de armonización de políticas generales, dicho régimen jurídico contempla expresamente normas que se refieren a la organización*

*administración y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar”* (Ribero Díaz, 2014).

Así mismo ratificando la naturaleza jurídica de las cajas de compensación familiar, la Corte Constitucional se ha referido a las acciones procedentes frente a estas como entidades prestadoras de servicios públicos de seguridad social, donde procede ejercer el derecho de petición tal como lo establece en la sentencia T-391/98:

*“Las organizaciones privadas actúan como autoridades públicas, cuando facultadas por la normatividad ejercen poder de mando o decisión en nombre del Estado y, por consiguiente, cumplen actuaciones que obligan y afectan a los particulares, en busca de la satisfacción del interés general y la tutela del mismo. Lo hacen cuando se encargan de la prestación de los servicios públicos”* (T-391-98 Corte Constitucional de Colombia, s. f.)

Así mismo es preciso resaltar aspectos importantes que definió la ley 21 de 1982 en contexto como (L. 21/1982):

1. Definió el subsidio familiar como una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad.

2. Estableció las condiciones que debía cumplir un trabajador para recibir el subsidio Familiar

3. Dispuso que las Cajas de Compensación familiar, en cuanto que personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, cumplieran “funciones de seguridad social.

4. Precisó que los empleadores, públicos y privados, que estaban obligados a pagar el subsidio familiar, al igual que los respectivos porcentajes.

5. Reguló la manera como Cajas de Compensación familiar, en tanto que administradoras del subsidio familiar, debían invertir los aportes recaudados.

6. Se dispuso que las obras y programas sociales que aquéllas emprendieran, con el fin de atender el pago del subsidio en servicios o especie.

### **5.1.2 Funciones de las Cajas de Compensación Familiar**

Las funciones legales de las cajas de compensación familiar están plasmadas en el artículo 41 de la Ley 21 de 1982 que fueron ampliadas mediante la Ley 789 de 2002 en su artículo 16 así:

*“1. Recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al subsidio familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), las escuelas industriales y os Institutos Técnicos en los Términos y con las modalidades de la ley*

*2. Organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar en especie o servicios, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 62 de la presente Ley*

*3. Ejecutar, con otras Cajas. o mediante vinculación con organismos y entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de seguridad social, programas de servicios, dentro del orden de prioridades señalado por la ley*

*4. Cumplir con las demás funciones que señale la ley” (Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.-a, art. 41)*

### **5.1.3 Normatividad sobre afiliaciones y desafilaciones**

Por su parte, los obligados a pagar el Subsidio Familiar a través de una Caja de Compensación Familiar son:

*“1º. La Nación, por intermedio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias*

*2º. Los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios*

*3º. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de las órdenes nacional, departamental, Intendencias, distrital y municipal*

*4º. Los empleados que ocupen uno o más trabajadores permanentes” (Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.-a, art. 7)*

La norma reguladora del Subsidio Familiar en cuanto al pago de esta prestación social y demás aportes con destinación especial, lo determina como una obligación sólo a cargo de los empleadores, quienes deberán hacerlo por conducto de la Caja que funcione en la ciudad o localidad donde se causen los salarios (Arévalo, 2012).

Por su parte, el artículo 57 de la citada Ley 21 de 1982, determina que: Las Cajas de Compensación tienen obligación de aceptar a todo empleador que solicite afiliación, si cumple con las normas sobre salarios mínimos, debe pagar el subsidio familiar a través de una caja y se aviene al cumplimiento de sus respectivos estatutos.

Concordante con el anterior marco normativo, el artículo 39 del Decreto 0341 de 1988, establece que para los efectos de la afiliación a que hace relación el artículo 57 de la Ley 21 de 1982, las solicitudes presentadas por los empleadores deberán acompañar los siguientes documentos:

Las Cajas de Compensación Familiar tienen la obligación de afiliar a todo empleador, trabajador independiente y pensionado, quienes deben hacer entrega de los siguientes documentos:

*“a. En el caso de los empleadores:*

*1. Comunicación escrita en la que informe: nombre del empleador, domicilio, identificación, lugar donde se causen los salarios y manifestación sobre si estaba o no afiliado a alguna Caja de Compensación Familiar con anterioridad a la solicitud*

*2. En caso de que el empleador sea persona jurídica, el certificado de existencia de representación legal, expedido por la Cámara de Comercio del domicilio social, el cual puede ser consultado por la Caja a través de medios electrónicos en los términos previstos en este Decreto; en caso de ser persona natural, fotocopia de la cédula de ciudadanía (sic)*

3. *Certificado de paz y salvo, en el caso de afiliación anterior a otra caja, y*

4. *Relación de trabajadores y salarios, para el caso de los empleadores*

*b. En caso de los trabajadores independientes y pensionados:*

1. *Carta de solicitud con nombre completo del solicitante, domicilio, identificación, lugar de residencia, valor mensual de ingresos y declaración de la fuente de los ingresos y manifestación sobre si estaba o no afiliado a alguna Caja de Compensación Familiar con anterioridad a la solicitud*

2. *Copia del documento de identificación*

3. *Certificado de paz y salvo, en el caso de afiliación anterior a otra caja, y*

4. *En el caso de los pensionados, último reporte de pago de la mesada pensional”*

*(Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.-a, art. 57)*

*“Este orden de ideas, se colige sin lugar a equívocos que efectivamente la afiliación se debe surtir ante una sola Caja de Compensación Familiar y su escogencia es una facultad legal que el legislador estableció única y exclusivamente en cabeza del empleador bien sea del sector público o privado que ocupen uno o más trabajadores permanentes, de tal suerte que es a éste a quien corresponde determinar la Corporación a través de la cual pagará a sus trabajadores la prestación social denominada Subsidio Familiar”*

El artículo 45 de la Ley 21 de 1982, determina:

*“La calidad de miembro o afiliado de la respectiva Caja se suspende por mora en el pago de los aportes y se pierde en virtud de la resolución dictada por el consejo Directivo de la misma, por causa grave, se entiende como tal, entre otras, el suministro de datos falsos por parte del empleador a la respectiva Caja, la violación de las normas sobre salarios mínimos, reincidencia en la mora del pago de los aportes y el envío de informes que den lugar a la disminución de aportes o al pago fraudulento del subsidio” (Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.-a, art. 45)*

Las Cajas de Compensación Familiar tiene obligación de dar el correspondiente informe a las Superintendencias del Subsidio Familiar, que serán previo en los casos de pérdida de la calidad de afiliado, a efecto de que se adopten las providencias del caso (Ramirez Arcila, 2015).

En tal virtud, en ningún momento se debe olvidar que son las Cajas de Compensación Familiar, entes de naturaleza especialísima y que en cumplimiento de su objeto social recaudan y pagan una prestación social denominada Subsidio Familiar en dinero, especie y servicios a los trabajadores afiliados al Sistema del Subsidio Familiar que por reunir los requisitos legales tienen derecho a la misma (*EL OBJETO SOCIAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR ES RECAUDAR Y PAGAR EL SUBSIDIO FAMILIAR* | *Noticias Gerenciales de Colombia para ejecutivos - Noticieroficial, s. f.*).

El objetivo fundamental de aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad en beneficio de los trabajadores de medianos y escasos recursos de nuestro país, lo que constituye la razón fundamental para que las Cajas de

Compensación Familiar adopten todos los mecanismos necesarios que les permitan llevar a cabo el cumplimiento de las funciones asignadas por el legislador, conforme a los principios filosóficos y normativos en que se encuentra fundamentada esta prestación social.

La Ley 789 de 2002 que dictó normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social, estableció en su artículo 21 dentro del Régimen de Transparencia, lo siguiente:

Las Cajas de Compensación Familiar se abstendrán de realizar las siguientes actividades o conductas, siendo procedente la imposición de sanciones personales a los directores o administradores que violen la presente disposición a más de las sanciones institucionales conforme lo previsto en la presente ley:

*“(...) 10. Retardar injustificadamente la expedición de paz y salvo a las empresas que hubieran tomado la decisión de desafilarse con sujeción a los procedimientos legales. Para efecto de la expedición de la paz y salvo se tendrá un plazo no superior a 60 días a partir de la solicitud” (de Bogotá, 2002, art. 21).*

Las normas especiales que rigen el Sistema del Subsidio Familiar, que son de obligatorio cumplimiento, no sólo para las Cajas de Compensación, sino para esta Superintendencia y también para los particulares, establece requisitos para realizar una desafiliación e igualmente para las afiliaciones a una Caja de Compensación Familiar.

Para considerar como afiliado a un empleador, debe agotarse previamente el procedimiento de afiliación, para de esta manera empezar válidamente a cancelar los aportes a la respectiva Corporación donde se tramita la afiliación y en consecuencia a ésta proceder a recepcionar la documentación de los trabajadores y de sus beneficiarios para que puedan ser

acreedores de los beneficios a que tienen derecho por estar afiliados a una Caja de Compensación Familiar (*abece-afiliacion-salud.pdf*, s. f.).

No obstante que el tema de la afiliación y desafiliación se encuentra debidamente regulado por las normas que rigen el Sistema del Subsidio Familiar, son reiterativas las quejas ante este Organismo de Control y Vigilancia sobre la no expedición dentro del término legal de los Certificados de Paz y Salvo por parte de algunas Cajas de Compensación Familiar, a las empresas que voluntariamente han solicitado su desafiliación y su consecuente afiliación a otra Caja de Compensación Familiar, sin el cumplimiento de este requisito legal, cuyo argumento en términos generales para negar dicha expedición es el que la empresa no se encuentra a Paz y Salvo por cuanto revisadas las bases de datos se evidencia que adeuda aportes de tres (3), cinco (5) o más años por este concepto.

Por lo anterior, esta Entidad de Control y Vigilancia, les reitera a las Cajas de Compensación Familiar dar estricto cumplimiento a los ordenamientos legales que regulan la afiliación y desafiliación de los empleadores al Sistema del Subsidio Familiar y específicamente lo relacionado con el cumplimiento de los términos legales para la expedición del Certificado de Paz y Salvo válido para afiliación a otra Caja de Compensación Familiar (SALUD, s. f.).

Igualmente, y frente al pago de aportes, les asiste el deber de hacer las verificaciones mensuales, pues como quiera que el pago del aporte se causa mes a mes, pueden oportunamente verificar los pagos correspondientes, además de dar cumplimiento a las normas que regulan los procesos de suspensión y expulsión de empresas por mora en el pago de aportes, evitando cobros de vigencias anteriores solamente al momento del retiro del afiliado, demorando su traslado injustificadamente (Monsalve, s. f.).

#### **5.1.4 Empleadores obligados al pago del subsidio**

La Ley 21 de 1982 contempla a aquellos que se encuentran inmiscuidos para el pago del subsidio familiar, señalando así en su artículo 7 que aplica el pago obligatorio para el sector público y el sector privado.

A modo de establecer quien es empleador, la ley 21 de 1982 incluye esta definición consistente que “Para efectos del régimen del subsidio familiar se entenderá por empleador toda persona natural o jurídica que tenga trabajadores a su servicio y se encuentre dentro de la enumeración hecha en el artículo 7° de la presente Ley” (*Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública*, s. f.-a, art. 14).

Además del anterior concepto se agrega que la entidad deberá hacer los aportes ante una caja de compensación familiar (*Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública*, s. f.-a, art. 15).

#### **5.1.5 Beneficiarios del subsidio familiar**

La Ley 789 de 2002 establece en su articulado quienes están inmersos en la condición de beneficiarios del subsidio familiar, así los incisos 1,2 y 3 del artículo 3 de la nombrada ley los enuncia:

#### **5.1.6 Régimen del Subsidio Familiar en dinero**

La Corte Constitucional ha definido que “el subsidio en dinero es la cuota monetaria que se paga por cada persona a cargo que dé derecho a la prestación” (Yepes Vélez, 2016).

Tendrán derecho al subsidio familiar en dinero los trabajadores que perciban remuneración mensual, fija o variable que no sobrepase los cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes, conjuntamente sumados los ingresos del trabajador y su cónyuge o compañero no sean superiores a seis SMLMV (de Bogotá, 2002, art. 3).

La corte ha establecido que el criterio de los 12 años es una correcta labor hecha por el legislador;

*“Conforme lo establece el artículo 67 de la Carta, el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, así las cosas, el requisito impuesto en la norma parcialmente demandada, está acorde con la obligación que el Constituyente atribuyó a los padres respecto del acceso al conocimiento de sus hijos” (Concepto 25311 de 2013 Departamento Administrativo de la Función Pública - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.).*

### **5.1.7 Subsidio familiar en especie y servicios**

El subsidio en especie ha sido definido por la Corte Constitucional como (CConst, C-440/2011, MP. G. MENDOZA):

(...) el reconocimiento de alimentos, vestidos, becas de estudio, textos escolares, drogas y demás frutos o géneros diferentes al dinero que determine la reglamentación (...), y el subsidio en servicios es “aquél que se reconoce a través de la utilización de obras y programas sociales que organicen las Cajas de Compensación Familiar (...)”.

Las personas beneficiarias del subsidio familiar en especie y servicios son:

Tendrán derecho a Subsidio Familiar en especie y servicios para todos los demás servicios sociales los trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable, no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv, y tendrán derecho a estos subsidios las personas a cargo enunciadas en el parágrafo 1° del presente artículo, incluyendo el (la) cónyuge y el trabajador (de Bogotá, 2002, art. 2).

#### **5.1.8 Regulaciones generales sobre programas y servicios sociales.**

La primera regulación general que se le dio a las cajas de compensación familiar en Colombia se estableció en el decreto 0118 de 1957, el cual mediante su artículo 7 establece que este subsidio familiar está obligado a ser asumido por los patrones y establecimientos públicos descentralizados con un capital igual o mayor a \$ 100000000 que cuenten con un número no menor de 20 trabajadores (*Decreto 118 de 1957 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f., app. 7*).

En esta misma norma en su artículo 8 se ordena crear el Servicio Nacional de Aprendizaje, el cual debe ser asumido por los patrones referidos en el artículo (7) anterior.

En el artículo 19 del decreto 0118 de 1957, se da una protección especial al subsidio familiar y se blinda contra posibles embargos, salvo para juicios de alimentos en los cuales el trabajador este obligado a responder, seguidamente en el artículo 20 se reglamenta la existencia de un sistema de registro para los hijos de los trabajadores asociados para que puedan acceder a los beneficios que ofrecen la caja de compensación familiar sin ningún inconveniente. Y

finalmente en el artículo 22 de dicho decreto se extiende los beneficios del aumento salarial para los trabajadores oficiales como:

*“a. Cuando exista contrato de trabajo;*

*b. A los trabajadores asalariados en las obras públicas, o en empresas oficiales lucrativas, o en las instituciones susceptibles de ser fundadas o manejadas en la misma forma por los particulares, y*

*c. En los casos en que, sin existir contrato de trabajo, los trabajadores oficiales esten comprendidos dentro de la categoría conocida con el nombre común de "Jornaleros"*

*(Decreto 118 de 1957 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f., art. 22)*

En el Decreto 1521 de 1957 se consignó que “el subsidio familiar tiene por objeto básico la defensa integral de la familia como núcleo social, desde el punto de vista del cumplimiento de los deberes de sus miembros, de su preparación para la vida protección económica” (*DECRETO 1521 DE 1957*, s. f.-a, app. 1).

Esto direcciona la protección especial que se debe tener sobre la familia en su proceso de formación como base de la sociedad y sobre la cual se edifican todas las formas de sociedad independiente de su origen. En el artículo 10 se especifica cuáles son los hijos de los trabajadores afiliados que tendrán derechos, estos son:

1. “Hijos legítimos
2. Hijos Legitimados
3. Hijos Naturales
4. Hijos legalmente reconocidos, siempre estos dependan económicamente”

*(DECRETO 1521 DE 1957, s. f.-b, art. 10)*

Del trabajador y que no tengan remuneración en cuantía igual o superior a la cuota del subsidio les corresponda

Si el padre o la madre tuvieran hijos de anterior matrimonios o naturales reconocidos que con ellos convivan, se incluirán separadamente por cuenta de quien los tenga (*DECRETO 1521 DE 1957*, s. f.-a, art. 10).

En el decreto 1521, solo se le reconocían derechos en caso de que “el trabajador viviera simultáneamente con su esposa legítima y con una compañera” (*DECRETO 1521 DE 1957*, s. f.-b, app. 12), a los hijos de la primera (esposa). Esta norma deja en vilo los derechos de los hijos de la segunda pareja (compañera) con la que se encontrara viviendo simultáneamente el trabajador, ya que estos no podrían ser cobijados por los servicios ofrecidos por la respectiva caja de compensación a la cual se encontrara afiliado (*Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia: estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad*, s. f., p. 66).

Para poder acreditar la dependencia económica de los hijos mayores de los catorce años era necesario precisamente que estos estén cursando estudios en horas incompatibles con el trabajo diurno, con excepción de invalidez comprobada pues este da derecho inmediato al subsidio sin discriminación de edad (*DECRETO 1521 DE 1957*, s. f.-b, art. 13).

Esto evidencia el incentivo a la formación escolar que debe estar al interior de los hogares para los menores y la protección que deben tener aquellas personas que padecen caos de invalidez certificada plenamente.

El subsidio familiar se pagará ordinariamente al trabajador, pero la caja de compensación dispondrá si para el hijo es más conveniente que en algunos eventos este subsidio “sea pagado a

la esposa del trabajador, a natural, o a otra persona que ofrezca mejores seguridades respecto del empleo del subsidio” (López-Oseira, 2021), como lo fija el artículo 19 del decreto 1521 de 1957.

La forma de pago del subsidio se hará “por mensualidades vencidas, y no habrá derecho a él por fracciones de consecuencia, solo le será reconocido al trabajador que haya prestado sus servicios al patrono durante todo el mes de calendario” (*DECRETO 1521 DE 1957*, s. f.-c, app. 26).

Frente a las prestaciones a cargo de las entidades de previsión a los empleados y pensionados, consisten en:

*“1) A los empleados públicos y trabajadores oficiales:*

*a) Asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica, hospitalaria;*

*b) Servicio odontológico;*

*c) Auxilio por enfermedad no profesional;*

*d) Auxilio de maternidad;*

*e) Indemnización por accidente de trabajo;*

*f) Indemnización por enfermedad profesional;*

*g) Pensión de invalidez;*

*h) Pensión vitalicia de jubilación o vejez;*

*i) Seguro por muerte*

*2) A los pensionados por invalidez, jubilación o vejez y retiro por vejez:*

*a) Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria;*

*b) Auxilio funerario, y*

*c) Sustitución de la pensión y beneficiarios del pensionado fallecido, en los términos que adelante se establecen” (DECRETO 3135 DE 1968, s. f., art. 14)*

Adicionalmente, en el artículo 40 del decreto 3135 de 1968, se establece:

La comisión de que trata el artículo 1 del presente decreto estudiarán la transformación del subsidio familiar en un seguro de enfermedad y de maternidad para el cónyuge e hijos del empleado público o trabajador oficial, recomendarán la forma de establecerlo y la proporción en que deberán hacerse a la entidad aseguradora los aportes del Estado y del Beneficiario (DECRETO 3135 DE 1968, s. f., art. 40).

Este estudio se realiza con miras a contemplar la posibilidad de “ampliar aún más la cobertura de los servicios prestados por las cajas de compensación familiar en el país” (*Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia: estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad, s. f.*), brindándole mayor beneficio a los trabajadores y su núcleo familiar.

En la primera ley que se expide con aras a la regulación de la prestación de todo el sistema de subsidio familiar en el país se amplía los beneficiarios que pueden hacer uso del subsidios familiar; Se rediseña nuevamente el objeto del subsidio familiar y la forma en la que este se debe prestar pues “el subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, en especie o en servicios, y su objetivo es favorecer la integración y el fortalecimiento económico, moral y cultural de la familia como núcleo básico de la sociedad” (LEY 56 DE 1973, s. f.-a, art.

1)

En el artículo 6 de la ley 56 de 1973, se dice que “el subsidio familiar causara solo a partir del mes siguiente a aquel en que el trabajador haya completado sesenta (60) días de servicio continuo al mismo empleador” (*LEY 56 DE 1973*, s. f.-a, art. 6). Esto se realiza con la finalidad de garantizarle a la caja de compensación familiar cierta estabilidad frente al número de afiliados con los que cuenta.

Frente a los hijos esta ley 56 de 1973, mejora notoriamente las condiciones en las que estos se encontraban anteriormente; en el artículo octavo permite que el subsidio sea cobrado “desde el mes en el cual nazca el hijo, hasta el mes en que llegue a la mayoría de edad. Pero a partir de los 12 años solo causara subsidio los menores que estudien en un establecimiento oficialmente aprobado” (*LEY 56 DE 1973*, s. f.-b, art. 8)

Estas condiciones allí plasmadas son un claro incentivo a la vinculación de los menores a centros educativos reconocidos por la autoridad administrativa competente para que realicen satisfactoriamente sus estudios evitando así el aumento de cifras de deserción escolar, asegurándose que los subsidios sean utilizados de la mejor manera para beneficio del menor.

La oportunidad para que los hijos inválidos puedan acceder a los derechos del subsidio familiar, solo los limita a que se debe probar una pérdida del 60 % o más de su capacidad normal, y que estén a cargo del trabajador afiliado, quitando la limitante de edad (*T-623-16 Corte Constitucional de Colombia*, s. f.), y de encontrarse recibiendo estudios; dejando esto a la voluntad de los encargados, en caso tal que este se encuentre realizando estudios en establecimientos idóneos y especializados, causara derecho al doble de la cuota del subsidios que se causaría en caso de que fuera sano (*LEY 56 DE 1973*, s. f.-a, art. 9); redoblando esfuerzos para atender a las poblaciones más vulnerables.

La inclusión de los hijos adoptivos, de los hijastros o entenados es causante de los mismos derechos de los hijos legítimos o naturales para efectos del subsidio familiar (*LEY 56 DE 1973*, s. f.-a, art. 10)

Además de ello los hermanos menores, huérfanos de padre y madre y que con el convivan, podrá acceder al subsidio familiar en las mismas condiciones como si fueran hijos (*LEY 56 DE 1973*, s. f.-a, art. 11)

En la tercera ley que se expide para regulación de las cajas de compensación familiar y de la prestación del subsidio familiar se establece en su artículo 1:

*“El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representan el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad”* (*Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública*, s. f.-b, art. 1)

En el anterior artículo se resalta nuevamente la importancia del núcleo familiar y como se le puede ayudar con el alivio de las principales necesidades que están presentando para mejorar su fortalecimiento, además:

*“Tendrán derecho al pago del subsidio familiar los trabajadores que laboren diariamente más de la mitad de la jornada máxima legal ordinaria o totalicen un mínimo de noventa y seis horas de labor durante el respectivo mes.*

*Cuando el trabajador preste sus servicios a más de un empleador, se tendrá en cuenta, para efectuar el cómputo anterior, el tiempo diario laborado para todos ellos” (Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.-a, art. 23).*

En contraste con el artículo 6 de la ley 56 de 1973, que solo se podía acceder al subsidio familiar “a partir del mes siguiente a aquel en que el trabajador haya completado sesenta (60) días de servicio continuo al mismo empleador” (Viveros, 2007).

Esta norma da la flexibilidad de acceder a él subsidio familiar cuando se complete un mínimo de 96 horas de trabajo al mes, siendo más beneficioso para el afiliado, pues se determinó que:

*“Durante los periodos de incapacidad por motivo de enfermedad no profesional, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, el trabajador beneficiario tendrá derecho a recibir el subsidio familiar.*

*Dicho trabajador deberá acreditar su incapacidad con certificación expedida por el Instituto de Seguros Sociales en el caso de los trabajadores del sector privado, o por el organismo de previsión social correspondiente en el caso de trabajadores del sector público. Subsidiariamente, donde no exista Seguro Social obligatorio u organismos de previsión social, se acreditará la incapacidad mediante prueba idónea del servicio médico del empleador” (Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.-a, art. 25).*

En cuanto a los hijos se establecen que tendrán derecho de reclamar su subsidio desde el momento de su nacimiento hasta su muerte o cumplido los 18 años (L. 21/1982, Art. 29), para los mayores de 12 años les condiciona la permanencia en su escolaridad en un establecimiento reconocido y autorizado por la autoridad competente con un número mínimo de 4 horas diarias y

80 semanales; superada la mayoría de edad el subsidio deberá ser retirado el subsidio salvo, que el beneficiario acredite estudios postsecundarios, intermediarios o técnicos y que no sobre pase los 23 años de edad (L. 21/1982, Art. 28).

Para los hermanos huérfanos de padre o madre solo se pagarán desde el momento en que estos queden a cargo del trabajador hasta el momento de su muerte o de cumplir la mayoría de edad, salvo que cumpla las condiciones de estudios superiores señalado anteriormente hasta cumplir los 23 años.

La ley 21 de 1982 hace una clara consideración de las condiciones en las que las cajas de compensación familiar se pueden organizar conjuntamente para ejecutar obras y programas sociales con el fin de lograr una mejor y más económica atención a los trabajadores beneficiarios y a las personas a su cargo (*Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública*, s. f.-a, art. 61).

Seguidamente a esto en el artículo 62, se establece que las obras y los programas que emprendan las cajas de compensación con el fin de atender el pago de del subsidio en servicio o especie, se realizara exclusivamente en los campos y en el orden de prioridades que se señala:

1. *“Salud.*
2. *Programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para ingresos bajos (obreros), definida por el departamento administrativo nacional de estadística (DANE)*
3. *Educación integral y continuada; capacitación y servicios biblioteca*
4. *Vivienda*
5. *Crédito de fomento para industrias familiares*

6. *Recreación social*

7. *Mercadeo de productos diferentes a los enunciados en el ordinal 2; el cual se hará de acuerdo con la reglamentación que expida posteriormente el gobierno Nacional”*

*(Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.-a, art. 62).*

Con base a esto se crea los cimientos sobre los cuales se edificarán la gran estructura de las cajas de compensación familiar en Colombia.

También se crearon programas para dar un trato especial al sector primario; es así como en el artículo 69 se establece:

*“Los empleadores cuyas actividades sean la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la pesca, la minería la apicultura, o la apicultura, pagaran el subsidio familiar por intermedio de la caja de crédito agrario, industrial y minero más cercana al domicilio de los trabajadores de una caja de compensación familiar según la regulación general” (Ley 21 de 1982 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f.-a, art. 69).*

Solo en casos excepcionales en aquellas ciudades o localidades donde no funcionen cajas de compensación familiar, siempre y cuando haya sido autorizada a presentar servicios las cajas de crédito agrario, industrial y minero podrán recibir empleadores de sectores diferentes al primario y agroindustrial (*Decreto 341 de 1988 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f., art. 45*)

La caja de compensación familiar puede organizar las obras y programas sociales con el objetivo de atender el pago del subsidio en servicios, para los trabajadores y personas beneficiadas, pero estos antes de cualquier aplicación serán sometidos por la súper intendencia del subsidio familiar a un exhaustivo examen sobre:

1. *“La destinación del pago del subsidio en servicios a los beneficiarios.*
2. *La ubicación dentro del orden de prioridades a que se refiere el artículo 62 de la ley 21 de 1982.*
3. *La disponibilidad de recursos económicos.*
4. *La localización en las zonas de fácil acceso para las clases populares” (Decreto 341 de 1988 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f., art. 72).*

La solicitud que adelanten las cajas de compensación familiar para la aprobación de planes y programas de inversión o de organización de servicios deberá contener:

1. *“ Petición formal de autorización suscrita por el representante legal de la respectiva entidad.*
2. *Copia del acta del consejo directivo en que conste la aprobación por la mayoría calificada.*
3. *Certificado del revisor fiscal sobre origen y disponibilidad de recursos.*
4. *Descripción del proyecto con indicación de objetivos generales y específicos, cobertura proyectada, localización de costos, cuantía de las inversiones y programación de las mismas.*
5. *Cuando se trate de adquisición de bienes inmuebles se requerirá avalúo comercial practicado por perito inscrito en entidad oficial” (Decreto 341 de 1988 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f., art. 73).*

Estos requerimientos en las formalidades al momento de presentar un proyecto se hacen para constatar la viabilidad de este, la cual se vea reflejada de manera positiva para los beneficios que recibirán sus afiliados mediante el acceso a los servicios ofrecidos por la caja de compensación.

El alcance de los programas sociales y la organización de estos, a través del subsidio en especie y en servicios tiene por objeto principal restablecer o aliviar un poco el desequilibrio económico que padecen las familias cuando producen hechos tales como el embarazo, el nacimiento, la desnutrición, la crianza y educación de los hijos, los problemas de adolescencia, el matrimonio, la enfermedad, la invalidez, la muerte, la orfandad, el abandono y demás causas de desprotección (*Decreto 784 de 1989 - Gestor Normativo - Función Pública*, s. f., art. 13).

Posteriormente a estos en el artículo 18, 19 del decreto 784 de 1989 se establecen los criterios en cuanto a la organización y administración de los servicios sociales, separados o conjuntamente y “además podrán convenir la prestación de los mismo con otras personas o entidades, preferiblemente aquellas que dediquen a la seguridad, previsión y el bienestar social” (*Derecho del Bienestar Familiar [DECRETO\_1072\_2015]*, s. f.), para esto se toman unos criterios al momento de crear programas sociales estos son:

1. *“El orden de prioridades establecidas en el artículo 62 de la ley 21 de 1982.*
2. *Constataran que no se produzcan duplicación con otros servicios del Estado o de la seguridad social, salvo que la ley expresamente lo permita.*
3. *La atención preferencial de las necesidades generales de la población.*
4. *La observancia de las normas legales que regulan el respectivo servicio o actividad.*
5. *El estudio de las condiciones de vida familiar de los trabajadores beneficiarios y las necesidades económicas y sociales principales de la región en donde cumple sus funciones la entidad respectiva” (Decreto 784 de 1989 - Gestor Normativo - Función Pública, s. f., art. 19)*

En año 2002 se crea mediante la Ley 789, el sistema de la protección social el cual es un refuerzo adicional que se les da a todos los colombianos que se pueden encontrar en determinado estado de vulneración, enfocando en satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de la población incluyendo a estos todos los sistemas de subsidio a nivel nacional (de Bogotá, 2002, art. 1).

### **5.1.9 Los servicios de salud en las Cajas de Compensación Familiar**

En un inicio los servicios de salud se encontraban a cargo de las entidades de previsión social a la cual se halle afiliado el empleado público o trabajador oficial efectuado el pago de las prestaciones en lo concerniente a:

Asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica, hospitalaria de laboratorio, odontológica.

La protección del feto y de la madre gestante también se anexaba a las responsabilidades de la entidad previsorora en asistencia médica por maternidad, asistencia pediátrica durante los 6 primeros meses de edad del infante con el pago de tarifas especiales más económicas a las habituales.

La entidad previsorora no tomaba solamente la asistencia médica en tema de prestación de servicio profesional de salud, sino que además de esto reconocía unos auxilios o licencias durante el periodo de tiempo en que el trabajador padecía de este mal y en los casos que ameriten entregar la pensión de invalidez.

El primer peldaño de la prestación de los servicios de salud a cargo de las cajas de compensación familiar se estipuló en el inciso segundo del artículo 40 del decreto 3135 de 1968, esto se convertiría en la base de lo que más adelante dará pie a la creación de la prestación de

servicios de salud en manos de las cajas de compensación familia a través del numeral 1 del artículo 62 de la ley 21 de 1982.

En donde se establece como la prioridad al momento de la ejecución de obras y programas sociales, entendiéndose esta como una atención integral (fiscal, mental y psíquica).

Dentro de las modalidades dispuesta en el artículo 16 del decreto 784 de 1989 en cuanto a las formas de pago en especie del subsidio familiar, se especifica lo siguiente para el tema de salud: “medicamentos, cuando no son suministrados por otra entidad de seguridad social. Aparatos ortopédicos, prótesis y demás implementos de rehabilitación, no suministrados por otra entidad de seguridad o previsión social” (D. 784/1989, Art. 16).

Las formas en las que se presta el servicio de salud se deben sujetar a lo dispuesto en el artículo 20 del decreto 784 de 1989. En donde se estipula que:

Los servicios de salud que organicen las cajas de compensación familiar podrán tener las siguientes modalidades, utilizando preferencialmente la capacidad instalada disponible.

1. *“Prestación directa de servicios de promoción, prevención y asistencia, con la infraestructura y recursos propios.*

2. *Prestación de servicios mediante convenios con otras entidades de seguridad o previsión social o con instituciones del sector público o privado.*

3. *Establecimiento de pólizas de seguro de cirugía y servicios de apoyo o complementarios.*

4. *Contratación de profesionales u otras instituciones especializadas en la prestación de servicios de salud” (D. 784/1989, Art. 20).*

La finalidad a donde se quiere llegar con la prestación de los servicios de salud ofrecidos por las cajas de compensación familiar es:

1. *“Prestar atención médica y otro tipo de inmunizaciones.*
2. *Practicar exámenes clínicos y de laboratorio, tratamiento para atender las situaciones de embarazo, parto y por-parto, siempre y cuando estos no sean proporcionados por otra entidad de seguridad social, en cumplimiento de disposiciones vigente.*
3. *Establecer o coordinar sistemas de seguros médicos para el afiliado y su familia en materia de hospitalización y cirugía, lo mismo que para adquisición de medicamentos, curaciones, botiquines y productos esenciales para la protección de la salud del afiliado y su familia.*
4. *Aplicación de vacunas y otro tipo de inmunizaciones.*
5. *Impartir cursos de educación en salud, protección de primeros auxilios y demás aspectos relacionados con la prevención de la salud, tales como salud ocupacional, higiene y seguridad industrial y medicina de trabajo.*
6. *Auspiciar sistemas de seguros de vida.*
7. *Promover la adquisición de aparatos ortopédicos, de prótesis y demás tratamientos y sistemas de rehabilitación.*
8. *Instituir sala cunas y guarderías infantiles para los hijos de los afiliados.*
9. *Facilitar u organizar servicios funerarios, de inhumación o de cremación, en caso de muerte del afiliado y de las personas a su cargo” (D. 784/1989, Art. 21).*

Los servicios de salud tienen un mecanismo de extensión gradual que deben implementar las cajas de compensación familiar proporcionalmente, partiendo de los programas de salud

básica con proyección a instituciones con infraestructura para la atención de segundo y tercer nivel de complejidad, tomando de referente las normas técnicas del sistema Nacional de Salud.

Igualmente, las cajas podrán adelantar programas de salud ocupacional, para los empleadores preferiblemente en coordinación con las entidades de seguridad social que tienen a su cargo el tema de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo.

También se deberá organizar campañas de educación en salud, vacunación, nutrición y materias similares, orientadas a sectores o núcleos vulnerables de la población (niños, adolescentes, ancianos, mujeres en estado de embarazo y las personas con limitaciones físicas).

Todo esto se realiza con el fin de poder brindar una atención totalmente integral en la cual se den las condiciones necesarias al trabajador y a las personas a su carga para superar cualquier impase o quebranto de salud que se pueda presentar (D. 784/1989, Art. 22). Podrán realizarse convenios (contratos) entre las cajas de compensación familiar y el instituto de seguro social para la adquisición y entrega de medicamentos a los beneficiarios del instituto el cual se denominará “contrato de entrega de medicamentos a beneficiarios del instituto” (D. 784/1989, Art. 1).

#### **5.1.10 Los programas de nutrición y mercadeo**

Solo a partir de la Ley 21 de 1982, se puede considerar la existencia de una política pública frente al tema de nutrición y mercadeo, según lo dispuesto respecto a las obras y programas que debe desempeñar las cajas de compensación familiar, señala que: “Programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para ingresos bajos (obrero), definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)” (L. 21/1982, Art. 62- párg. 2).

Luego de esto se vuelve a retomar el tema de la prestación de los beneficios de nutrición y mercadeo que deben asumir las cajas de compensación familiar para la primera infancia, esto se puede analizar en el artículo 16 del decreto 784 el cual dice: “leche, alimentos enriquecidos, medicamentos y además artículos relacionados con el nacimiento de los hijos del afiliado” (D. 784/1989, Art. 16-4).

Dando continuación al desarrollo de los servicios prestados por las cajas de compensación familiar en el artículo 24 del decreto 784 de 1989, se especifica la organización que debe tener los servicios sociales de nutrición y mercadeo, afirmando que estos programas deben estar orientados a unas finalidades específicas que son:

1. *“Mejorar la dieta alimentaria de los afiliados, su familia y la comunidad en general.*
2. *Aprovechar las épocas de cosecha, abastecimiento y abundancia de productos básicos para expedir su distribución.*
3. *Estimular y desarrollar la producción de pequeños productos, agricultores o cooperativas del sector agropecuario.*
4. *Aumentar la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias, mediante la venta de productos con precios bajos, buena calidad, peso y medidas exactas y puntos de mercadeo asequibles.*
5. *Organizar sistemas de crédito para la financiación de electrodomésticos, productos del hogar, útiles escolares vestuarios y elementos para la recreación y el esparcimiento que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.*

6. *Establecer programas de educación alimentaria, para el consumo y adquisición de bienes básicos*” (D. 784/1989, Art. 24).

Seguidamente a esto el artículo 25 designa una ubicación estratégica para estos puntos de mercadeo de fácil acceso, flujo de medios masivos de transporte y zonas de vivienda correspondientes a la población con medianos y bajos ingresos (D. 784/1989, Art. 25).

#### **5.1.11 Los programas de educación y capacitación**

En la ley 21 de 1982, se le da un desarrollo consecuente al proceso de educación y de capacitación como pieza vital en el mejoramiento de las condiciones de vida de los afiliados y de las personas a su carga, incentivando su ejercicio. El artículo 5 de la respectiva ley, enuncia que el subsidio en especie es el reconocimiento de alimentos, vestidos, becas de estudio, textos escolares, drogas y demás frutos o géneros diferentes al dinero que determine la reglamentación (L. 21/1982, Art. 5).

Destacando acá que las becas de estudio y de material o textos escolares es una forma valida de retribuir las prestaciones del afiliado. Anexo a esto se estipula una “Educación integral y continua: capacitación y servicios de biblioteca” (L. 21/1982, Art. 62-3), como fines fundamentales que deben ser atendidos por las cajas de compensación familiar.

En la modalidad que debe tener la prestación del subsidio en especie se incluye el suministro continuo de textos, útiles escolares y demás materiales que sean necesarios para la educación y el proceso de formación de los hijos de los afiliados. También se contempla materiales de instrucción, capacitación y orientación para los adolescentes hijos de los afiliados y demás personas a su cargo; la oportunidad del acceso a becas, créditos y cualquier otro medio de formación y capacitación que pueda ser útil.

Los programas de educación que sean implementados por parte de la caja de compensación familiar deben ser estar guiados para cumplir unas finales que son:

1. *“ Conceder educación integral y continuada a los trabajadores, su cónyuge y personas a cargo*
2. *Impartir educación y capacitación a los trabajadores, su cónyuge y personas a cargo, en oficios y ocupaciones que tienden al mejoramiento del ingreso familiar.*
3. *Establecer servicios de biblioteca, centros de documentación y servicios de aprendizaje para el mejoramiento de la educación y capacitación de la familia.*
4. *Auspiciar becas, cursos y demás actividades de fomento y capacitación para los afiliados y sus familias.*
5. *Organizar eventos científicos y culturales a los cuales tengan acceso los afiliados, sus familias y la comunidad en general” (D. 789/2002, Art. 16)*

En el año 2000 se ordena la creación de un fondo para la atención integral de la niñez y jornada escolar complementaria, brindando un rubro que solamente deberá ser dispuesto para complementar los procesos de formación para la primera infancia (D. 789/2002, Art. 16-8).

#### **5.1.12 Los programas de vivienda y el subsidio familiar de vivienda.**

Las cajas de compensación familiar para satisfacer uno de los requerimientos más sentidos por todos los trabajadores como lo es la vivienda, se les permitirá constituir asociaciones de ahorro y préstamo para vivienda, y cooperativas de vivienda, con aportes voluntarios de los mismos trabajadores, estas se encontrarán sujetas al control y vigilancia de la

superintendencia de cooperativas (L. 56/1973, Art. 21). También podrán las cajas convenir entre sí con otras cajas, empleadores, sindicatos y organismos especializados públicos y privados, para la conformación de corporaciones gestoras de vivienda (L. 21/1982, Art. 65).

Los programas de vivienda se incluyen dentro de los fines que tienen las cajas de compensación familiar al momento de atender el pago en especies, como se puede evidenciar su cuarta posición dentro de las prioridades más latentes reclamadas por los afiliados. Los programas sociales de vivienda que organicen las cajas de compensación familiar para sus afiliados estarán orientados por las siguientes finalidades principales:

1. *“Suministrar vivienda o facilitar el acceso a soluciones de vivienda en condiciones dignas, salubridad y decoro para los afiliados y sus familias.*
2. *Mejorar las soluciones de vivienda en función del ingreso y status de afiliados y sus familias.*
3. *Dotar de lote con servicios básicos para la construcción de viviendas a los afiliados y sus familias.*
4. *Otorgar créditos para la adquisición y mejoramiento de la vivienda de los afiliados y sus familias.*
5. *Facilitar la adquisición de materiales, prestar asesorías y capacitación para la construcción o el mejoramiento de la vivienda de los afiliados y sus familias.*
6. *Conformar unidades de información y asesorías técnicas, en materia de adjudicación, de trámites para la adquisición de vivienda o utilización de materiales y procedimientos para garantizar mayor rendimiento y economía” (D. 784/1989, Art. 27).*

Y finalmente se le obliga a Sostener los aportes a los cuales las cajas de compensación familiar se encuentran obligadas a aportar para el fondo de vivienda de interés social.

### **5.1.13 Los programas de crédito de fomento**

Los programas de crédito y fomento se enfocan principalmente en la creación de industrias familiares como forma de reactivación de la pequeña y media empresa, para hacerle frente a al desempleo y lograr promover la vinculación de personas fuera del núcleo familiar. Es así como en el numeral 5 del artículo 62, ley 21 de 1982 se consagra como uno de los fines a ser atendidos por las cajas de compensación familiar.

Estos servicios de crédito y de fomento se encuentran reglamentados para incentivar la industria familiar que otorguen las cajas de compensación familiar, las cuales estarán orientadas con la finalidad de:

1. *“Establecer pequeñas industrias de alimentos, talleres de modistería, mecánica y similares, que permitan mejorar el ingreso familiar de los afiliados y sus familias.*
2. *Fomentar la industria agropecuaria en las fincas, pequeñas parcelas, granjas individuales o comunales, hogares de ancianos y demás establecimientos en que puedan participar los afiliados y sus familias.*
3. *Facilitar la adquisición de semillas, abonos e insumos agropecuarios, herramientas, materiales, equipos de trabajo y demás efectos para el establecimiento de pequeñas industrias familiares.*
4. *Permitir la adquisición, ampliación y reparación de maquinaria y equipos para el funcionamiento de industrias familiares.*

5. *Fomentar el establecimiento de microempresas, empresas asociativas, cooperativas u organizaciones similares para los afiliados y sus familias.*

6. *Auspiciar la adquisición de equipos, herramientas o insumos necesarios para el ejercicio profesional o técnico de los trabajadores afiliados, su cónyuge y sus familias” (D. 784/1989, Art. 28).*

Las cajas de compensación familiar también podrán administrar directamente o a través de convenios o alianzas estratégicas los programas de microcréditos para el incentivo de la pequeña y mediana empresa cabe resaltar que estas actividades financieras estarán sujetas al régimen general sobre el impuesto a la renta (L. 789/2002, Art. 16-11).

#### **5.1.14 Los programas de recreación social**

El derecho a un descanso y a un periodo de esparcimiento para compartir en familia es considerado como una de las principales herramientas que se pueden utilizar para aumentar el rendimiento laboral y mejorar la convivencia en familia. En materia de prestación de los servicios asumidos por las cajas de compensación familiar se encuentra brindar la opción de escenarios adecuados para desarrollar satisfactoriamente programas de recreación social. En la inclusión dentro de los programas prioritarios en los cuales se debe enfocar la caja de compensación familiar corresponde a la recreación social que se encuentra en el sexto lugar (L. 21/1982, Art. 62-6). En el artículo 16 del decreto 784 de 1989, se implementa una opción de brindar este servicio por medio de boletos de viaje, excursiones, créditos y demás aspectos relacionados con el establecimiento de la familia del afiliado o de las personas a cargo. Seguidamente se señala la utilización de los servicios sociales por parte del trabajador activo en caso de incapacidad, vacaciones o situación de retiro.

Los servicios de recreación social que adelantan las cajas de compensación familiar reposan sobre los siguientes objetivos:

1. *“Prestar servicios de recreación y turismo social.*
2. *Facilitar el descanso o el esparcimiento de los trabajadores afiliados, de manera que se repongan de la fatiga o en cansancio resultante de la actividad laboral.*
3. *Inducir a los trabajadores y sus familias a la práctica del deporte y la sana utilización del tiempo.*
4. *Facilitar la participación en eventos deportivos, programas de recreación, excursiones y actividades similares para el desarrollo físico y mental de los afiliados y sus familias” (D. 784/1989, Art. 29).*

Cabe resaltar que el servicio de recreación que brindan las cajas de compensación familiar se estableció de conformidad a los horarios y reglamentos estipulados por cada una, pero estas actividades no solamente se deben concentrar en los días sábado y domingo, sino que también debe brindarse un servicio entre semana para que población de pensionados, estudiantes y trabajadores no vean limitados su acceso (D. 784/1989, Art. 29, parg. 1).

Las cajas de compensación familiar también se encuentran obligadas a brindar programas especiales de vacaciones, con miras al aprovechamiento del tiempo libre para ser compartido en familia, para estos casos los trabajadores pueden solicitar a su empleador bonificaciones o primas de carácter especial para abonar o cancelar obligaciones contraídas con las cajas de compensación familiar (D. 784/1989, Art. 30). Cabe resaltar el equilibrio y los justos precios que se deben manejar en la prestación de estos servicios por parte de la caja de compensación familiar competente.

### **5.1.15 Categorías tarifarias para los servicios sociales de las cajas**

Las categorías tarifarias son los mecanismos por los cuales las cajas de compensación familiar clasifican las tarifas aplicadas a los afiliados y a las personas a su cargo dependiendo del ingreso que se devengue representados en salarios mínimos mensuales legales vigentes. Cabe resaltar que la prestación de ciertos servicios por parte de las cajas de compensación familiar no están limitadas para particulares, por esta razón para ellos se tendrán unas tarifas totalmente distintas.

El artículo 64 de la ley 21 de 1982 establece que:

Los consejos directivos de las cajas de compensación familiar podrán fijar tarifas diferenciales progresivamente, teniendo en cuenta los niveles de remuneración de los trabajadores beneficiarios, para todas aquellas obras y programas sociales desarrollados de conformidad con el artículo 62, de tal manera que las tarifas sean bajas para aquellos trabajadores que reciban los menores ingresos (L. 21/1982, Art. 64).

Estas tarifas se establecerán teniendo en cuenta los costos reales de operación y mantenimiento guardando plena proporcionalidad entre sí. Estas serán objeto de revisión por parte de la superintendencia del subsidio familiar.

### **5.1.16 La Superintendencia de subsidio familiar**

Para abordar dicho tema se debe tener presente, que desde la consagración en la constitución política de 1991, el Estado presentó una concepción distinta, es decir, cambió a un Estado Social de Derecho, esto conllevó a influir en todas las acciones para establecer que las

cajas de compensación familiar no fueran la excepción, esta concepción se puede ver en el artículo 1 de la constitución política de Colombia la cual reza de la siguiente forma:

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado de forma de republica unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democráticas, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Const. Polí. Art. 1)

Atendiendo este concepto de la constitución Política de Colombia es un Estado Social de Derecho, en lo cual se puede afirmar que intrínsecamente la dignidad es el derecho fundamental de lo cual se irradia todo el sistema político del estado, esto por supuesto con un fin social el cual le permite al estado tener como meta ultima el bien de la comunidad o para decirlo de otra manera el bienestar común.

Por lo tanto es fundamental, urgente y necesario que el Estado divulgue el ordenamiento jurídico, esto es primordial por el ambiente de las reformas que se vienen presentado en el país y también por el creciente interés de la población de conocer sus derechos, por lo anterior la Superintendencia del Subsidio Familiar debe brindar una completa información jurídica frente a los diferentes temas de la seguridad social y específicamente en lo que se refiere al Subsidio Familiar, dentro de su programa de divulgación presentó el libro de Normatividad del Subsidio Familiar (Superintendencia del Subsidio Familiar, s.f, pág. 9).

## **6. La reestructuración de la superintendencia**

En la medida que fue avanzando la década del ochenta y en los primeros años de la década de los noventas se presenta un cambio fundamental en la estructura política y social de

Colombia con la consagración de una nueva Constitución Política, la cual entro a reestructurar todo lo correspondiente a la organización del estado, adaptando una nueva concepción y visión del Estado Social de Derecho, la Superintendencia de las Cajas de Compensación no fue la excepción al caso, esta reestructuración se vio reflejada en el decreto 2150 de 1992, estos fueron unos de los primeros decretos dados después de la conformación de la nueva constitución política.

Este decreto del 30 de Diciembre de 1992, se reafirma que la superintendencia estará adscrita al Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social y será de su competencia velar por la inspección y vigilancia de los aportes de los subsidios familiares, en esta reestructuración se amplía el marco en lo correspondiente a su objetivo, pues con este nuevo estado social de derecho se prioriza a la superintendencia la vigilancia en el área de la seguridad social y debe estar ligado a los principios de eficacia y solidaridad, además, dicha entidad dará prioridad de incorporar desarrollo tecnológicos en el cual aseguren un progreso adecuado de las mismas.

En la estructura orgánica de la superintendencia se adicionaron nuevos servicios para un mejor cumplimiento de dicha entidad, consejo asesor, oficina de planeación y desarrollo, oficina de informática, oficina jurídica, división legal, división de servicios sociales (D. 2150/1992, Art. 4).

Un cambio fundamental en esta reestructuración de la superintendencia del Subsidio Familiar es lo relacionado a el control interno que deberá cumplir con lo predispuesto en su estatuto interno, en el cual diseñara los métodos y procedimientos en lo cual esta deberá ceñirse con el fin de garantizar todas las funciones a cargo de sus servidores para que se realicen de

conformidad a las normas constitucionales, y con sujeción a estrictos criterios de moralidad, eficacia, eficiencia, economía, imparcialidad y publicidad (D. 2150/1992, Art. 39).

Pero estos cambios en lo referente al subsidio familiar se pueden observar también en la medida que avanza la consolidación de la nueva constitución la cual va avanzando en la postulación de nuevas doctrinas, leyes, decretos en donde la dignidad humana, es el principio motor del nuevo estado, con ello vemos en el amanecer de los primeros años del año 2000 más directamente en lo correspondiente a la ley 789 del año 2002.

En dicha ley se busca determinar y regular el sistema de protección social siendo muy importante porque consiste en un conjunto de políticas públicas, orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de los colombianos y especialmente de los más desprotegidos (L. 789/2002, Art. 1).

En lo referido a la protección social hay un parangón entre el subsidio familiar pues como lo referido en la sentencia constitucional C 508, aunque es cierto que esta ley se pudo basar gran parte en lo planteado por la Corte del subsidio familiar, es admisible decir que las dos concepciones quieren otorgar una mejor calidad de vida a los ciudadanos colombiano y en demasía a los cuales se encuentran desprotegidos.

Las cajas de compensación darán en dinero a los beneficiarios en los eventos de que hayan hijos que no sobrepasen los 18 años de edad, legítimos, naturales, adoptivos e hijastros, pero después de los 12 años deberá acreditar la escolaridad en establecimiento docente debidamente aprobado; los hermanos que no sobrepasen los 18 años, huérfanos de padre, que convivan y dependan económicamente con el trabajador y que cumplan con el certificado de escolaridad, al respecto de este certificado subrayado la corte constitucional lo declaro exequible

pero solo en el cargo analizado; (CConst, C-653/2003, MP. J. CÓRDOBA). Los trabajadores beneficiarios de 60 años, siempre y cuando ninguno de los dos reciban salario, renta o pensión alguna, los padres, huérfanos de padres, los hermanos, los hijos que sean inválidos o de capacidad física disminuida que les impida trabajar (L. 789/2002, Art. 3- párg. 1). La cuota monetaria que se deberá pagar se dará en relación con las personas a cargo que dan derecho a recibirlos, con una suma mensual que se dará la denominación de cuota monetaria.

La cuota monetaria deberá generar una sana competencia en favor de diversificar el mercado en una ciudad o departamento, la cual si se tiene más de una caja la superintendencia tendrá las facultades para establecer dicha cuota monetaria, esto para evitar que una sola caja acapare en exceso el subsidio el otorgamiento de subsidios de dinero.

En lo respecto al campo la caja de compensación familiar, pagaran como subsidio a los trabajadores del sector agropecuario un quince por ciento (15%) sobre lo que paguen al trabajador urbano, para lo cual se tendrá que establecer mecanismo de graduación no superior a dos años (L. 789/2002, Art. 5, inc. 7). Esto en el marco del Estado Social de Derecho, en el cual deberá entablar una sociedad más equitativa, según los principios constitucionales.

Las cajas de compensación es la encargada de administrar de forma individual o de manera conjunta con otras cajas los fondos para apoyar el empleo y para la protección del desempleado, este monto será definido cada año en el mes de enero, pero dichas apropiaciones de los recursos se verán solamente en la medida en que se produzcan las solicitudes para dicho subsidio, esto solamente hasta agotar los recursos propios del fondo de cada caja (L. 789/2002, Art. 6).

Los trabajadores que acrediten veinticinco (25) o más años de cotización de sistema de Cajas de Compensación Familiar y se encuentran pensionados, tendrán derecho a los programas de capacitación, recreación, y turismo social a las tarifas más bajas de cada caja de compensación, esto está consagrado en dicha ley ya mencionada, en su artículo 9 parágrafo 2.

También en consonancia con este Estado Social de derecho la ley plantea en su artículo 10, a los cuales a las personas jefes cabeza de hogar que se encuentran en estado de desempleo luego de haber estado vinculado al sistema de Cajas de Compensación Familiar no menos de 1 año dentro de los tres años anteriores a la solicitud de apoyo, tendrán derecho con cargo a los recursos del fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo, y estos beneficios se darán por una sola vez y hasta que se agoten los recursos de dicho fondo.

Por tal motivo las cajas de compensación familiar tendrán la obligación de distribuir los recursos que sirven para que los ciudadanos tengan una vida más apacible, lo cual contará con su esparcimiento, diversión y diferentes recursos para que mediante los subsidios se puede vivir una vida con dignidad y con una calidad de vida que permita un mínimo de satisfacción de las necesidades básicas.

## **7. Conclusiones**

Desde el inicio de la civilización, los diferentes pueblos han tenido bajo su prioridad la asistencia a sus ciudadanos mediante algunos recursos, que le permiten solventar en gran medida las cargas que se pueden presentar en el día a día de la familia, como lo son la salud, los gastos funerarios y la educación, principales ejes de donde se basaron para crear diferentes “subsidios”, claro en aquella épocas como en Roma y Grecia estos

beneficios fueron creados mediante grupos o asociaciones, esta idea se fue diseminando en el paso de los tiempos, hasta llegar hasta nuestro ordenamiento jurídico.

Siendo una función social del Estado garantizar a sus asociados los servicios como educación, recreación, salud, vivienda entre otros, esta función ha sido entregada a las cajas de compensación familiar en las cuales el acceso a los servicios ofrecidos genera altos costos en relación con los ingresos de sus afiliados, impidiendo cumplir con sus objetivos principales de creación en el alivio de las cargas sociales del trabajador.

Ahora bien, es menester indicar que el desarrollo legal de las prestaciones económicas brindadas a los ciudadanos ha tenido avances significativos desde las primeras legislaciones sobre la asistencia social, hasta el punto de que en la actualidad ya existe una estructuración completa, que permite a quienes cumplen con los requisitos establecidos por la misma ley, acceder al subsidio familiar y a beneficios sociales asociados a las Cajas de Compensación Familiar.

Finalmente, desde el funcionamiento general del subsidio monetario, cada Caja de Compensación Familiar señala el funcionamiento en particular, que está basado en las limitaciones y parámetros legales abordados en la presente investigación, que en todo caso velan por el acceso fácil y oportuno de esta prestación, que incluso puede ser canjeable o fungible por otras prestaciones de bienestar familiar ofertadas directamente por las Cajas de Compensación.

## **8. Bibliografía**

Abello-Casas, L. (2017). *Inclusión del subsidio familiar en la asignación de retiro conforme al principio de igualdad de los soldados profesionales.*

Acevedo, H. A. R., & Corredor, N. E. U. (2019). El trabajo decente desde los lineamientos de la organización internacional del trabajo y su aplicabilidad en el sector agrícola. *Principia Iuris*, 16(34), 10-37.

Acevedo Tarazona, Á., & Gil Montoya, R. (2011). Las cajas de compensación familiar en Colombia Marcos normativo, organizacional y socio-económico en su consolidación. *Prospectiva*, 15, 449. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i15.1119>

Aguirre Mejía, E. C. (2021). *Las alianzas como opción estratégica para la competitividad de las cajas de compensación familiar*.

Ardila Vargas, L. K. (2014). *Determinantes de la composición sectorial de los afiliados a cajas de compensación familiar*.

Arenas Monsalve, G. (2006). *El Derecho Colombiano de la Seguridad Social*. Bogotá: Legis Editores.

Arévalo, V. R. (2012). La naturaleza jurídica de las cajas de compensación en Colombia: Una visión frente a su control. *Justicia juris*, 8(1), 9-21.

Bueno, W. B., & Morales Manzur, J. C. (2012). Estado Social de Derecho: Consideraciones sobre su trayectoria histórica en Colombia a partir de 1991. *Cuestiones políticas*, 28(48).

COMFAMILIAR. (2013). *Código de Ética y Buen Gobierno*. Neiva: COMFAMILIAR.

Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente Julio de 1991).

CConst, C-575/1992, MP. A. MARTINEZ (Corte Constitucional 29 de Octubre de 1992).

CConst, C- 508/1997, MP. V. Naranjo (Corte Constitucional 09 de Octubre de 1997).

CConst, T 391/98, MP. F. Moron, Sentencia de Tútela 391 de 1998 (Corte Constitucional 31 de Julio de 1998).

CConst, C- 655/2003, MP. R. ESCOBAR (Corte Constitucional 05 de Agosto de 2003).

CConst, C-653/2003, MP. J. CÓRDOBA (Corte Constitucional 5 de Agosto de 2003).

CConst, C-440/2011, MP. G. MENDOZA (Corte Constitucional 25 de Mayo de 2011).

Córtes Hernández, O. I. (2006). *Derecho de la Seguridad Social*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda.

CSJ Plena, 19/05/1982, R. 919. M. Gaona, Medellín, Medina y Sáchica. En [ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/cs\\_j\\_nf/sp/1982/cs\\_j\\_sp\\_27\\_19\\_05\\_1982.html](ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/cs_j_nf/sp/1982/cs_j_sp_27_19_05_1982.html). Consultado el 27/oct./2014 (Corte Suprema de Justicia 19 de Mayo de 1982).

CSJ Plena, Rad. 32/1987, F. Morón, Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 32 de 1987. Fabio Morón Díaz (Corte Suprema de Justicia 19 de Marzo de 1987).

*C-341-07 Corte Constitucional de Colombia*. (s. f.). Recuperado 30 de octubre de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-341-07.htm>

*C-575-92 Corte Constitucional de Colombia*. (s. f.). Recuperado 30 de octubre de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-575-92.htm>

Castilla Plazas, L. (s. f.). *La inconstitucionalidad del reajuste anual de las pensiones cuyo monto mensual supera el salario mínimo legal: La tensión entre la irregresividad de los derechos sociales fundamentales y la sostenibilidad financiera*.

Charme, E. A. (1971). *De las cajas de compensación de asignación familiar obrera y del proyecto de Ley de prestaciones familiares*. Editorial Jurídica de Chile.

*COMFENALCO ANTIOQUIA - PDF Free Download*. (s. f.). Recuperado 30 de octubre de 2022, de <https://docplayer.es/30663884-Comfenalco-antioquia.html>

*Concepto 25311 de 2013 Departamento Administrativo de la Función Pública—Gestor Normativo—Función Pública*. (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62512>

Cortés Guerrero, V. (2011). *Análisis de la evolución de la figura de las cajas de compensación familiar en Colombia como entes gestoras de la seguridad social. Para el período comprendido entre 1954 y 2009. Estudio de caso: CAFAM*. Universidad del Rosario.

de Bogotá, C. de C. (1990). *Ley 10 de 1990*.

de Bogotá, C. de C. (2002). *Ley 789 de 2002*.

D. 0118/1957 (LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA 21 de Junio de 1957).

D. 118/1957, Decreto 118 de 1957 (PODER PÚBLICO RAMA EJECUTIVA NACIONAL JUNTA MILITAR DE GOBIERN 21 de Junio de 1957).

D. 1521/1957 (LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO 24 de Julio de 1957).

D. 2150/1992 (EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 30 de Diciembre de 1992).

D. 3135/1968 (PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 26 de Diciembre de 1968).

D. 341/1988, DECRETO 341 de 1988 (PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 25 de Febrero de 1988).

D. 784/1989 (PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 18 de Abril de 1989).

*Decreto 118 de 1957—Gestor Normativo—Función Pública*. (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65462>

*Decreto 341 de 1988—Gestor Normativo—Función Pública*. (s. f.). Recuperado 30 de octubre de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49123>

*Decreto 784 de 1989—Gestor Normativo—Función Pública.* (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1453>

*DECRETO 1521 DE 1957.* (s. f.-a). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1302337>

*DECRETO 1521 DE 1957.* (s. f.-b). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1302337>

*DECRETO 1521 DE 1957.* (s. f.-c). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1302337>

*DECRETO 3135 DE 1968.* (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1515818>

*Derecho del Bienestar Familiar [DECRETO\_1072\_2015].* (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_1072\\_2015.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1072_2015.htm)

*EL OBJETO SOCIAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR ES RECAUDAR Y PAGAR EL SUBSIDIO FAMILIAR | Noticias Gerenciales de Colombia para ejecutivos—Noticieroficial.* (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.noticieroficial.com/noticias/el-objeto-social-de-las-cajas-de-compensacion-familiar-es-recaudar-y-pagar-el-subsidio-familiar-2/242469>

*ETAPAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA.* (s. f.). prezi.com. Recuperado 30 de octubre de 2022, de [https://prezi.com/l03iun9\\_jyls/etapas-de-la-seguridad-social-en-colombia/](https://prezi.com/l03iun9_jyls/etapas-de-la-seguridad-social-en-colombia/)

*FAMILIAR* . Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Farne, S., & Gonzalez, E. C. (2010). *Aproximación a las cajas de compensación familiar: Sus servicios y su potencial como operadores sociales.* Universidad Externado de Colombia.

- Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundación" La Caixa.
- Flórez Hernández, P. M., & Julio Mackenzie, C. P. (2014). *Análisis del impacto de los créditos sociales que ofrece la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Cartagena entre los años 2006-2011*. Universidad de Cartagena.
- Gaona Ruge, A. C., Peña Yepes, E. P., & Romero Rincón, E. A. (2012). *Caracterización desde la teoría de la innovación, de la caja de compensación Cofrem*.
- Guerrero, R. (2006). El concepto de la protección social. *Cuaderno de Protección Social*, 3.
- Guiza Gómez, D. M., & Sotelo Rojas, A. F. (2006). *Análisis de los efectos sobre la redistribución del ingreso y el desarrollo económico generado por la actividad de las cajas de compensación familiar en Cundinamarca 2002-2004*.
- Hoyos Aviles, D. A. (2013). *Implicaciones jurídicas, sociales y económicas de la pensión familiar, en el sistema de seguridad social colombiano*. Derecho.
- Informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley número 349 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones.* (s. f.). vLex. Recuperado 30 de octubre de 2022, de <https://vlex.com.co/vid/informe-ponencia-positiva-primer-906410726>
- Jordán, F., & Londoño, D. (1987). *Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural* (Vol. 5). IICA Biblioteca Venezuela.
- L. 10/1990 (CONGRESO DE COLOMBIA 10 de Enero de 1990)
- L. 21/1982, Ley 21 de 1982 (CONGRESO DE COLOMBIA 22 de Enero de 1982).

L. 25/1981, Ley 25 de 1981 (CONGRESO DE COLOMBIA 24 de Febrero de 1981)

L. 90/1946, Ley 90 de 1946 (CONGRESO DE COLOMBIA 23 de Diciembre de 1946)

L. 56/1973 (CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA 31 de Diciembre de 1973)

L. 920/2004 (Congreso de Colombia 23 de Diciembre de 2004)

L. 100/1993 (Congreso de Colombia 23 de Diciembre de 1993)

L. 1438/2011 (CONGRESO DE COLOMBIA 19 de Enero de 2011).

L. 1643/2013 (CONGRESO DE COLOMBIA 12 de Julio de 2013).

L. 789/2002, Ley 789 de 2002 (CONGRESO DE COLOMBIA 27 de Diciembre de 2002).

*Ley 21 de 1982—Gestor Normativo—Función Pública.* (s. f.-a). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4827>

*Ley 21 de 1982—Gestor Normativo—Función Pública.* (s. f.-b). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4827>

*Ley 25 de 1981—Gestor Normativo—Función Pública.* (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73140>

*LEY 56 DE 1973.* (s. f.-a). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1609138>

*LEY 56 DE 1973.* (s. f.-b). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1609138>

*Ley 789 de 2002—Gestor Normativo—Función Pública.* (s. f.). Recuperado 1 de noviembre de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6778>

*Ley 920 de 2004—Gestor Normativo—Función Pública.* (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=15520>

López-Oseira, R. (2021). Mujeres, cuestión social y subsidio familiar en Colombia: Un escenario clave en la producción del orden de género durante las décadas de 1950 y 1960. *Historia y Sociedad*, 41, 15-44.

Marroquín Escobar, G. (2010). Análisis legal de las cajas de compensación familiar en el sistema de seguridad social. *Justicia*(18), 106-121.

Marroqu, G. (2010). Análisis legal de las cajas de compensación familiar en el sistema de seguridad social. *Justicia*, 15(18).

Mejía Alzate, D. (2015). *El control fiscal sobre la gestión fiscal de las cajas de compensación familiar en Colombia.*

Monsalve, G. A. (s. f.). *EL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR EN LA SEGURIDAD SOCIAL COLOMBIANA.* 51.

Monsalve, G. A. (2003). El sistema de subsidio familiar en la seguridad social colombiana. *Vniversitas*, 106, 455-504.

*Normatividad sobre subsidio familiar.* (s. f.). Recuperado 30 de octubre de 2022, de [https://aportesonlinea.custhelp.com/app/answers/detail/a\\_id/482/~normatividad-sobre-subsidio-familiar](https://aportesonlinea.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/482/~normatividad-sobre-subsidio-familiar)

Organización Internacional del Trabajo y Ministerio del Trabajo de la República de Colombia. (2014). *Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar Resultados de un estudio cualitativo.* Bogotá: Oficina de la OIT para los Países Andinos, Ministerio terio

del Trabajo, Despacho Viceministro de Empleo y Pensiones, Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, Subdirección de Subsidio Familiar.

Pérez, K. A. (s. f.). *Estudio del sistema de aportes de una caja de compensación.*

*Que es el Sistema de Subsidio Familiar—Ministerio del trabajo.* (s. f.). Recuperado 30 de octubre de 2022, de <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/empleo/subdireccion-de-formalizacion-y-proteccion-del-empleo/formalizacion-laboral/que-es-el-sistema-de-subsidio-familiar>

Ramirez Arcila, A. A. (2015). *Subsidio familiar de vivienda de interés social Apia Risaralda.*

*Respuesta+Comentarios+Asocajas.pdf.* (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59676/Respuesta+Comentarios+Asocajas.pdf>

Ribero Díaz, L. (2014). *Bondades y aciertos del CREE.*

Rúa Delgado, C. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el Estado social de derecho: Una revisión desde el caso colombiano. *Ius et Praxis*, 19(2), 85-122.

SALUD, G. D. S. S. E. (s. f.). *PRÁCTICA JUDICIAL EN EL RÉGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.*

Santoyo, C. A., & Castro, G. (2002). *Propuesta para el diseño de programas de desarrollo empresarial ofrecidos por la Caja de Compensación Familiar Cafam a sus empresas afiliadas.*

Semana. (2013, octubre 23). *Qué ofrecen las cajas de compensación.* Semana.com Últimas Noticias de Colombia y el Mundo. <https://www.semana.com/pais/articulo/que-ofrecen-cajas-compensacion/186755/>

*Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia: Estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad.* (s. f.). 93.

Superintendencia de Subsidio. (20 de Noviembre de 2015). *Superintendencia de Subsidio*. Obtenido de <http://www.ssf.gov.co/wps/portal/ES/El-Subsidio-Familiar/subsidio-generalidades/subsidio-cifras#collapseThree>

Superintendencia del Subsidio Familiar. (s.f). *NORMATIVIDAD DEL SUBSIDIO*

*T-391-98 Corte Constitucional de Colombia.* (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-391-98.htm>

*T-623-16 Corte Constitucional de Colombia.* (s. f.). Recuperado 5 de noviembre de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-623-16.htm>

Tarazona, Á. A., & Montoya, R. G. (2010). Las cajas de compensación familiar en Colombia Marcos normativo, organizacional y socio-económico en su consolidación. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social*, 15.

Tiempo, C. E. E. (s. f.). *Siete alertas sobre la reforma tributaria*. Portafolio.co. Recuperado 30 de octubre de 2022, de <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/siete-alertas-reforma-tributaria-92072>

*UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES Facultad de Ciencias Económicas—PDF Free Download.* (s. f.). Recuperado 30 de octubre de 2022, de <https://docplayer.es/50199812-Universidad-de-buenos-aires-facultad-de-ciencias-economicas.html>

Villacres Castillo, D. R. (s. f.). *Importancia y beneficios de las cajas de compensación familiar orientadas al desarrollo social*.

Viveros, M. L. G. (2007). *Fundamentos de legislación laboral*. ITM.

*Wcms\_067592.pdf*. (s. f.). Recuperado 30 de octubre de 2022, de

<https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/--->

[dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

Yepes Vélez, D. (2016). *El subsidio familiar; un impacto positivo para la sociedad*.