

**REALIDAD DE LOS APORTES A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN  
FAMILIAR**

**CARLOS JAIME GALLEGO SEPÚLVEDA<sup>1</sup>**

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**2019**

---

<sup>1</sup> Abogado Universidad de Manizales, estudiante de especialización en Seguridad Social, correo electrónico cajagas2@hotmail.com

## **RESUMEN**

Este estudio, pretende establecer las particularidades sobre la naturaleza jurídica de los aportes del subsidio familiar en Colombia, de los pronunciamientos que ha tenido la corte constitucional al respecto y el concepto que aún existe por parte de algunos aportantes al sistema, de paso pretende describir de manera sucinta la evolución de la compensación familiar a través de la historia tanto en Europa como en Latinoamérica, citando también de paso, las normas más relevantes que con relación a la compensación familiar conocemos en nuestro país, es importante sentar precedentes en torno a la independencia que tiene que existir entre el estado y las cajas de compensación familiar, pues en ningún momento estas últimas pueden convertirse en la caja menor de la rama legislativa cuando de prestaciones sociales se habla.

## **ABSTRAC**

This study aims to establish the particularities on the legal nature of the contributions of the family allowance in Colombia, the pronouncements that the constitutional court has had in this regard and the concept that still exists by some to the system, by the way, aims to describe in a succinct way the evolution of family compensation throughout history in both Europe and Latin America, also citing by the way, the most relevant rules that in relation to family compensation we know in our country, it is important to set precedents around the independence that has to exist between the state and the family compensation boxes, per ten a few times the latter can become the smallest box of the legislative branch when of benefits social people are spoken of.

## **PALABRAS CLAVE:**

Aportes, parafiscales, típicos, atípicos, subsidios, cajas de compensación.

## **PREGUNTA PROBLEMATIZADORA**

¿Cuál es la realidad de los aportes a las cajas de compensación en Colombia?

## **OBJETIVO GENERAL**

Determinar el verdadero concepto sobre los aportes a las cajas de compensación familiar.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar teleológicamente el concepto de Compensación Familiar y Subsidio Familiar
- Describir cuál ha sido el alcance de los aportes a cajas de compensación familiar y definir cuáles han sido las posturas de los aportantes frente al concepto de Compensación Familiar:

## JUSTIFICACIÓN

Como es común en un país que emite leyes constantemente sin percatarse si las mismas vulneran o no los derechos o las instituciones, es claro dar por entendido que al respecto de la compensación familiar y los subsidios familiares se han ido desfigurando hasta los mismos conceptos y principios por medio de los cuales surge esta prestación social en Colombia, es tan evidente este desconocimiento institucional por parte del legislador que ni siquiera los mismos estamentos del estado concuerdan al momento de situar la naturaleza de las funciones y existencia de los aportes a las cajas de compensación por parte de los empleadores, tal es el grado de confusión al respecto que las mismas cortes en las diferentes sentencias han sido contradictorias hasta con los preceptos constitucionales, en el entendido de desarrollar unas hermenéuticas acomodadas a las pretensiones estatales.

La emisión de innumerables leyes buscando satisfacer las necesidades de todos los sectores, terminó por contaminar el ideario de los aportes que los empleadores hacen a sus trabajadores a través de las cajas de compensación, al punto de pretender atender con estos aportes a los beneficiarios de las leyes impuestas, los mismos que no cuentan con los criterios mínimos necesarios para alcanzar a disfrutar de los servicios de las cajas de compensación, pues estas leyes pretenden vincular de manera transversal a sectores que no forman parte de los trabajadores del País.

Retomando los principios constitucionales de los artículos 42 y 53 de la Constitución Nacional de Colombia, se puede afirmar que son los postulados que

concretaran las políticas sociales del gobierno, pero sin el detrimento de las instituciones que por ley ya traen una misión específica, como es el caso de las cajas de compensación familiar y su relación directa con el artículo primero de la Ley 21 de 1982, así las cosas se debe propender por alcanzar unas definiciones precisas frente a la naturaleza tanto de las cajas de compensación como la de los aportes que éstas reciben y así recuperar una identidad institucional de unas corporaciones privadas sin ánimo de lucro que lo único que hacen es redistribuir un recurso que es única y exclusivamente de los trabajadores colombianos y no del estado.

# **IDENTIFICACIÓN TELEOLÓGICA DEL CONCEPTO DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Y SUBSIDIO FAMILIAR**

## **ANTECEDENTES:**

En la mitad del siglo XIX, la revolución industrial empieza a vislumbrar en muchos países Europeos las diferentes clases sociales, en donde la burguesía dominaba sobre la clase obrera, la misma que ostentaba las condiciones laborales más degradantes para los trabajadores; esto ocasionó el surgimiento de grupos revolucionarios que iniciaron las luchas para la exigencia de los derechos, a causa de lo anterior, se genera la clase asalariada, se formaliza el trabajo para mujeres y niños, surge el concepto de seguridad económica y nacen las corrientes ideológicas que reclamarán la justicia social.

Como principio de evolución y civilidad después de las revoluciones, se empiezan a gestar en Europa ciertos movimientos con iniciativas sociales que parten de conceptos dados por la iglesia, que pretendían interponer como núcleo fundamental de la sociedad la familia, es por esto que el presente artículo busca hacer un recorrido evolutivo en el transcurso del tiempo con relación a la compensación y al subsidio familiar; cabe mencionar que a través de la historia ha sido la iglesia la que atendiendo a sus principios y dogmas, ha dado vida a muchas de las grandes organizaciones e instituciones a nivel mundial como es el caso del subsidio familiar y por ende las cajas de compensación familiar, se destaca cómo en sus inicios y más precisamente el 15 de mayo de 1891 el Papa León XIII promulga la primera encíclica social de la iglesia denominada Rerum Novarum<sup>2</sup>, por medio de la cual se orientó por un sistema solidario que fortaleciera un fondo compensador, tomando siempre la familia como el núcleo esencial de la sociedad y

---

<sup>2</sup> <https://es.wikipedia.org/wiki/1891>

que cada trabajador fuera favorecido según el número de hijos o carga familiar que tuviera.

Es interesante por ejemplo el caso de los señores ROMANET y MARCESCHE, quienes más por una acción filantrópica deciden crear organismos encargados de distribuir los pagos de las asignaciones familiares, acción esta que dio origen a las cajas de compensación familiar en Francia.

En América Latina viene hablarse de subsidio familiar en la conferencia panamericana, en donde por medio de una resolución del 21 de diciembre de 1938 se recomienda el establecimiento del sistema de subsidios familiares, ésta resolución es acatada inicialmente por los empleados particulares en Chile en el año de 1942 y en 1953 nacen en este país suramericano las primeras Cajas de Compensación.

En la conferencia internacional del trabajo en el año de 1952 se sugiere la implantación de las asignaciones familiares para los países de América Latina, siendo acatada esta disposición por Argentina en el año de 1958; en Colombia en cambio, el tema de subsidio familiar y caja de compensación se denota como una acción voluntaria de reconocimiento a ciertas condiciones de algunos trabajadores, más por seguir un ejemplo o estar a la altura de otros países que por propio derecho y reconocimiento solidario; fue entonces como por medio de la Ley 90 de 1946 se instaura la primera disposición legal de crear el subsidio familiar, el cual era facultativo para los empleadores que decidieran beneficiar a sus trabajadores, años más tarde, en el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, se impulsó el decreto 180 de 1956, el cual tenía también un carácter voluntario; en el año 1957 por medio del Decreto 118, se instituye la obligatoriedad del subsidio familiar en Colombia y se faculta a los empleadores para constituir las Cajas de Compensación Familiar.

Al pasar de los años se desconocieron muchas normas que a pesar de estar instituidas se tuvieron que hacer efectivas a través de otras que se expidieron, tal es el caso del decreto 717 de 1968, que efectiviza lo establecido en la ley 58 de 1963; luego, en pocas palabras y como opinión personal al respecto, muchas de las normas expedidas en los años cuarenta y cincuenta en relación a las cajas de compensación familiar y subsidio familiar fueron casi que un saludo a la bandera para muchos empleadores y organizaciones.

### **EVOLUCIÓN NORMATIVA:**

A pesar de esa voluntariedad y no obligatoriedad de vincular a los trabajadores a la prestación social o al subsidio familiar, se fue generando conciencia en cada uno de los actores participantes del sector laboral, lo cual permitió una evolución normativa que aseguro en mejor manera el funcionamiento, la creación y atención del subsidio familiar y las cajas de compensación familiar.

A mediados de los años sesenta, se autoriza a las cajas de compensación familiar para que además de hacer la recepción y distribución de los aportes, puedan ampliar los servicios sociales a todos sus participantes y beneficiarios y se autorizó de paso la organización regional de las mismas, dependiendo de la ubicación geográfica de cada una.

Para el año de 1973 por medio de la ley 56 se reafirma el principio según el cual el subsidio familiar es una prestación social del trabajador. “**Artículo 1º.** *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.*” ...



A partir del año 1981 a través de la ley 25, se crea la superintendencia del subsidio familiar, adscrita al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social que vendría para ejercer la inspección y la vigilancia a las Cajas de Compensación familiar.

Para el año 1982, se expide la Ley 21, que vendrá a reglar todo lo referido con el subsidio familiar y a partir de este momento se empezaron a crear normas que regulaban la participación de los trabajadores en los consejos directivos de las cajas, nacen nuevas disposiciones, más y mejores servicios por parte de las cajas.

Para la década de los noventa con la nueva Carta Política, se reafirman los principios de la protección social y la familia como base de la sociedad, pilares que permitirán la sostenibilidad y continuidad de las Cajas de Compensación familiar y los servicios sociales a los cuales atienden, ampliando la participación en otros campos como la vivienda, la educación, la salud entre otros, a partir de las Leyes 9 de 1989, 49 de 1990, 100 de 1993 y 115 de 1994, respectivamente; se reafirmará lo anterior por la Ley 633 de 2000 y la Ley 789 de 2002.

## **CUÁL HA SIDO EL ALCANCE DE LOS APORTES A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR**

Con la aparición de la ley 789 de 2002, se autoriza la creación de las cajas de compensación familiar como las administradoras del sistema de subsidio familiar en el país, pero antes de analizar los alcances de estas instituciones, debe hacerse claridad que las Cajas de Compensación son corporaciones privadas sin ánimo de lucro que tienen como misión transformar los aportes hechos por los empleadores, en subsidios, en especie o en servicios para los trabajadores beneficiarios en los términos y condiciones que señala la ley.

Cuando se habla de aportes a las Cajas de Compensación familiar, necesariamente se debe remitir a la jurisprudencia que ha expuesto la Corte Constitucional, pues han sido muchos los calificativos que ha recibido el aporte para la compensación en Colombia, la discusión ha planteado diferentes escenarios como:

- Son los aportes un impuesto?
- Son los aportes un beneficio?
- Son los aportes una carga para el empleador?
- Son los aportes una obligación tributaria de carácter parafiscal?

Para empezar a comprender los anteriores postulados, se tendrá que iniciar por entender: **QUÉ ES LA PARAFISCALIDAD.**

Según lo expuesto en el decreto 111 de enero 15 de 1996 en su Artículo 29 debemos entender la parafiscalidad como. ...” **ARTÍCULO 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un**

*determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable”... Subrayados fuera de texto.*

Así las cosas, la corte constitucional ha sido enfática en distinguir, Sentencia C-1173 del 8 de noviembre de 2001 entre “la naturaleza del subsidio familiar como una prestación social que se paga al trabajador y la naturaleza de los recursos que por obligación legal los empleadores deben aportar a las Cajas de Compensación Familiar las cuales se consideran rentas parafiscales, tal como lo había indicado la jurisprudencia de esa misma Corte, aunque señaló que habría que precisar que estas contribuciones son **rentas parafiscales atípicas** si se repara en el elemento de la destinación sectorial, toda vez que han sido impuestas directamente por el legislador en cabeza de determinado grupo socio económico -los empleadores-, pero con el objeto de beneficiar a los trabajadores”... (Subrayadas fuera del texto)

Entendiendo lo anterior, se hace evidente que para la corte la atipicidad de la renta parafiscal está enmarcada en cuanto a que se rompa una de las condiciones sin e qua non que constituye la parafiscalidad ordinaria y es que NO gravan un sector específico de la población, sino que, en el caso de los aportes “parafiscales atípicos” cubre a empleadores, trabajadores independientes y desempleados, gravando por esencia a todos los residentes de un país, rompiendo así la noción restringida de SECTOR, que se aplica para definir los aportes parafiscales típicos.

Los aportes parafiscales atípicos que reciben las cajas de compensación familiar, benefician de manera directa a todos los trabajadores afiliados, pudiendo especificarse el valor de los subsidios, el tipo de servicio o el beneficio que reciben sus afiliados beneficiarios, contrarios sensu a los aportes parafiscales típicos, no se dirige a la financiación de un sector ni hace referencia a las necesidades grupales o colectivas del mismo.

Ahora bien, todos los Colombianos estamos obligados a reconocer la labor que desarrollan las Cajas de Compensación Familiar, máxime cuando la gran mayoría aportamos al sistema, comprendiendo que la compensación basada en el principio de solidaridad favorece a los trabajadores que devengan salarios más bajos dentro de un criterio misional que busca satisfacer las necesidades básicas del grupo familiar.

A través de la historia, las cajas de compensación familiar han hecho un recorrido por diferentes servicios de atención familiar, inicialmente se puede hablar de las prestaciones clásicas de la Seguridad Social, estas estaban constituidas primero por el subsidio familiar y segundo los beneficios por desempleo, así iniciaron la carreta de compensación las Cajas frete a los trabajadores afiliados, con la aparición de nuevas normas como la ley 789 de 2002, se crean las prestaciones por desempleo y se concretan en dos tipos de beneficios, uno, un subsidio en especie y dos, la capacitación del desempleado para su reinserción laboral al igual que el otorgamiento de microcréditos para las empresas que generen empleo.

Por otro lado y atendiendo a lo definido en el título IV de la ley 100 de 1993, debe entenderse muy bien el concepto de servicios sociales, pues como lo dicta la norma es el

reconocimiento de beneficios para los afiliados en diferentes campos, la recreación, la cultura, la vivienda, la educación, las bibliotecas, el deporte, la nutrición, el cuidado de adultos mayores, el turismo, el mercadeo, la salud y el crédito, para los cuales se aplicarán tarifas subsidiadas si se trata de ofrecerlos a trabajadores beneficiarios del subsidio familiar, o tarifas inferiores al mercado y en todo caso, competitivas, no subsidiadas si se trata de afiliados no beneficiarios.

Las Cajas de Compensación a través de su historia han evolucionado en cuanto a la prestación de servicios sociales a los trabajadores, no se han quedado solo con la distribución de los recursos económicos en subsidio sino que han propuesto diferentes estrategias para garantizar el cubrimiento de las necesidades básicas de los trabajadores a partir de la entrega de ayudas en especie, la apertura de servicios en salud, educación, recreación, turismo, deporte, vivienda entre muchos otros.

De los servicios sociales que ofrecen las cajas de compensación familiar uno de los más importantes para cualquier trabajador beneficiario del subsidio familiar es el Subsidio de vivienda, toda vez que si retomamos la filosofía que dio origen al subsidio como asignación familiar, no podemos apartarnos de la familia como núcleo, a la cual pertenecen los trabajadores beneficiarios que en su gran mayoría forman parte de un proletariado que como condición sine qua non para su familia es la de estar sujetos de por vida al pago de un arrendamiento habitacional, por tal razón se puede considerar que el mejor servicio social que puede recibir un trabajador del común en Colombia es el subsidio de vivienda, brindando la posibilidad a bajos costos de que las familias tengan su vivienda propia.

Hay que mencionar también que no todos los aportantes son escépticos frente a los beneficios que brinda el subsidio familiar a sus trabajadores, pero si predomina para muchos la cultura de la evasión, la misma que permite a un buen número de aportantes reducir costos para sus empresas aprovechándose de la necesidad laboral de muchos desempleados, vinculando personal a sus labores sin brindar las garantías prestacionales incluido el subsidio familiar, es así entonces como para muchos empleadores no existe el fundamento de brindar beneficios a sus trabajadores, pues es más importante vulnerar los derechos laborales que los beneficios económicos empresariales.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el sistema empresarial en Colombia se encuentra en un período de evolución, lo anterior, destacando que las empresas que respetan las políticas prestacionales son aquellas multinacionales o extranjeras que han sido culturizadas desde sus países respetando los derechos y garantías de sus trabajadores, en nuestro país en cambio estamos creciendo frente al respeto y garantía de los derechos prestacionales de los trabajadores sin desconocer que también es cierto que muchas veces el estado ahoga al pequeño empresario, no permitiéndole solidificar su patrimonio para atender los aportes parafiscales, otra concepción que tienen los empleadores es que el gobierno los asfixia al momento de hacer los respectivos aportes y contribuciones.

Expuestas entonces las siguientes concepciones se presenta el análisis frente a la manera de entender la compensación familiar en Colombia.

Como dato estadístico de la información poblacional tomado de la relación hecha por la Supersubsidio a 30 de agosto de 2019 tenemos:

- 43 Cajas de Compensación familiar en Colombia con 9´725.196 afiliados.
- 679.503 empresas aportantes.

- 11'426.511 personas a cargo de los afiliados.
- 3'636.561 personas utilizaron los servicios de las cajas de compensación familiar 7'646.709 veces.
- 822.146 personas recibieron subsidio en especie por un valor de \$13.060'421.746.
- 91.622 personas se beneficiaron con créditos sociales por un valor de \$106.145'947.102

<b>Información Estadística Agosto 2019<sup>3</sup></b>	
Empresas	679.503
Afiliados	9.725.196
Personas a Cargo	11.426.511
<b>Población Cubierta</b>	<b>21.151.707</b>

---

<sup>3</sup> Fuente: Información suministrada por las Cajas de Compensación Familiar a la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Reporte SIGER – Información de 2019 en proceso de validación susceptible de modificación. Estadística.  
Fecha de consulta a la base de datos SIGER: 25-09-19

## **CONCLUSION:**

Analizadas las condiciones actuales de las Cajas de Compensación en Colombia, se puede colegir que como ciudadanos no conocemos la esencia ni la filosofía de estas instituciones que lo único que han hecho durante los años de existencia es redistribuir los aportes que los empleadores asignan para el beneficio de sus trabajadores, atendiendo de primera mano aquellos que reciben menores salarios, también se debe aclarar, que son muchos los empleadores que ni siquiera conocen de la importancia de este aporte, pues solo hacen el pago del aporte asumiéndolo como una carga para la empresa mientras otros lo asumen como un impuesto exigido por la ley, pero la realidad es otra, durante la realización de este trabajo y después de analizada parte de la jurisprudencia emitida por la corte constitucional, se puede concluir que los aportes que reciben las Cajas de Compensación Familiar son aportes parafiscales, pero atípicos, esta atipicidad se da en el sentido que difiere de los aportes parafiscales típicos en que los primeros no están destinados exclusivamente a un sector sino que atienden a una mayoría poblacional que son los trabajadores dependientes, independientes y desempleados desmarcando el rango de las condiciones necesarias para ser un aporte parafiscal típico como lo exige la norma, por esta razón la realidad de los aportes a las cajas de compensación aún es poco comprendida por sus aportantes y mucho más para los beneficiarios.

Como colofón del análisis es claro recordar al lector que todos los aportes hechos a las cajas de compensación familiar son propiedad directa de los trabajadores, en ningún caso podrá el estado intervenir estos recursos y mucho menos redireccionar su inversión, pues estos recursos son totalmente ajenos a las arcas de la nación y es una partida que desde que se aporta a las cajas lleva intrínseco su beneficiario natural, que no puede ser otro que esté nominado por el empleador.



## **BIBLIOGRAFÍA**

Constitución política de Colombia: [Const.] (1991) 2da Ed. Legis

Acevedo-Tarazona, A., Gil-Montoya, R. Las cajas de compensación en Colombia, Marcos normativo, organizacional y socio-económico en su consolidación.

Cortés-Guerrero, V. (2011), Análisi de la evolución de la figura de las cajas de compensación en Colombia como entes gestoras de la seguridad social para el período comprendido entre 1954 y 2009, estudio de caso CAFAM.

Aldana-Duarte, A. (2013) Análisis de la eficiencia de las estrategias de mercadeo de Compensar, caja de Compensación Familiar, Cafam y Colsubsidio.

Ibáñez-Najar, J. (2004) naturaleza de los recursos que recaudan las cajas de compensación familiar para el subsidio familiar y naturaleza del pago que estas realizan.

Villamarín-R, Luis F. (2013) crisis de identidad del sistema del subsidio familiar.

el subsidio familiar: ¿prestación social o parafiscalidad?

Carrasco, E., Famé, S., (2012) Las Cajas del Subsidio Familiar como operadores de política social.

Asocajas, (2014) Perspectivas del sistema de subsidio familiar.

Asocajas, (2012) Subsidio Familiar, una prestación social, reflexiones sobre la Financiación del sistema.

Cortés-Gonzalez, J. Papel del subsidio familiar en la protección social de los trabajadores.

Ferreiro, M. La revolución industrial del siglo XIX recuperado de

<https://historiageneral.com/2010/04/21/la-revolucion-industrial-del-siglo-xix/>

Congreso de Colombia: Ley 90 de 1946 (diciembre 26) Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

El presidente de la república de Colombia, (13 de Febrero de 1956), decreto 180 de 1956, por el cual se estimula la implantación en el país del subsidio familiar, diario oficial. Año XCII. N 28961. 13, febrero, 1956. Pág. 5.

Congreso de Colombia: Ley 56 de 1973 (diciembre 31), Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre Subsidio Familiar.

Congreso de Colombia: Ley 789 de 2002 (diciembre 27), Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

El presidente de la República: decreto 111 de enero 15 de 1996 (Artículo 29).

Corte Constitucional Sala Plena, Sentencia Número C-1173 de 2001 Ref.: Expediente D-3465  
Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández, “demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 62 de la Ley 21 de 1982 “Por la cual se modifica el régimen de subsidio familiar y se dictan otras disposiciones”