



ASOCAJAS
ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

D-10125
ok.

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asocajas@asocajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

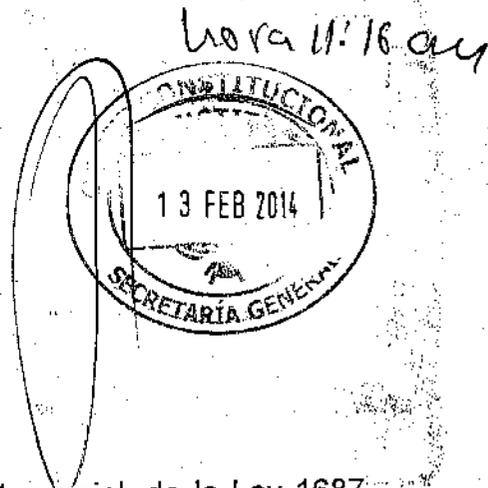
www.legismovil.com 001

ANCCF - No. 0040

Bogotá, D.C. 13 FEB 2014

H. Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL

E. _____ S. _____ D. _____



Ref.: Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 81, parcial, de la Ley 1687 de 2013, que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

Honorables Magistrados:

ÁLVARO JOSÉ COBO SOTO, mayor de edad, con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá, D.C., identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 16.583.190 de Cali, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el numeral 4º del artículo 241, en concordancia con el artículo 40, numeral 6, de la Constitución Política, mediante el presente escrito, con todo respeto me permito solicitar de la H. Corte Constitucional que, de conformidad con el trámite previsto en el Decreto Extraordinario 2067 de 1991 y lo dispuesto en la Ley 270, Estatutaria de la Administración de Justicia, sancionada en 1996, oído el concepto que emita el Señor Procurador General de la Nación, declare la inexecutable del artículo 81, de la Ley 1687 de 2013, que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014, con fundamento en las consideraciones que más adelante me permito exponer.



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asacajas@asacajas.org.co
www.asacajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

I. EL TEXTO DEL ARTÍCULO 81 DE LA LEY 1687 DE 2013, QUE SE DEMANDA ANTE LA H. CORTE CONSTITUCIONAL.

El texto de la norma acusada en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, que corre publicada en el Diario Oficial No. 49.001 del 11 de diciembre de 2013, es el siguiente:

LEY 1687 DE 2013

(Diciembre 11)

Diario Oficial No. 49.001 de 11 de diciembre de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 81. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994 quedará así: Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la 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.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Consejo Superior de



Política Fiscal (Confis), salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.

PARÁGRAFO. El Ministro de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República un informe anual con el detalle de los presupuestos aprobados por el Confis.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 11 de diciembre de 2013.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
El Ministerio de Hacienda y Crédito Público,
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA.

II. EL SEÑALAMIENTO DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS.

Con la expedición de la norma demandada, esto es, el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiedades para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014, se han violado las normas contenidas en los artículos 1, 2, 4, 13, 42, 44, 45, 47, 48, 51, 53, 56, 151, 209, 342, 349 y 352 de la Constitución Política, por las razones que con todo respeto me permitiré exponer a continuación.

III. LA RAZONES POR LAS CUALES LA NORMA QUE SE DEMANDA ES INCONSTITUCIONAL

El artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 no se ajusta a la Constitución Política, debido a que es contrario a las normas señaladas para el procedimiento de aprobación de ese contenido normativo, y la materia regulada no se ajusta a las normas constitucionales arriba señaladas.

Por tal razón, se proponen los siguientes cargos sobre el procedimiento:

A. falta de competencia del legislador para reformar la Ley orgánica de presupuesto por medio de una Ley ordinaria;

B. Aprobación de la norma demandada por el legislador con vulneración del inciso tercero del artículo 56 de la Constitución Política:



Y los sucesivos cargos sobre el contenido material:

C. La Constitución y la Ley orgánica del presupuesto no incluyen "entidades privadas o particulares" como entes sujetos al Presupuesto General de la Nación

D. Violación de los derechos de los trabajadores con menores ingresos (infracción de los artículos 48, 53, 42 y 51, entre otros, de la Constitución).

E. Duplicación de funciones administrativas en violación de los principios constitucionales de la "Función Administrativa" (artículo 209 C.P.)

Con base en los puntos mencionados se solicitará la declaratoria de inexecutable de la norma demandada. A continuación se desarrollarán cada uno de los cargos propuestos en contra de la norma.

1. CARGOS SOBRE EL PROCEDIMIENTO

A. Falta de competencia del legislador para reformar la Ley orgánica del presupuesto (art. 12 de la Ley 179 de 1994) por medio de una Ley ordinaria (art. 81 de la Ley 1687 de 2013)

Señaló el artículo 151 de la Constitución Política que el Congreso de la República expedirá **leyes orgánicas** a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas, dentro de otros asuntos, se establecerán las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Este tipo especialísimo de leyes tienen un procedimiento reforzado ideado precisamente para dotar a tales normas de un mayor tinte democrático, es así como para su aprobación se necesita "la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara".

Al respecto de la naturaleza de las Leyes orgánicas y de su aprobación por el Congreso, la Corte Constitucional ha establecido los siguientes lineamientos¹:

"Esta especial jerarquía que revisten las leyes orgánicas hace que, además de satisfacer los requisitos generales para la aprobación de cualquier otra ley,

¹ Sentencia C-1246 de 2001, Magistrado Sustanciador (E): Dr. Rodrigo Uprimny Yepes. Ver entre otras, en el mismo sentido: Sentencias C-482 de 2008, C-795 de 2000, C-541 de 1995.



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asacajas@asacajas.org.co
www.asacajas.org.co
Bogotá, O.C. - Colombia

deban cumplir algunas exigencias adicionales, tal y como esta Corte lo ha destacado: (i) el fin de la ley, (ii) su contenido o aspecto material, (iii) la votación mínima aprobatoria y (iv) el propósito del legislador.

En cuanto al primer requisito, el artículo 151 de la Carta precisa que a ellas "estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa". Los elementos anteriormente descritos explican entonces la finalidad de estas normas.

Por su parte, la propia Carta indica las materias que conforman la reserva de ley orgánica, como excepción a la cláusula general de competencia en cabeza del legislador ordinario, y que sirven para proteger procesos considerados de especial importancia por el Constituyente, como son los de planeación, presupuesto, ordenamiento territorial y funcionamiento del Congreso.

El tercer requisito no presenta mayor dificultad, pues la Carta es clara en exigir la aprobación de un proyecto con la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara (C.P., artículo 151). Esta aprobación privilegiada pretende "la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa".

Por último, el propósito del legislador significa que en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica. Esta exigencia busca garantizar la transparencia en el curso del debate democrático, y abrir espacios discursivos y participativos de control político que, en muchos casos, no tienen lugar cuando lo que se debate es la aprobación de una ley ordinaria.

En estas condiciones, si un proyecto pretende convertirse en ley orgánica deberá reunir no solo los requisitos ordinarios para la aprobación de toda ley, sino, además, las características especiales de las leyes de naturaleza orgánica: la ausencia de cualquiera de ellos provoca su inconstitucionalidad."

En desarrollo de este mandato constitucional y en cumplimiento de todos estos requisitos especificados por la Corte Constitucional, se han proferido por el Congreso de la República las Leyes 38 de 1989, **179 de 1994**, 225 de 1995, 617 de 2000 y 819 de 2002, todas denominadas Leyes Orgánicas del Presupuesto.



En este sentido, si el Congreso de la República pretende hacer una modificación a alguna de estas leyes, siempre que se trate de un asunto que cumpla con esta naturaleza, necesita cumplir los requerimientos establecidos anteriormente, de lo contrario, estaría vulnerando la reserva de ley orgánica impuesta por el artículo 151 de la Constitución. Al respecto es muy ilustrativa la sentencia en mención, que expresamente establece lo siguiente:

“Ahora bien, es natural que una ley orgánica, y específicamente la ley orgánica de presupuesto, sea susceptible de modificaciones, pero para ello el Congreso deberá ajustarse al trámite previsto para su aprobación, como bien lo ha señalado esta Corporación en los siguientes términos²:

“La ley orgánica del presupuesto podrá ser reformada por el Congreso cuantas veces éste lo estime conveniente, cumpliendo el trámite previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, para los proyectos de leyes orgánicas. Una ley nunca podrá cerrar el paso a la posibilidad de su propia reforma.”

“En esas condiciones, la Corte concluye que una ley ordinaria no puede introducir una excepción a una regulación orgánica pues esa excepción implica obviamente una modificación de una ley orgánica. Por consiguiente, si el Congreso quiere introducir tales excepciones a la legislación orgánica, puede hacerlo, pero debe sujetarse a los requisitos y trámites propios de las leyes orgánicas. El argumento del Congreso según el cual la ley objetada no está modificando la ley orgánica sino únicamente estableciendo excepciones a ella en ciertos ámbitos no es entonces de recibo, por cuanto la consagración de esas excepciones implica una modificación del alcance de la ley orgánica. Es obvio entonces que esos cambios deben hacerse recurriendo al procedimiento especial de aprobación de esas leyes.”

En el caso concreto, se advierte que la Ley 1687 de 2013 (*Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014*) es una **ley ordinaria** proferida por el Congreso de la República en armonía con el artículo 349 constitucional, que le ordena a este órgano a que durante los tres primeros meses de cada legislatura **“y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica”**, discuta y expida el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones.

² Corte Constitucional, Sentencia C-541 de 1995 MP. Jorge Arango Mejía



Es por ello que su contenido debe obedecer a la determinación de, precisamente, el presupuesto general de la Nación y siempre de acuerdo con lo regulado estricta y expresamente en la Ley orgánica ya mencionada. Temas adicionales a éste puede incluir el legislador siempre que cumplan, por supuesto, la regla general de unidad de materia.

Lo que no puede incluir esta **ley ordinaria** es una modificación al contenido de una **ley orgánica** como lo hace el artículo 81 demandado, debido a que éste se dirige a modificar un aspecto sustancial de la **Ley Orgánica 179 de 1994**, contenido en su artículo 12, y que se refiere al tipo de **contribuciones parafiscales** que harían parte del Presupuesto General de la Nación, además de incluir a **entidades privadas** que ni en la Constitución Política, ni en el texto original de la Ley Orgánica, se mencionan (al respecto véase el cargo C).

De esta forma, se ha vulnerado la reserva de ley orgánica como se expresó por la Corte Constitucional en los apartes transcritos, toda vez que el Congreso ha regulado por medio de una ley en ejercicio de su competencia ordinaria ordenada por el artículo 349 constitucional, un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas. Esta violación de la reserva de ley configura una **clara falta de competencia**, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de una ley ordinaria, materias que la Constitución ha reservado exclusiva y estrictamente a un trámite más exigente como lo es el de la ley orgánica.

Se advierte que este no es un simple vicio formal, como lo ha dicho la Corte, lo propio de un vicio formal se da cuando la autoridad de que se trate estando facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, NO las utiliza, por lo que incurre en irregularidades de trámite. Por el contrario, **la violación de la reserva de ley orgánica supone que el Congreso está incorporando en una ley ordinaria, como lo es la ley anual del presupuesto, ciertos contenidos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica del presupuesto**, lo cual configura un verdadero vicio material de competencia. Al respecto la Corte Constitucional manifestó³:

"En cambio, la vulneración de la reserva de ley orgánica es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma - que puede ser perfecta- sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma -la ley ordinaria- ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma -la ley orgánica-. Esto configura un verdadero vicio material de competencia pues, como ya lo ha dicho esta

³ Corte Constitucional, Sentencia C-600A de 1995.



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asacajas@asacajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

www.legismovil.com 008

Corporación, la competencia es el "presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma". Ahora bien, la violación de la reserva de ley orgánica implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional -esto es, carece de competencia y de legitimidad- para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley orgánica. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma sino material".

Con base en lo anterior, como el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 modificó el artículo 12 de la Ley orgánica 179 de 1994, que regula aspectos sustanciales de la actividad legislativa en materia presupuestaria⁴, existió un grave vicio de competencia por parte del Congreso de la República; si este órgano pretendía cambiar esta especial regulación, debió hacerlo por medio del procedimiento reforzado señalado por la Corte Constitucional para la aprobación o modificación de una Ley orgánica.

En estos términos, siendo evidente el vicio que afecta la norma, se solicita la declaratoria de su inconstitucionalidad.

B. Aprobación de la norma demandada por el legislador con vulneración del inciso tercero del artículo 56 de la Constitución Política:

Uno de los principios tutelares del sistema político colombiano es el de la participación. Por ello, uno de los fines del Estado es facilitar ésta en todas las decisiones que puedan afectar la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y, por eso mismo, la participación se consagra en la Constitución como un derecho. Este valor constitucional entonces permite que la formulación de las políticas públicas no se haga de espaldas, sin la presencia o a escondidas de los particulares. Ellos tienen la posibilidad de intervenir, elevando sus propuestas u opinando sobre los proyectos de decisión pública que han de contener políticas, bien sean éstas de carácter legislativo o administrativo.

Empero, en materia salarial y laboral, la Constitución emplea un mecanismo adicional previsto en el artículo 56 de la Carta Política. En efecto, dispone el inciso tercero de esta norma que *"una comisión permanente integrada por el Gobierno,*

⁴ Tanto son sustanciales los elementos del artículo 81 demandado, que el legislador decidió modificar la ley orgánica. De no haber sido un elemento primordial de las reglas legislativas para expedir el presupuesto general de la Nación, se hubiera simplemente sumado a la ley y no hubiera habido lugar a la modificación que se hizo.



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
P8X: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asocajas@asocajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

*por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos del trabajo y **concertará las políticas salariales y laborales**. La ley reglamentará su composición y funcionamiento”.*

Ello significa, desde el punto de vista constitucional, que la adopción o fijación de las políticas salariales y laborales en Colombia, sea que estén contenidas en la ley o en actos administrativos de carácter general, tienen que ser el resultado de la concertación tripartida entre el Gobierno, los empleadores y los trabajadores y no simplemente de la mera participación de estos últimos.

En todo caso, es menester señalar que en materia salarial y laboral, la concertación no se instituye como un instrumento definitivo para que se adopte la política pública, es apenas una posibilidad obligatoria en su trámite, pero no decisiva para la adopción de la decisión. Así por ejemplo, en cuanto se refiere a la fijación del salario mínimo para cada año, es obligatorio llamar a concertar, pero no es obligatorio concertar. Si luego del proceso de concertación no se logra una decisión concertada, la autoridad pública queda en libertad de adoptarla de manera unilateral, aunque con la consulta de los acercamientos que se hubieren logrado, lo cual significa que la decisión no es discrecional.

El esquema de concertación termina siendo, entonces, un requisito de procedibilidad, para que sólo una vez se surta, la autoridad correspondiente pueda adoptar la decisión que haya lugar. En otros términos, no se puede adoptar una decisión pública si previamente no se ha surtido por lo menos el proceso de concertación así allí no se logre el consenso necesario para adoptarla. Así por ejemplo, en el caso analizado del salario mínimo, el gobierno no puede definir unilateralmente el salario mínimo, si previamente no se convocó la comisión de concertación y luego de surtido el proceso se declara que falló el proceso de concertación.

En conclusión, ni el Congreso de la República ni el Gobierno Nacional pueden adoptar políticas públicas, sea que deban estar contenidas en leyes o en decisiones administrativas de carácter general, si ellas no son el resultado del consenso tripartito o si por lo menos no fue surtido, como requisito de procedibilidad, el mecanismo de concertación previa.

Véase cómo la Ley 278, sancionada el 30 de abril de 1996⁵, que reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, creada por el artículo 56 de la Constitución

⁵ Diario Oficial No. 42.783, de 10 de mayo de 1996



Política, como entidad adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, determina que ella no sólo tiene por objeto servir de foro de discusión y/o de acuerdo para la fijación del salario mínimo, sino que además tiene, entre otras, las siguientes funciones:

(...)

c. Fijar de manera concertada la política salarial, teniendo en cuenta los principios constitucionales que rigen la materia;

d. Fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia;

e. Fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos sobre estos asuntos: Bienestar de los trabajadores; adopción de nuevas formas de capacitación laboral; creación de empleo; mejoramiento de la producción y la productividad; remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; redistribución equitativa del ingreso; reconversión industrial y recalificación laboral; participación de los trabajadores en la gestión de las empresas; universalización de la seguridad social; garantía de los derechos de la mujer, del menor trabajador y de otros trabajadores vulnerables y garantía de los derechos sindicales.

Por otro lado, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales es tripartita en su integración y de ella formará parte:

a) En representación del Gobierno, el Ministro de la Protección Social o su delegado, quien la preside; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado y el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

b) En representación de los empleadores, cinco (5) representantes con sus respectivos suplentes personales, designados por las asociaciones nacionales gremiales más representativas de empleadores de los distintos sectores económicos del país, en forma ponderada y de conformidad con la participación de cada sector en el producto interno bruto y en la generación de empleo.

c) En representación de los trabajadores, cinco (5) representantes con sus suplentes personales, designados o removidos por las confederaciones sindicales



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
P8X: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asacajas@asacajas.org.co
www.asacajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

www.legismovil.com 011

más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de éstas posea al momento de la elección, según censo que en tal sentido elabora el Ministerio de la Protección Social, y dentro de los cuales debe haber por lo menos un representante con su respectivo suplente, de los pensionados, que se rota cada cuatro (4) años entre las dos (2) Confederaciones de Pensionados más representativas.

La Comisión tiene carácter permanente y se reúne conforme a su propio reglamento y sus decisiones deben ser adoptadas por consenso.

A juicio de la Corte Constitucional, (Sentencia C-815 de 1999), la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales es el instrumento mediante el cual se cumplen compromisos internacionales contraídos por Colombia, como el Convenio 144 de la OIT, y se desarrollan postulados constitucionales como el de la participación de todos en la adopción de las decisiones que los afectan (Preámbulo y artículos 1 y 2 C.P.).

Como puede percibirse de lo hasta aquí mencionado, la concepción de la cual partió el constituyente primario a la hora de haber ordenado la participación directa de los trabajadores en las decisiones que los afecten, y que motivó al legislador a crear la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, no es otra que la de lograr las decisiones más benéficas para todos los involucrados en las relaciones laborales, con agotamiento de todos los esfuerzos y propiciando todas las oportunidades para que en esta materia siempre se busque un consenso.

Lo anterior guarda directa relación con el hecho de que la norma demandada, artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, agravó con sus disposiciones la administración de las contribuciones parafiscales atípicas o sui generis, administradas por las Cajas de Compensación Familiar, las cuales están orientadas a la prestación de una de las más importantes prestaciones sociales de nuestro ordenamiento jurídico a favor del sector de los trabajadores y sus familias, el **subsidio familiar**.

Al obstaculizar la libre inversión de los recursos orientados en las obras, planes, programas y proyectos de inversión social a favor del sector de los trabajadores de más bajos ingresos afiliados al Sistema del Subsidio Familiar (y, se insiste, de sus familias), sin lugar a dudas se están afectando los derechos constitucionales de los trabajadores, **situación que obligatoriamente debe primero debatirse y concertarse en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales**, de conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la Constitución Política y que se desarrolla en la Ley 278 de 1996.



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
osocojas@asocojas.org.co
www.asocojas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

En efecto, la norma demandada dispone que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, donde se incluyen las Cajas de Compensación Familiar por expreso mandato del Decreto Reglamentario 3035 del 27 de Diciembre de 2013 ("por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto"⁶) **se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis)**, salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.

Siendo el subsidio familiar una prestación social en favor de los trabajadores, éste constituye *in genere* un beneficio social, así no constituya *strictu sensu* salario, **resultante de la política laboral y de seguridad social adoptada en Colombia desde 1948, a propuesta tanto de trabajadores como de empleadores**. Es más, su desarrollo e implementación ha sido el producto del consenso y la concertación entre trabajadores y empleadores; además, el Estado -a través del legislador y del Gobierno- se ha erigido como un garante de dichos acuerdos, motivo por el cual este asunto ahora tiene asiento propio en la mesa de concertación y, de fallar este mecanismo, el Estado puede adoptar las decisiones que correspondan pero en beneficio tanto de los dos sectores como del interés general, del interés común y del interés social.

En tal virtud, por ser el subsidio familiar parte de la política laboral colombiana, cualquier decisión pública que pretenda suprimirlo, modificarlo o alterarlo, como es el caso de la norma demandada, debe ser adoptada por la autoridad respectiva (sea el Congreso de la República o el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES o el CONPES Social), **luego de surtido el trámite de concertación que como requisito de procedibilidad prevé el artículo 56 de la Constitución Política, desarrolla la Ley 278 de 1996, y ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional**; sin perjuicio de poner en movimiento otros escenarios de discusión y concertación creados por la ley.

Durante el trámite de la norma demandada NO se presentó este procedimiento especial de salvaguarda de los derechos de los trabajadores, ya que ésta modificación al artículo 12 de la Ley Orgánica 179 de 1994 fue incluida a último momento en el respectivo trámite legislativo, sin que se le hubiese dado la oportunidad al sector de los trabajadores de participar, deliberar, concertar y debatir en torno al contenido de la norma legal.

⁶ "Artículo 1. El presente Decreto rige para los órganos a los que se refiere el inciso tercero del artículo 12 de la Ley 179 de 1994, modificado por el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 que administren las siguientes contribuciones: (...) b) Los aportes para el subsidio familiar".



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asocajas@asocajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

Es por esto que se advierte un grave vicio de procedimiento de la norma *sub-judice* que fuerza a concluir su inconstitucionalidad, so pena de permitir que el Congreso de la República pueda tomar decisiones respecto a la política laboral colombiana, sin contar con el trámite previo ordenado por la propia Constitución en su artículo 56 inciso tercero.

2. CARGOS SOBRE EL CONTENIDO MATERIAL

C. La Constitución y la Ley orgánica del presupuesto no incluyen a "entidades privadas o particulares" como entes sujetos al Presupuesto General de la Nación

Como se mencionó en el literal A de esta demanda, el Constituyente primario dispuso en el artículo 352 que la Ley Orgánica del Presupuesto debía regular "...lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar".

Igualmente, la Constitución Política dispuso en forma expresa que el Gobierno Nacional debía formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. Éste, a su vez, a voces del artículo 349 de la Carta, durante los tres primeros meses de cada legislatura, y **estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica**, discutirá y expedirá este proyecto hasta su aprobación⁷.

De acuerdo con este modelo constitucional, el Presupuesto General de la Nación es anual; su contenido está previsto en los artículos 346 a 350 de la Constitución Política; y se compone de las rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. El Presupuesto debe estar previsto en una **ley ordinaria** que se expide conforme al riguroso

⁷ ARTICULO 349. Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones.

Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previa y favorable suscrita por el ministro del ramo.



procedimiento previsto en los artículos 346 a 352 de la Constitución y al contenido de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, 617 de 2000 y 819 de 2002, **orgánicas del presupuesto.**

Con base en lo anterior, destacamos dos puntos de gran relevancia para el análisis de constitucionalidad de este cargo:

i) Que el Congreso de la República debe discutir y expedir el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones con **sujeción rigurosa a los términos, reglas y condiciones previstas, tanto en la Constitución, como en la ley orgánica del presupuesto.** Es decir, el legislador no puede apartarse de las normas ya establecidas en la Carta política y en las leyes orgánicas del presupuesto que han definido la manera como debe prepararse, aprobarse y ejecutarse el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones⁸, y

ii) Que la **ley orgánica del presupuesto** consagra todas las reglas específicas para la aprobación, modificación y ejecución **de los presupuestos de las entidades señaladas expresamente por la Constitución** (artículo 352), sin que se hubiera incluido allí, hasta la expedición de la norma demandada, las contribuciones parafiscales administradas por órganos privados y particulares, como sería el caso de las Cajas de Compensación Familiar. Es decir, hasta la entrada en vigencia de la norma bajo estudio, no había mención alguna en la Constitución y menos en las normas que regulan la actividad legislativa en materia del presupuesto (leyes orgánicas), sobre "recursos parafiscales manejados por entidades privadas o particulares".

Por las razones mencionadas, se considera que aun cuando la modificación de una ley orgánica por medio de una Ley ordinaria sea considerada como constitucional que, como se explicó, fue lo que hizo el artículo 81 de la Ley bajo comento, (es decir, que no hubo un vicio de competencia del legislador), **materialmente la modificación introducida por esta norma al artículo 12 de la Ley 179 de 1994 es inconstitucional**, debido a que incluye como entidades sometidas al presupuesto general de la Nación, entes privados y particulares que no se encuentran enunciados en el artículo 352 constitucional, que expresamente establece:

"...la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo..." (Negrilla fuera del texto)

⁸ Artículo 352 de la Constitución Política.



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asocajas@asocajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

Ahora bien, al respecto no es preciso concluir que la norma orgánica puede incluir preceptos que vayan más allá de las normas expresas constitucionales, más aún cuando la Corte misma ha establecido que si bien son normas que sirven de parámetro para identificar la Constitucionalidad de las normas que se desarrollen en ejercicio de la actividad legislativa planteada en ellas, no tienen naturaleza constitucional. Al respecto del concepto de ley orgánica, la Corte Constitucional ha señalado que⁹:

"En los términos del artículo 151 de la Constitución Política, en la ley orgánica se aprueban las normas 'a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa'.

"Acerca de tal calidad, la Corte ha señalado que "la Ley Orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad".

"Así mismo, en la sentencia C-337 de 1993 la Corte precisó la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas y su valor normativo de la siguiente manera:

*'Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, **la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental.** La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el*

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2001



ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151).” (Negrilla fuera del texto)

Sin duda alguna, el mandato constitucional referido a que la ley orgánica del presupuesto deberá establecer lo correspondiente respecto de “la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo”, fue desconocido en forma abrupta por el legislador mediante la expedición del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, que modificó el artículo 12 de la Ley orgánica 179 de 1994, toda vez que, se reitera, antes de ésta ninguna norma había previsto dentro de su regulación las contribuciones parafiscales administradas por órganos particulares, para que se incorporarán en un presupuesto independiente y para que se requiriera la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.

Lo anterior significa que la ley anual del presupuesto consagrada en la Ley 1687 de 2013, en lugar de mantenerse dentro de los claros límites que le impone el ordenamiento jurídico por medio de la Constitución y de los mandatos, lineamientos, reglas y condiciones previstos en la ley orgánica para la aprobación, planeación, estructuración y ejecución del presupuesto, lo que hizo fue transgredir tales normas, con inclusión de reglas que jamás fueron reguladas o tenidas en cuenta allí, situación que, sin lugar a dudas, vulnera e infringe en forma palmaria los mandatos constitucionales señalados en la presente demanda.

Se insiste en que ninguna ley orgánica del presupuesto había establecido como regla que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que NO forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporen en un presupuesto independiente. Tampoco la ley orgánica había establecido, como regla, que las anteriores contribuciones parafiscales, es decir, las administradas por órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporarán en un presupuesto que requerirá la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.

Todo lo cual se encuentra acorde con los parámetros fijados por la Constitución Política, por tanto, no podía el legislador, so pena de incurrir en una evidente vulneración de nuestro ordenamiento constitucional, incluir en una ley anual del



presupuesto, como lo es la Ley ordinaria 1687 de 2013, las anteriores reglas no previstas en ninguna parte del ordenamiento jurídico, como en efecto lo hizo. En tal virtud, la norma demandada refleja y evidencia que el Congreso de la República no discutió, así como tampoco aprobó y expidió el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones, estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica.

Por lo anterior, el legislador, además de no respetar las normas contenidas en la ley orgánica de presupuesto, introdujo reglas que no estaban allí previstas, y de paso, vulneró el ordenamiento constitucional.

D. Violación de los derechos de los trabajadores con menores ingresos (infracción de los artículos 48, 53, 42 y 51 de la Constitución).

El artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 que modificó el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, al afectar la eficiente y adecuada administración de los recursos destinados a la prestación social "subsidio familiar", viola las garantías constitucionales establecidas para proteger los derechos de los trabajadores, en especial las establecidas en los artículos 48, 53, 42 y 51. Por tanto, debe ser declarada inconstitucional.

Esta afirmación se hace con base en que, de acuerdo con el Decreto 3035 del 27 de Diciembre de 2013, que reglamentó esta norma demandada, las Cajas de Compensación Familiar deben incorporar los dineros del subsidio familiar en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis); medida que hace engorrosa e ineficiente la administración de estos dineros, cuya destinación específica es la protección y beneficio social de los trabajadores y sus familias.

El artículo 48 superior establece de manera categórica que el dinero recaudado por las instituciones de seguridad social, entre las cuales naturalmente se encuentran las cajas de compensación¹⁰, no puede ser empleado para fines distintos a la seguridad social. En consecuencia, si se pretende modificar la destinación del subsidio familiar, así sea en su administración, es necesario que se analice detenidamente el grado de afectación que esta medida puede conllevar a la hora de hacer efectiva dicha prestación.

¹⁰ Debido a que no sólo tiene a su cargo el subsidio familiar que es una prestación social (Ley 21 de 1982, artículo 1), sino que además, a veces del artículo 39 de la Ley 21 de 1982, son entidades que "...cumplen funciones de seguridad social...".



Este precepto, tiene una doble consecuencia que son las dos caras de la misma moneda: primero, que los dineros recibidos por las Cajas de Compensación Familiar para el subsidio familiar, deben obligatoriamente estar al servicio de esta prestación social; y, segundo, que está prohibida cualquier desviación u obstaculización de estos fondos por finalidades distintas a aquella social para la cual se crearon, aun cuando sea ordenada por el legislador.

El artículo 53 de la constitución dispone que la legislación laboral debe tener en cuenta para su desarrollo, una serie de principios que se constituyen en un mínimo de protección para el trabajador. Varios de los postulados mencionados dentro de este marco constitucional, hacen referencia al subsidio familiar, tales como: una remuneración mínima vital y móvil, la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario.

La adecuada y eficiente prestación del subsidio familiar supone un gran aporte a la realización de todos y cada uno de estos principios, por lo que la consagración de trabas presupuestales al manejo de los recursos que se utilizan para la materialización de esta prestación, como lo hace la norma demandada, ponen en peligro este marco de protección del trabajador ideado por la Constitución.

El artículo 42 superior ordena al Estado y a la sociedad asegurar a la familia una "protección integral". Según lo ha señalado la Corte Constitucional en numerosas providencias, el subsidio familiar no es tan solo una prestación social, es además, un "mecanismo de redistribución del ingreso" que pretende garantizar el bienestar de la familia. Lo anterior es así, debido a que la repartición de dicho subsidio atiende a (i) la carga familiar de cada trabajador, esto es, el número de personas dependientes de aquel (quienes además suelen ser sujetos de especial protección) y (ii) los niveles de ingreso de aquellos. De esta forma, aquel que se encuentra en mayor necesidad recibe una mayor ayuda logrando el objetivo mencionado.

En consecuencia, afectar de cualquier forma el subsidio familiar implica un perjuicio general a la familia como núcleo social de la sociedad, en violación del artículo 42 de la Constitución y, en particular, agrava de manera específica la situación de las familias más vulnerables pues son éstas las destinatarias de los beneficios del subsidio en primer lugar.

Por último, el derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución es uno de aquellos derechos sociales que se vincula de manera directa con las labores que desempeñan las cajas de compensación. Esto es así, por cuanto en el diseño institucional que ha sido creado desde la aprobación de la ley 21 de



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asacajas@asacajas.org.co
www.asacajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

1982, las cajas se encuentran llamadas a cumplir un papel protagónico en el objetivo de otorgar vivienda a los trabajadores con menores ingresos.

Según se desprende de lo afirmado por la Corte Constitucional en la sentencia C-075 de 2006, la consecución de una vivienda es un objetivo de enorme importancia para el Estado colombiano, y las Cajas de Compensación deben facilitar esta adquisición por medio de su colaboración. Con mayor precisión, en la sentencia en comento, la Corte manifestó lo siguiente: "La Constitución Política al adoptar la fórmula del Estado Social de Derecho (C.P. art. 1º), propugna por la democratización de la propiedad, que tiene como objeto generar condiciones propicias para permitir que ciertos grupos tengan acceso a ésta más fácilmente". De este modo en esta materia es evidente la relevancia constitucional de la tarea que cumplen las cajas de compensación en el objetivo de promover el acceso a la vivienda.

Nuevamente se reitera que, cuando el legislador crea reglas que tienen por objeto intervenir en la administración de los dineros destinados a la prestación social "subsido familiar", lo que hacen es afectar el manejo correcto que por décadas las Cajas de Compensación han mostrado a la hora de materializar esta prestación social en cabeza de los sectores más necesitados de la sociedad colombiana, que son, precisamente, aquellos trabajadores de menores ingresos y sus familias.

Con el objeto de ilustrar a la Honorable Corte Constitucional respecto de lo que ha significado el subsidio familiar en el país y lo que significa al día de hoy, a continuación, (i) se hará un recuento histórico de la creación y desarrollo de esta prestación, (ii) y se describirá como es en la actualidad el manejo de estos recursos. Esto permitirá tener una mejor comprensión de cómo la norma acusada, al obstruir la eficiente administración de los recursos del subsidio familiar, afectará la correcta prestación de una ya tradicional prestación social en nuestro país.

- Marco histórico del sistema del subsidio familiar

La Ley 90 de 1946, estableció el seguro social obligatorio de los trabajadores y creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales al que le confió, como una de las funciones principales, organizar las Cajas de Compensación destinadas a atender a los subsidios familiares que algunos patronos decidieran asumir en beneficio de los asegurados obligatorios o que llegaren a establecerse por ley especial o en las convenciones colectivas de trabajo (Artículo 9, ordinal 7).

Conforme a dicha Ley, eran asegurados obligatorios: a. Todos los individuos – nacionales o extranjeros– que prestaran sus servicios a otra persona en virtud de un contrato, expreso o presunto, de trabajo o aprendizaje, inclusive los



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asocajas@asocajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bagatá, D.C. - Colombia

trabajadores a domicilio y los del servicio doméstico; b. Los empleados y obreros que prestaran sus servicios a la Nación, los Departamentos y los Municipios en la construcción y conservación de las obras públicas y en las empresas e institutos comerciales, industriales o agrícolas, ganaderos y forestales que aquellas entidades explotaran directa o indirectamente o de las cuales fueren accionistas o partícipes, todos los cuales, para los efectos de dicha Ley, fueron asimilados a trabajadores particulares; y c. Los médicos y demás personal científico que de manera continua prestaran sus servicios al Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

De esta manera, con base en esta autorización legal, el subsidio familiar apareció como una creación espontánea de los patronos particulares a favor de sus trabajadores, a manera de auxilio a la familia y en consideración del número de hijos que el trabajador dependiente sostuviese económicamente¹¹.

Con base en dicha autorización legal, el 22 de Febrero de 1949, el Ferrocarril de Antioquia fue la primera empresa en reconocer el subsidio familiar a sus trabajadores. Luego, otros trabajadores obtuvieron su consagración en convenciones colectivas cada vez más numerosas y reiterativas en tal sentido.

Igualmente, la creación de las Cajas de Compensación Familiar fue el resultado del consenso tanto de los trabajadores como de los patronos con el fin de satisfacer el propósito de proteger a la familia de los trabajadores dependientes¹². En tal virtud, el 30 de Junio de 1954 se creó la Caja de Compensación de Antioquia COMFAMA, la cual inició sus actividades con 45 empresas afiliadas. COMFAMA empezó a pagar subsidios a razón de \$8 por cada hijo.

¹¹ En consecuencia, no fue inicialmente una imposición legal como ocurrió con otras prestaciones legales. En efecto, para los años 50, de acuerdo con la legislación laboral entonces vigente, las prestaciones legales se dividían en prestaciones patronales comunes y las prestaciones patronales especiales. Las primeras relacionadas con los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, auxilio monetario por enfermedad no profesional, calzado y overoles para trabajadores, protección a la maternidad y protección de menores, gastos de entierro del trabajador y el auxilio de cesantía. Las segundas relacionadas con la pensión de jubilación, el auxilio por enfermedad no profesional e invalidez, las escuelas y especialización, el seguro de vida colectivo obligatorio y la prima de servicios.

¹² En efecto, en el V Plenum Nacional de la Unión Nacional de Trabajadores de Colombia reunido en la ciudad de Medellín en el mes de Marzo de 1954, se propuso la creación de la primera Caja de Compensación Familiar para lo cual los trabajadores señalaron que estarían dispuestos a aportar el 1% de su salario y le propusieron a los empleadores prohijar esta iniciativa aportando para tal efecto sumas proporcionales a los salarios pagados por cada empresa. A su vez, en la XI Asamblea General de la Asociación Nacional de Industriales ANDI, reunida en el mes de Mayo de ese mismo año, los industriales aprobaron esta iniciativa.



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
P8X: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asacajas@asacajas.org.co
www.asacajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

La ANDI siguió promoviendo la creación de Cajas de Compensación en otras ciudades para lo cual convocó a sus afiliados en cada una de ellas; lo mismo hicieron los demás gremios que agrupaban a los comerciantes, a los banqueros y a los aseguradores. Igualmente, los trabajadores siguieron impulsando esta iniciativa. En un principio, las Cajas se limitaron a recaudar los aportes de los empleadores para repartirlos mensualmente a los trabajadores de las empresas afiliadas¹³.

De conformidad con todo lo anterior, para precisar el carácter del subsidio familiar como prestación social y estimular su implantación en todo el país, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 180 del 1° de Febrero de 1956. Es así como el subsidio voluntariamente concedido por los patronos como una prestación social¹⁴, fue regulado y cubierto a los beneficiarios directamente por las respectivas empresas, por cajas especiales organizadas también por los respectivos patronos.

Posteriormente, dicho subsidio familiar fue establecido como obligación a cargo de determinados patronos particulares y de algunas entidades oficiales por el Decreto 118 de 1957, estatuto que a su vez ordenó a los patronos obligados, a constituir corporaciones o afiliarse a las Cajas de Compensación Familiar existentes, con excepción de los que fueron autorizados para asumir directamente el pago. Así, en lo sucesivo, las Cajas de Compensación Familiar nacerían como entidades que por ministerio de la ley debían crear los particulares con fines eminentemente sociales y sin ánimo de lucro.

A su turno, el Decreto 1521 de 1957, reglamentario del Decreto 118 del mismo año, señaló que el subsidio tendría por objeto "La defensa integral de la familia", al tiempo que previó que las Cajas de Compensación Familiar gozarían de autonomía administrativa y deberían organizarse como corporaciones. Como se trataba de impulsar la creación e instalación de nuevas Cajas de Compensación Familiar, se dispuso que éstas pudieran organizarse con 20 empresas y se las facultó para destinar a gastos de instalación y administración el 5% de sus ingresos (art. 29).

¹³ En 1955, el Distrito Especial de Bogotá, las Empresas Públicas de Medellín y la Universidad de Antioquia también reconocieron el subsidio familiar a sus trabajadores. Otras empresas particulares manifestaron también su voluntad de pagar el subsidio familiar a sus trabajadores, pero no consideraron necesario crear Cajas de Compensación o afiliarse a las existentes. A su vez, los sindicatos y centrales obreras propugnaron por una mayor regulación legal sobre el subsidio familiar.

¹⁴ La prestación social es un beneficio por razón del trabajo y de sus riesgos



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asocajas@asocajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

www.legisnovil.com 022

A su vez, el Decreto 875 de 1961, definió la forma de establecer el capital del patrono para los efectos de determinar su obligación a pagar el subsidio, mientras que el Decreto 3151 de 1962, hizo obligatorio para las Cajas obtener su reconocimiento como personas jurídicas en el rango de corporaciones y aumentó a 50 el número mínimo de empresarios afiliados.

De esta manera, el subsidio familiar **pasó a hacer parte de la seguridad social en cuanto tiende a la defensa integral de la familia** y, por tanto, quedó incluido en la denominación genérica de las prestaciones sociales legales de los trabajadores. Así lo consideró la legislación desde su establecimiento obligatorio en el Decreto 118 de 1957 (artículo 7º) y, posteriormente la Ley 58 de 1963 (artículos 8º y 9º).

En otros términos, el subsidio voluntariamente concedido por los patronos o pactado voluntariamente con los trabajadores con fundamento en lo previsto en la Ley 90 de 1946 y posteriormente en el Decreto 180 de 1956, pasó a ser regulado con carácter obligatorio y por lo tanto, según lo previsto en el Decreto 118 de 1957, debía ser cubierto a los beneficiarios directamente por las respectivas empresas o por las Cajas especiales organizadas también por los respectivos patronos.

Posteriormente la Ley 58 de 1963, hizo extensivo el subsidio familiar a los demás trabajadores oficiales. En efecto, el artículo 1º de dicha Ley, determinó extender a partir del 1º de enero de 1965, el derecho al subsidio familiar a los empleados civiles y a los simples trabajadores oficiales, dependientes de la Nación, los Departamentos, los Municipios, el Distrito Especial de Bogotá y las Intendencias y Comisarías.

Si la entidad asumía directamente el pago del subsidio familiar a sus trabajadores, los otros aportes debería remitirlos también mensualmente a la Caja de Compensación Familiar que el Gobierno designara, para que ésta los distribuyera en la forma indicada.

La Ley determinó las condiciones para tener derecho al subsidio familiar. En efecto, para tener derecho al subsidio familiar, tanto los trabajadores oficiales como los particulares, deberían tener el carácter de permanentes, de acuerdo con el artículo 25 del Decreto 1521 de 1957, y así mismo deberían trabajar diariamente como mínimo la mitad de la jornada legal o 96 horas durante todo el mes. Adicionalmente, el subsidio familiar sólo se reconocería a los trabajadores oficiales y particulares, cuya remuneración total mensual no excediera de \$2.000 en



ciudades de más de 100.000 habitantes y en el resto del país a los trabajadores que devengara en total, hasta \$1.500 mensuales.

El artículo 8 de la Ley 58 de 1963, ordenó que a partir de la vigencia de ella, el subsidio familiar y los aportes especiales en ella decretados para el Sena, se pagarían a través de las Cajas de Compensación Familiar, excepto las entidades de derecho público, los patronos de empresas agrícolas, ganaderas y mineras, y los que hasta esa fecha habían venido pagando directamente en virtud de las autorizaciones consignadas en el Decreto ley 118 de 1957, así como las instituciones oficiales que, sin estar afiliadas a una Caja, reconocían en ese momento la prestación social a sus trabajadores. En todo caso, determinó la ley, el patrono que conforme a la ley asumiera directamente el pago del subsidio familiar, debería obtener la correspondiente autorización del Ministerio del Trabajo.

El Decreto 2937 de 1964, autorizó la inversión de los excedentes de los gastos de administración, así como de los denominados saldos favorables del ejercicio semestral, en obras y servicios de beneficio social.

La Ley 69 de 1966 dispuso que los empleadores que por ley estaban obligados a pagar subsidio familiar a sus trabajadores debían hacerlo por conducto de una Caja de Compensación Familiar que funcionara en la ciudad o localidad donde se causara los salarios, o en la Caja más próxima, dentro de los límites de los respectivos Departamentos, cualquiera que fuere el número de sus trabajadores. En aquellos Departamentos donde no existían Cajas de Compensación Familiar, las empresas obligadas a pagar subsidio familiar quedaron obligados a crearlas, y si no llenaban las condiciones exigidas por la ley, tenían que afiliarse a una Caja de la ciudad más cercada. Así se estableció la regionalización para la afiliación a las Cajas de Compensación y se dictaron normas para apoyar la creación de Cajas en las secciones territoriales.

Con el propósito de ampliar la cobertura de las Cajas y disminuir al máximo el pago del subsidio directamente por el patrono o a través de la Caja de Crédito Agrario, el artículo 2º de esta Ley eliminó las anteriores autorizaciones de pago directo del subsidio y dispuso la absoluta prevalencia de las Cajas de Compensación en las áreas urbanas

- Naturaleza jurídica y características del sistema del subsidio familiar en la actualidad.

El subsidio familiar es una prestación social pagada en dinero, especie y servicio a los trabajadores de mediano 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. Esto significa en pocas palabras que es un desarrollo de los derechos fundamentales a la familia, los niños y la seguridad social.

A su turno, 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, que cumplen funciones de seguridad social y que se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley.

La Corte Constitucional sostuvo en la Sentencia C-575 de 1992, que los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar no son propiedad privada del empleador ni de los trabajadores en particular, sino que **pertenecen al sector de los trabajadores, y son recursos afectados a una particular destinación de interés general**. Por ello, la Corte reiteró que aunque estemos en presencia de recursos *sui generis* o atípicos, la propiedad de estos recursos no pertenece al Estado.

Actualmente, y en los estrictos y precisos términos establecidos en la ley, las Cajas de Compensación Familiar desarrollan y ejecutan en forma eficiente, entre otros, los siguientes programas y servicios sociales:

- a) Reconocimiento y pago del Subsidio Familiar en dinero, especie o servicios.
- b) Educación
- c) Salud
- d) Capacitación
- e) Vivienda
- f) Subsidio al desempleo
- g) Atención integral a la niñez
- h) Jornada escolar complementaria
- i) Bibliotecas
- j) Microcrédito
- k) Mercadeo

De acuerdo con la ley, los beneficiarios del sistema son los trabajadores de medianos y bajos ingresos y sus familias, pero adicionalmente, existe un porcentaje significativo de la población de más bajos recursos que se beneficia de los programas y actividades adelantados por las Cajas. En ese contexto, la **condición del subsidio familiar como prestación social de los trabajadores en Colombia**, así como las garantías mínimas del trabajo, han sido ratificadas

tanto por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, así como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-337 de 2011 que el subsidio familiar “es una prestación social, porque su finalidad no es la de retribuir directamente el trabajo –cómo sí lo hace el salario-, sino la de subvencionar las cargas económicas del trabajador beneficiario”. Siendo el subsidio familiar una prestación social en favor de los trabajadores, éste constituye *in genere* un beneficio social, así no constituya strictu sensu salario, resultante de la política laboral y de seguridad social adoptada en Colombia desde 1948, a propuesta tanto de trabajadores como de empleadores, como ya se mencionó.

La razón de ser del Sistema del Subsidio Familiar es la atención de una prestación social para los trabajadores de menores y medianos ingresos, motivo por el cual, es connatural que la financiación de la misma se sustente en el aporte que realicen los empleadores. En ese sentido, **la prestación de la seguridad social como servicio público que atiende un derecho constitucional, reclama autonomía en su esquema de financiación y prestación.**

En armonía con lo anterior, la Constitución Política de Colombia señala en sus artículos 42, 48, 51 y 53, entre otros, las garantías que los trabajadores tienen respecto de sus prestaciones sociales, que no pueden verse menoscabadas, so pena de violar el principio de progresividad de los derechos sociales, obligación que contrajo Colombia a la hora de ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo Facultativo a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de estos mismos derechos, o Pacto de San Salvador.

Adicionalmente, el artículo 53 señala que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna, y que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, **no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.**

En ese contexto debemos reiterar el gran daño para los trabajadores de menores ingresos que trae consigo la limitación propuesta por parte del legislador en la norma demandada, consistente en vulnerar la autonomía de las Cajas de Compensación Familiar mediante la exigencia de someter a aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS-, los presupuestos de estas entidades, lo cual obstaculiza e impide la efectividad del subsidio familiar como prestación social y como salario social.



En el mismo sentido, una medida legislativa como la que se está estudiando, que pretenda modificar la estructura, organización, funcionamiento y/o financiación del Sistema del Subsidio Familiar, desmejora notoriamente los derechos económicos y sociales de los trabajadores y de su núcleo familiar, entre ellos los derechos de los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, para quienes el derecho a la prestación social llamada subsidio familiar es fundamental. Por lo cual, por esta vía podría estarse vulnerando también los artículos constitucionales 13, 44, 45, 47, entre otros, que se le pide a la Corte revisar con detenimiento.

En la Sentencia C-1165 de 2000, la Corte Constitucional reiteró la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población, como los que se benefician del Sistema del Subsidio Familiar. En consecuencia, los recursos de la seguridad social destinados para el pago del subsidio familiar, constituyen un derecho fundamental de los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, y un derecho social fundamental para los trabajadores y demás integrantes del núcleo familiar.

En la Sentencia T-025 de 2004, la Corte indicó que los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en la Constitución imponían al Estado, el *“deber de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos”*.

Con base en todo lo anterior, se reitera la petición de declarar la inconstitucionalidad del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, debido a que su contenido material atenta contra los derechos de los trabajadores de menores ingresos y sus familias, al afectar la administración de los recursos destinados para la prestación del subsidio familiar.

E. Duplicación de funciones administrativas en violación de los principios constitucionales de la “Función Administrativa” (artículo 209 C.P.)

El artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, en su inciso tercero, expresamente le encarga al Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) una función específica de supervisión de los presupuestos de aquellos órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación y que administran contribuciones parafiscales, de la siguiente forma:



"Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social."

Por esta razón, esta competencia específica se considera inconstitucional, al contrariar directamente los principios constitucionales de la administración pública a la eficacia, celeridad y economía, consagrados en el artículo 209 de la Carta, siempre que se considere que las Cajas de Compensación Familiar se encuentren cobijadas en este mandato.

Lo anterior, debido a que ya existe una entidad estatal encargada de la supervisión y vigilancia de estos entes particulares en materia de su presupuesto, que es la **Superintendencia del Subsidio Familiar**. Por tal razón, en esta materia y respecto de las Cajas de Compensación Familiar, existirían dos entidades públicas con la misma función de control, lo cual es, como se mencionó, violatorio de la eficacia, la celeridad y la economía, como principios de la función administrativa consagrados en la Constitución.

En efecto, de acuerdo con el Decreto 2595 de 2012, por el cual se reestructura la Superintendencia del Subsidio Familiar, los objetivos de esta entidad son, entre otros: (i) ejercer 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 la ley y a sus estatutos internos; (ii) controlar las entidades vigiladas y velar por que cumplan con la prestación de los servicios sociales a su cargo, con sujeción a los principios de eficiencia y solidaridad, en los términos que establezca la ley; (iii) dar especial atención, en el desempeño de sus funciones de inspección y vigilancia, a las prioridades que trace el Gobierno Nacional en el área de la seguridad social; y (iv) adoptar políticas de inspección y vigilancia orientadas a que las instituciones vigiladas se modernicen e incorporen desarrollos tecnológicos que aseguren un progreso adecuado de las mismas.

En desarrollo de estas finalidades, la norma establece las funciones del Superintendente, entre las cuales encontramos:

1. *Ejercer 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 la ley y a sus estatutos internos;

2. Controlar las entidades vigiladas y velar por que cumplan con la prestación de los servicios sociales a su cargo, con sujeción a los principios de eficiencia y solidaridad, en los términos que establezca la ley;

*3. Dar especial atención, en el desempeño de sus funciones de inspección y vigilancia, a las prioridades que trace el Gobierno Nacional **en el área de la seguridad social;***

(...)

6. Ejecutar el control administrativo financiero y contable sobre las entidades sometidas a su inspección y vigilancia;

*7. Solicitar a las entidades vigiladas los estados financieros, para que el Superintendente formule sus observaciones, las cuales serán de **obligatoria consideración por parte de la entidad vigilada;***

8. Definir para cada entidad vigilada, atendiendo lo prescrito por la ley, planes de desarrollo, necesidades básicas insatisfechas, límite máximo del monto anual de las inversiones, gastos administrativos y la formación de las reservas, con el fin de procurar el máximo beneficio para la familia y personas a cargo de los trabajadores con derecho a la prestación social del subsidio familiar;

10. Aprobar o improbar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben prestar las entidades bajo su vigilancia, y sin cuya autorización aquellos no podrán emprenderse;

11. Con el objeto de propender a la más eficiente administración y control, estatuir las normas y procedimientos a que debe someterse el régimen de contratación de obras, servicios y suministros en las entidades sometidas a su vigilancia y aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad

Con base en lo anterior, surge de forma clara que, antes de la expedición de la norma demandada, la única autoridad encargada de vigilar la planeación y el presupuesto de las Cajas de Compensación en materia del subsidio familiar, era la Superintendencia de Subsidio Familiar; era esta entidad de control y vigilancia la



que por Ley debe encargarse de que los dineros del subsidio familiar fueran manejados correctamente. Por orden del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, ahora son dos las autoridades públicas encargadas de hacer esta labor.

Es así como, además de las inconstitucionalidades explicadas en los anteriores cargos, la norma bajo estudio:

(i) incurrió en una abierta violación del principio de eficiencia de la administración pública, debido a que tendremos dos autoridades que ocuparán su personal y su tiempo en analizar dos veces los mismos presupuestos de las Cajas de Compensación Familiar;

(ii) afectó el principio de celeridad en la administración pública, porque se verán dos entidades públicas chocando entre sí para tener acceso a los mismos documentos necesarios para ejercer su labor de control de los presupuestos de las Cajas de Compensación; y

(iii) vulneró el principio de economía de la administración pública, ya que la duplicidad de labores de estas entidades públicas, genera una inversión de dinero e infraestructura que podría ahorrarse el Estado, si se mantuviera esta labor en la autoridad que ya desde hace varios años viene vigilando los presupuestos de las Cajas de Compensación Familiar, en materia de las contribuciones parafiscales destinadas a la prestación del subsidio familiar.

La competencia de vigilar y controlar el presupuesto de las Cajas de Compensación Familiar respecto del subsidio familiar, es natural que esté en esta superintendencia, es por esto que se denomina "de subsidio familiar". Esto sólo hace más evidente que la expedición de la Ley demandada, sólo responde a una clara ignorancia del Sistema del Subsidio familiar (es decir, de las normas, órganos e instituciones que le son afines) por parte del Congreso de la República.

Una administración pública en cumplimiento del artículo 209 de la Constitución, supone que las competencias establecidas en la Ley no se repitan en distintas entidades, sino que sean desarrolladas por el órgano especializado que haya sido creado por la Ley para este cometido, que en el caso concreto no es otro que la



Superintendencia de Subsidio Familiar, razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad del artículo demandado.

IV. PRETENSIÓN SUBSIDIARIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA PARA EVITAR LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DEL SECTOR DE LOS TRABAJADORES

Consideramos que la norma demandada, tal y como lo argumentamos en los cargos anteriores, es inconstitucional tanto por razones de su procedimiento como por la materia que regula. Sin embargo, si la Honorable Corte llegara a considerar lo contrario, solicitamos que en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, module la declaratoria de constitucionalidad para que no pueda ser aplicada en un sentido que pueda vulnerar los derechos de los trabajadores.

De esta forma, sugerimos que se advierta expresamente que la prestación social del subsidio familiar **sí forma parte del Sistema de Seguridad Social en nuestro país**, para que, en ese sentido, se encuentre dentro de la excepción consagrada en la parte final del inciso tercero del artículo demandado. Ello, en concordancia con la naturaleza del subsidio familiar y con la innumerable jurisprudencia de la Corte Constitucional que así lo ha precisado.

A continuación, se hará una presentación general de este asunto, para ilustrar a la Corte Constitucional al respecto.

De acuerdo con la Ley 21 de 1982, artículo 1, el subsidio familiar es una **prestación social** pagada en dinero, especie y servicio a los trabajadores de mediano y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, cuyo objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad.

En armonía con lo anterior, ha dicho la Corte Constitucional que el subsidio familiar ostenta la triple condición de: i) Prestación social legal de carácter laboral; ii) Mecanismo de redistribución del ingreso y iii) Función social desde la óptica de la prestación del servicio¹⁵.

Esta prestación social está a cargo de las Cajas de Compensación Familiar, que son definidas por la misma Ley 21 de 1982, como personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C - 508 de 1997.



en el Código Civil, las cuales **cumplen funciones de seguridad social** y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la Ley¹⁶.

Desde antes de la vigencia de la Ley 21 de 1982, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, con ponencia del Dr. Luis Sarmiento Buitrago, en Sentencia del 12 de agosto de 1976, ya precisaba que el subsidio familiar forma parte de la seguridad social, y que, aunque no es salario, sí debe ser considerado como una prestación social. Dijo entonces la Corte lo siguiente:

"1) El subsidio familiar apareció como una creación espontánea de los patronos particulares a favor de sus trabajadores, a manera de auxilio a la familia y en consideración del número de hijos que el trabajador dependiente sostuviese económicamente; no fue inicialmente una imposición legal como ocurrió con otras prestaciones legales. Fue así como también la creación de las Cajas de Compensación Familiar fue un acto espontáneo de los patronos para satisfacer su propósito de proteger la familia de los trabajadores dependientes en sus necesidades familiares más apremiantes.

Para precisar el carácter de esta prestación social, el Gobierno expidió el Decreto 180 de 1956 en que dice: "El subsidio establecido o que establezcan las entidades, empresas o patronos del país, bien oficiales o particulares, no es salario ni se computará como factor del salario en ningún caso".

Tal situación jurídica se reitera posteriormente en los Decretos 118 de 1957 (artículo 16) y 1091 de 1968 (artículo 14) y subsiste aún.

El subsidio familiar hace parte de la seguridad social en cuanto tiende a la defensa integral de la familia y, por tanto, puede incluirse en la denominación genérica de las prestaciones sociales de los trabajadores. Así ha sido considerado en la legislación desde su establecimiento (D. 1521 de 1957, artículo 7º), y posteriormente por la Ley 58 de 1963 (artículos 8º y 9º). Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como del Consejo de Estado, han

¹⁶ Principalmente artículo 9 de la Ley 21 de 1982 y, además, Leyes 3ª de 1991, 100 de 1993, 115 de 1994, 633 de 2000, 789 de 2002 y 920 de 2004 y por el Decreto 1769 de 2003.



reconocido este carácter y naturaleza en diferentes pronunciamientos. En efecto, en la Sentencia C-149 de 1994, la Corte sostuvo lo siguiente:

"4. En principio, la Constitución reserva al Legislador la competencia de regular el servicio público de seguridad social que debe prestarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El Estado, por su parte, con la participación de los particulares, está en la obligación de ampliar la cobertura de la seguridad social "que comprenderá la prestación de los servicios que determine la ley" (CP art. 48).

La Ley 71 de 1988 impone a las Cajas de Compensación Familiar – empresas privadas sin ánimo de lucro que prestan funciones de seguridad social y se encuentran sometidas al control y vigilancia que establezca la ley (Ley 21 de 1982, art. 39) - la obligación de prestar a los pensionados, previa solicitud de éstos, los servicios a que tienen derecho los trabajadores activos, a cambio de una cotización no superior al 2% de la mesada pensional. No obstante, el propio Legislador - por razones económicas - excluye a los pensionados que se acojan a este beneficio del subsidio en dinero a que tienen derecho los trabajadores activos con personas a su cargo.

(...)

5. Asiste razón al representante del Ministerio Público en cuanto a que el subsidio familiar (L.21 de 1982) es una especie del género de la seguridad social. *La seguridad social ostenta a nivel constitucional la doble naturaleza de servicio público mediante el que se realizan los fines esenciales del Estado (CP arts. 2, 48, 365 y 366) y de derecho constitucional garantizado a todos los habitantes (CP art. 48). Su finalidad es asegurar a toda persona, independientemente de su situación laboral, las condiciones necesarias para una existencia digna y la plena realización personal. Por su parte, el subsidio familiar es una prestación social cuya finalidad es aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia de los trabajadores de menores o medianos ingresos y, ahora, de los pensionados (L.21 de 1982, art. 1º y L.71 de 1988, art. 6º), de forma que tales condiciones materiales puedan ser satisfechas¹⁷. (Negrilla fuera del texto)*

¹⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-149 del 23 de Marzo de 1994. M.P. Dr. Eduardo



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asacajas@asacajas.org.co
www.asacajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

Posteriormente, mediante la Sentencia C-1173 del 8 de Noviembre de 2001, la Corte Constitucional recalcó que se trata de una especie del género seguridad social y distinguió 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 **atípicas** por 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 trabajadores¹⁸.

En efecto, en dicha sentencia la Corte Constitucional resaltó las siguientes características fundamentales del subsidio familiar:

*Es una **prestación social**, porque su finalidad no es la de retribuir directamente el trabajo -como sí lo hace el salario-, sino la de subvencionar las cargas económicas del trabajador beneficiario. Así la define expresamente el artículo 1° de la Ley 21 de 1982: (Negrilla fuera del texto)*

"El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, en 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".

▪ *Se paga en dinero, servicios y especie ya sea mediante una cuota monetaria, el reconocimiento de géneros distintos al dinero o mediante la utilización de obras y programas sociales que organicen las Cajas de Compensación Familiar, respectivamente. (art. 5° ejusdem).*

(...)

Cifuentes Muñoz. Actor Víctor Manuel Zabaleta Rubio. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) de la Ley 71 de 1988 "por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones. Ref. Demanda No. D-411. En armonía con la Sentencia C-575 de 1992.

¹⁸ IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique, Naturaleza de los recursos que recaudan las Cajas de Compensación Familiar para el subsidio familiar y naturaleza del pago que estas realizan, estudio jurídico para ASOCAJAS, Bogotá, 2004.



Tiene por objetivo fundamental la **protección integral de la familia**. La razón de ser de este beneficio es la familia como núcleo básico donde el hombre se realiza como persona y donde se genera la fuerza de trabajo. En este sentido, es válido afirmar que el subsidio familiar es la materialización del mandato consagrado en el canon 42 de la Carta según el cual "El Estado y la sociedad garantizarán la protección integral de la familia". (Negrilla fuera del texto)

Constituye una valiosa herramienta para la consecución de los objetivos de la política social y laboral del Gobierno. En este orden, es un instrumento por medio del cual se puede alcanzar la universalidad de la seguridad social, en consonancia con el postulado contemplado en el artículo 48 de la Carta Política. (Negrilla fuera del texto)

(...)

▪ Es recaudado, distribuido y pagado por las Cajas de Compensación familiar que además están en la obligación de organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar (art. 41 de la Ley 21 de 1982).

Es de anotar que al ocuparse del tema, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el subsidio familiar ostenta la triple condición de prestación legal de carácter laboral, mecanismo de redistribución del ingreso y función pública desde la óptica de la prestación del servicio. Ha dicho la Corte:

"Naturaleza jurídica del subsidio familiar. En líneas generales, del anterior panorama de desarrollo histórico puede concluirse que el subsidio familiar en Colombia ha buscado beneficiar a los sectores más pobres de la población, estableciendo un sistema de compensación entre los salarios bajos y los altos, dentro de un criterio que mira a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar.

Los medios para la consecución de este objetivo son básicamente el reconocimiento de un subsidio en dinero a los trabajadores cabeza de familia que devengan salarios bajos, subsidio que se paga en atención al número de hijos; y también en el reconocimiento de un subsidio en servicios, a través de programas de salud, educación, mercadeo y



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asacajas@asacajas.org.co
www.asacajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

recreación. **El sistema de subsidio familiar es entonces un mecanismo de redistribución del ingreso, en especial si se atiende a que el subsidio en dinero se reconoce al trabajador en razón de su carga familiar y de unos niveles de ingreso precarios, que le impiden atender en forma satisfactoria las necesidades más apremiantes en alimentación, vestuario, educación y alojamiento.**

En esta misma sentencia C-1173 de 2001, la Corte Constitucional hizo un recuento histórico del subsidio familiar señalando cómo siempre ha estado guiado a la consecución del bienestar social de todo el país, primero respecto de los trabajadores y posteriormente para todos los sectores de la sociedad. En efecto, la Corte sostuvo lo siguiente:

*"La Carta Política reconoce al poder legislativo amplia competencia para diseñar las instituciones jurídicas en los distintos campos del quehacer social, con estricta sujeción a los postulados establecidos en el estatuto superior. **Particularmente, en lo que concierne al subsidio familiar, como especie del género de la seguridad social, los artículos 48, 49, 53 y 150-23 de la Carta confieren al legislador amplia competencia para regular esta materia, con arreglo a los principios superiores de eficiencia, universalidad y solidaridad.**"¹⁹*

¹⁹ La Corte Constitucional se ha referido a la autonomía legislativa en materia de subsidio familiar. En sentencia C-149 de 1994 dijo: "Autonomía legislativa en materia de regulación del subsidio familiar. En principio, la Constitución reserva al Legislador la competencia de regular el servicio público de seguridad social que debe prestarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El Estado, por su parte, con la participación de los particulares, está en la obligación de ampliar la cobertura de la seguridad social "que comprenderá la prestación de los servicios que determine la ley" (CP art. 48). (...) La Corporación debe establecer como primera medida cuáles son los límites de la autonomía legislativa en materia de la regulación del servicio público de la seguridad social, para luego determinar si la disposición acusada infringe o no la Constitución.5. Asiste razón al representante del Ministerio Público en cuanto a que el subsidio familiar (L.21 de 1982) es una especie del género de la seguridad social. La seguridad social ostenta a nivel constitucional la doble naturaleza de servicio público mediante el que se realizan los fines esenciales del Estado (CP arts. 2, 48, 365 y 366) y de derecho constitucional garantizado a todos los habitantes (CP art. 48). Su finalidad es asegurar a toda persona, independientemente de su situación laboral, las condiciones necesarias para una existencia digna y la plena realización personal. Por su parte, el subsidio familiar es una prestación social cuya finalidad es aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia de los trabajadores de menores o medianos ingresos y, ahora, de los pensionados (L.21 de 1982, art. 1º y L. 71 de 1988, art. 6º), de forma que tales condiciones materiales puedan ser satisfechas. Ahora bien, el Constituyente tuvo en cuenta que el cubrimiento de la seguridad social a toda la población y no sólo a los trabajadores activos es un objetivo indispensable e insustituible en un Estado Social de Derecho (CP arts. 1º y 2º). Sin embargo, dada la estrechez del sistema actual de seguridad social y las dificultades económicas, confió al



(Negrilla fuera del texto)

De tiempo atrás el legislador ha venido desarrollando una legislación especial sobre subsidio familiar inspirada en el propósito de aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia de los trabajadores de menores o medianos ingresos e incluso de los pensionados, bajo la consideración según la cual este beneficio constituye una prestación social cuya cobertura depende de las condiciones materiales que son evaluadas por el legislador histórico.

El primer hito del régimen jurídico del subsidio familiar en la legislación colombiana son los Decretos Legislativos 118 y 249 de 1957, que crearon el subsidio familiar como un beneficio prestacional con carácter selectivo y especial, dejando marginada a la gran mayoría de la población laboral activa.

Posteriormente mediante la Ley 58 de 1963, se amplió el campo de aplicación del subsidio incorporando a su régimen a los trabajadores del sector público y todos los de las empresas o patronos titulares de un patrimonio neto igual o superior a los cincuenta mil pesos, con lo cual se hizo beneficiaria de esta prestación a un sector más significativo de la población laboral. Lamentablemente este sistema establecía categorías entre los trabajadores beneficiarios del subsidio, de tal manera que los empleados vinculados a empresas de altas nóminas, obtenían un mayor subsidio monetario. Además autorizaba la creación de cajas de compensación exclusivas para empleados de determinado gremio, con lo cual se desconocía el principio de solidaridad social sobre el cual se apuntala el régimen de subsidio familiar.

Con la Ley 56 de 1973 se admite la representación de los obreros en los consejos directivos de las cajas de compensación familiar y se

Legislador la tarea de ampliar progresivamente la cobertura de los servicios de seguridad social, con la participación de los particulares, a todos los habitantes (CP art. 48). Así las cosas, es al Legislador a quien corresponde constitucionalmente la apreciación de las condiciones en que los servicios de seguridad social deben ser prestados de manera que se cumpla con el objetivo trazado en la Constitución. No obstante, el ejercicio de las competencias constitucionales por parte del Legislador debe efectuarse con estricta sujeción a los preceptos constitucionales tanto generales como particulares (CP art. 6°). En efecto, el Legislador so pretexto de regular una determinada materia no podría desconocer los derechos garantizados en la Constitución - en este caso la igualdad y la protección especial a la familia y a los niños - ni los principios que específicamente deben inspirar y guiar la acción del Estado en la prestación de los servicios públicos - eficiencia, universalidad y solidaridad en el caso de la seguridad social (CP art. 48)".



suprimen las categorías de beneficiarios permitiendo la ejecución de programas de acción social adelantados por las cajas, lo cual condujo a una reducción de las apropiaciones para el reconocimiento del subsidio monetario en dinero.

A través de la Ley 21 de 1982 se fija un nuevo marco normativo en el que todo trabajador vinculado jurídicamente a un empleador, cualquiera que sea el capital de éste o la magnitud de su empresa, debe ser beneficiario del subsidio familiar. De esta manera se pretendió remediar la situación de marginación en que quedaba un amplio sector de la población laboral bajo la vigencia del régimen anterior, sector que era justamente el más necesitado de esta prestación. Y en cuanto al subsidio familiar en dinero, éste fue establecido para aquellos trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable no sobrepasara los cuatro salarios mínimos mensuales vigentes en el lugar del pago.

La Ley 22 de 1985, por su parte, creó la Superintendencia del Subsidio Familiar con el objeto de que ejerza la inspección, control y vigilancia de la gestión que adelantan las Cajas de Compensación Familiar.

Posteriormente, mediante el artículo 6° de la Ley 71 de 1988, se amplió la cobertura del sistema del subsidio familiar a los pensionados, salvo en lo relacionado con el subsidio en dinero.

A través de la Ley 49 de 1990 (artículo 68) se creó el subsidio a la vivienda de interés social por parte de las Cajas de Compensación Familiar, en virtud del cual cada Caja de Compensación estará obligada a constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, que a juicio del Gobierno Nacional, será asignado en dinero o en especie y en seguimiento de las políticas trazadas por el mismo.

Finalmente, el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 dispuso que las Cajas de Compensación Familiar destinen el 5% de los recaudos del subsidio familiar que administran, para financiar el régimen de subsidios en Salud, salvo aquellas Cajas que obtengan un cuociente superior al 100% del recaudo del subsidio familiar del respectivo año, las cuales tendrán que destinar un 10%.

Todo lo anterior fue completamente ratificado por la Sentencia C-015 del 20 de Enero de 2004, mediante la cual, la Corte Constitucional, Sala Plena, luego de estudiar de nuevo la naturaleza de los recursos que administran las Cajas, con



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asocajas@asocajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

motivo de la revisión del Parágrafo 6º del Artículo 21 de la Ley 789 de 2002, indicó categóricamente que ellos –los que recaudan las Cajas de Compensación Familiar para el reconocimiento y pago del subsidio familiar- son recursos de la seguridad social.

En síntesis, las Cajas de Compensación Familiar ya forman parte del Sistema de Seguridad Social por mandato legal, toda vez que, de conformidad con la Ley 21 de 1982, la Ley 100 de 1993, la Ley 789 de 2002, la Ley 920 de 2004, la Ley 1122 de 2006, la Ley 1429 de 2010, la Ley 1138 de 20011 y las demás normas que las han adicionado, modificado, complementado y reglamentado, las Cajas de Compensación Familiar, como entidades de derecho privado, son entidades sociales que cumplen funciones de seguridad social, al tiempo que en reiteradas oportunidades, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, ha señalado que la seguridad social hace referencia al conjunto de medios de protección institucionales frente a los riesgos que atentan contra la capacidad y oportunidad de los individuos y sus familias, para generar los ingresos suficientes en orden a una subsistencia digna.

Sobre este particular, la jurisprudencia ha sido unánime al señalar que

“... según lo consagra el artículo 38 de la Ley 21 de 1982, las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista por el Código Civil, las cuales cumplen funciones de seguridad social y se encuentran sometidas al control y vigilancia del Estado. Conforme a los lineamientos de la jurisprudencia²⁰, se definen como entes jurídicos de naturaleza especialísima, cuya función predeterminada es el pago del subsidio familiar, entendida ésta como una prestación social de obligatorio pago por parte de todos los empleadores del sector público o privado que tuvieran uno o más trabajadores de carácter permanente²¹. Actividad que cumplen en consonancia con aquellas adicionales que, a partir de los recaudos del subsidio familiar que administran, tanto la Ley 100 de 1993 como la Ley 789 de 2002 le han asignado y que, en todo caso, están relacionadas con el régimen subsidiado de salud y con otras prestaciones propias de la seguridad social.”

²⁰ Cfr. las Sentencias C-575 de 1992, C-183 y C-508 de 1997. También se puede consultar la Sentencia N° 32 del 19 de marzo de 1987, de la I.I. Corte Suprema de Justicia.

²¹ Ley 21 de 1982, citada en la Sentencia C-575 de 1992.



La Corte Constitucional ha dicho igualmente que las Cajas de Compensación Familiar administran el subsidio familiar en Colombia el cual ha buscado beneficiar a los sectores más pobres de la población, estableciendo un sistema de compensación entre los salarios bajos y los altos, dentro de un criterio que mira a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar. Los medios para la consecución de este objetivo son básicamente el reconocimiento de un subsidio en dinero a los trabajadores cabeza de familia que devengan salarios bajos, subsidio que se paga en atención al número de hijos; y también en el reconocimiento de un subsidio en servicios, a través de programas de salud, educación, mercadeo, recreación y muchos otros.

El sistema de compensación del subsidio familiar es entonces un mecanismo de redistribución del ingreso, en especial si se atiende a que el subsidio en dinero se reconoce al trabajador en razón de su carga familiar y de unos niveles de ingreso precarios, que le impiden atender en forma satisfactoria las necesidades más apremiantes de alimentación, vestuario, educación y alojamiento.²²

Sobre los recursos que las Cajas de Compensación Familiar recaudan con el objeto de liquidar y pagar el subsidio familiar en dinero o hacerlo efectivo en especie a favor de los beneficiarios previstos en el ordenamiento jurídico, **la Corte Constitucional ha señalado que éstos hacen parte del sistema de seguridad social**, que son de naturaleza parafiscal atípica o *sui generis* y que se encuentran sometidos a las prescripciones previstas en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, por lo cual sólo pueden ser usados para tales fines.

Por ello, el Sistema de Seguridad Social Integral no sólo está conformado por los subsistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales, sino que también incluye otras prestaciones propias del Sistema de la Protección Social como las resultantes del Sistema de Compensación Familiar, puesto que éste aparece de plano consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano según la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Así, el Sistema de Compensación Familiar se configura por:

- a. El Subsidio Familiar, en dinero o en especie, como una prestación social;
- b. El conjunto de recursos que se recaudan para el reconocimiento, liquidación y pago de dicha prestación social, esto es, las contribuciones parafiscales especiales, así como los demás recursos que reciben las Cajas de Compensación

²² Corte Constitucional. Sentencia C-508 de 1997.

de otras fuentes –públicas o privadas, de origen nacional o de origen externo, para la ejecución de proyectos y programas como entidades que cumplen funciones de seguridad social;

c. Las autoridades del sistema, esto es, las

- Que ejercen las funciones de regulación y reglamentación; de dirección, tutela; orientación y coordinación, tales como, el Congreso de la República, el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, el CONPES Social y el Ministerio de la Protección Social.

- Que cumplen funciones de asesoría, como el Consejo Asesor de Subsidio Familiar.

- Que cumplen funciones de autorización, inspección, vigilancia, supervisión, control e intervención respecto de las Cajas de Compensación o todas o algunas de las actividades que realizan, como la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia de Salud y la Superintendencia Financiera.

- Las Cajas de Compensación Familiar, como entidades que cumplen funciones de seguridad social y como tales, instrumentos principales para la ejecución de la política social.

- Los usuarios y beneficiarios del Sistema, esto es, los trabajadores y sus familias.

Téngase presente que el Sistema de Compensación Familiar ha tenido tres épocas normativas distintas, a saber:

Aquella con la cual nació el sistema a partir de 1948 y que luego se fue ampliando especialmente desde 1957 hasta 1980;

La contenida en disposiciones expedidas entre 1981 y 1992, la cual tuvo un análisis especial por parte de la Corte Suprema de Justicia como tribunal constitucional de acuerdo con la Constitución vigente en esa época; y,

La contenida en las leyes que se han expedido a partir de 1993, siendo las más recientes las contenidas en las Leyes 789 de 2002, el Decreto 1769 de 2003, la Ley 920 de 2004, la Ley 1129 de 2010 y la Ley 1438 de 2011, sin perjuicio de algunas pequeñas disposiciones legales dictadas de manera complementaria,



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asacajas@asacajas.org.co
www.asocojas.org.co
Bogotá, D.C. - Calambio

todas las cuales desarrollan la Constitución Política de 1991 y tienen ahora un nuevo análisis constitucional conforme a ella por parte de la Corte Constitucional.

Como se ve, se trata de tres modelos normativos distintos, solo que aún se mantienen vigentes disposiciones legales del segundo período, mientras que las del tercer período obedecen a nuevos paradigmas, a nuevos principios tutelares como el de la dignidad humana y el del Estado Social de Derecho, a nuevos derechos constitucionales fundamentales y derechos sociales que tienen un núcleo esencial y contenido más amplio, motivo por el cual existen nuevos precedentes judiciales que han determinado un alcance y contenido también diferentes, lo cual demanda compatibilizar las normas vigentes expedidas en el segundo período al amparo de la Constitución anterior, con las nuevas normas expedidas en el tercer período al amparo del nuevo orden constitucional.

Así, por ejemplo, luego de definir la vigencia y derogatoria del conjunto de normas legales relacionadas con el subsidio familiar tanto en dinero como en especie y servicios, ha sido necesario adoptar las medidas administrativas necesarias para la cumplida ejecución tanto de la Ley 21 de 1982 como de la Ley 789 de 2002 y el Decreto Ley 1769 de 2003, en forma tal que se garantice plenamente el principio de compensación en un régimen de contribuciones, sin perjuicio de la asistencia que deba o pueda brindarse de manera complementaria y en la medida en que a ello haya lugar.

Aquí debe tenerse siempre presente que el sistema es de compensación en un régimen contributivo y no un sistema asistencial como servicio social complementario. Tampoco debe confundirse el sistema de compensación que opera en un esquema contributivo con el régimen cooperativo o de economía solidaria el cual obedece a otros principios, se rige por su propia normatividad y tiene sus propias instituciones.

En consecuencia, las Cajas de Compensación Familiar son entidades privadas que cumplen funciones de seguridad social en los términos y condiciones previstas por el ordenamiento jurídico, razón por la cual se sujetan a una regulación legal especial, la cual se viene expidiendo desde 1948, que define su creación y funciones, la cual se relaciona con la política social y, en particular, con el subsidio familiar, y sus actividades complementarias, como expresión de la seguridad social integral.

En los anteriores términos queda claro que de considerar constitucional el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, reformatorio del artículo 12 de la Ley 179 de 1994, es necesario aclarar, con el objetivo de proteger una prestación primordial de los



trabajadores, que **los recursos parafiscales destinados al pago del subsidio familiar hacen parte de la Seguridad Social en Colombia**, para que a estos se les aplique la excepción consagrada en la parte final del inciso tercero de esta norma.

V. COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer, tramitar y decidir definitivamente sobre la demanda, toda vez que las normas acusadas hacen parte de una Ley de la República expedida por el Congreso de la República.

VI. PETICIÓN

De conformidad con las consideraciones expuestas, respetuosamente me permito solicitar de la Corte Constitucional, declarar, mediante Sentencia que haga tránsito a cosa juzgada constitucional, la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

VII. SOLICITUD SUBSIDIARIA DE DECLARATORIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA

En el evento en que los H. Magistrados consideren que la norma no es inexecutable, respetuosamente solicitamos la declaratoria de exequibilidad condicionada, en el sentido de entender que las Cajas de Compensación Familiar y el Sistema del Subsidio Familiar forman parte del Sistema General de Seguridad Social en nuestro país, y que en tal sentido dichas entidades sin ánimo de lucro quedan cobijadas con la excepción que trae la misma norma al señalar "**salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social**".

VIII. SOLICITUD DE AUDIENCIA PÚBLICA

De conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Decreto 2067 de 1991, respetuosamente solicito a los H. Magistrados de la Corte Constitucional, **convocar a audiencia pública** con el fin de aclarar y profundizar en los argumentos y hechos relevantes expuestos en el presente escrito de demanda.



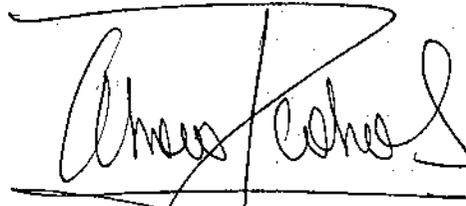
ASOCAJAS
ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
P8X: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asocajas@asocajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

IX. NOTIFICACIONES

El suscrito recibirá notificaciones en la Secretaría de la Corte Constitucional o en la Calle 39 No. 19-29 de la actual nomenclatura de la Ciudad de Bogotá D.C. Teléfonos: 3232765 – 3232761.

De los H. Magistrados de la Corte Constitucional, con todo respeto y atención,



ÁLVARO JOSE COBO SOTO
C.C. No. 16.583.190



ASOCAJAS
ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR



NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asocajas@asocajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

www.legismovil.com 044

ANCCE - No. 0407

Bogotá, D.C. 21 MAR 2014

H. Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Ref.: Expediente D-10125, Magistrado Sustanciador: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
Corrección de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 81, de la Ley 1687 de 2013, que modificó el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, por la cual se decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

Honorables Magistrados:

ÁLVARO JOSÉ COBO SOTO, mayor de edad, con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá, D.C., identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 16.583.190 de Cali, encontrándose dentro del plazo legal concedido, presentó las correcciones solicitadas por el Despacho del Magistrado Sustanciador en el auto del 14 de marzo de 2014, por medio del cual se inadmitió la demanda de acción pública de inconstitucional en contra de artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, que modifica el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, por la cual se decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2014.

I. Razones de la inadmisión de la demanda

De acuerdo con el auto de 14 de marzo de 2014, la demanda de acción pública de inconstitucionalidad de referencia, no cumple con los presupuestos exigidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en aquello que se refiere al señalamiento del "concepto de la violación", teniendo en cuenta que, según la sentencia C-1052 de



ASOCAJAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS
DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

NIT: 860 032 749 - 5
Calle 39 # 19 - 29
PBX: (571) 323 27 65
Fax: (571) 340 59 24
asocajas@asocajas.org.co
www.asocajas.org.co
Bogotá, D.C. - Colombia

2001, éste debe estar sustentada en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Los defectos concretos señalados por el Despacho Sustanciador son los siguientes:

1. Respecto al cargo titulado *"falta de competencia del legislador para reformar la Ley orgánica de presupuesto por medio de una Ley ordinaria"*, el auto en cuestión consideró lo siguiente:

"Advierte el Despacho que dicho cargo lleva consigo argumentos confusos por cuanto entran en contradicción con afirmaciones que el actor realiza posteriormente a lo largo de su escrito. Por ejemplo, a pesar de que inicialmente acusa de inconstitucional el artículo por expedirse a través de una ley ordinaria, pareciera que, en general, solicitara la inexequibilidad de toda la Ley 1687 de 2013, pues argumenta que 'el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de una ley ordinaria, materias que la Constitución ha reservado exclusiva y estrictamente a un trámite más exigente como lo es el de la ley orgánica'.

"Además de lo anterior, con posterioridad en un cargo que no está referido al procedimiento, sino al contenido del artículo 81 acusado, afirma lo siguiente: '...se considera que aun cuando la modificación de una ley orgánica por medio de una Ley ordinaria sea considerada como constitucional que, como se explicó, fue lo que hizo el artículo 81 de la Ley bajo comentario, (es decir, que no hubo un vicio de competencia del legislador), materialmente la modificación introducida por esta norma al artículo 12 de la Ley 179 de 1994 es inconstitucional, debido a que incluye como entidades sometidas al presupuesto general de la Nación, entes privados y particulares que no se encuentran enunciados en el artículo 352 constitucional...' (folio 14). Así pues, se puede concluir de lo anterior que el demandante defiende el cargo material a riesgo de contradecir literalmente el que inicialmente planteó como de forma, lo cual reviste falta de suficiencia y especificidad.

2. En cuanto a los cargos propuestos en contra del contenido material de la norma, titulados: *"La Constitución y la Ley orgánica del presupuesto no incluyen 'entidades privadas o particulares' como entes sujetos al Presupuesto General de la Nación"; "Violación de los derechos de los trabajadores con menores ingresos (infracción de los artículos 48, 53, 42 y 51, entre otros, de la Constitución)"; y "Duplicación de funciones administrativas en violación de los principios constitucionales de la 'Función Administrativa' (artículo 209 C.P.)"*, el Despacho sustanciador afirmó lo siguiente:



"...respecto de los cargos dirigidos a que se declare inexecutable la norma por su contenido, ante el desconocimiento de los artículos 42, 48, 53, 51, 209 y 352 de la Constitución, el Despacho advierte que carecen de pertinencia, pues de la lectura de cada uno de ellos no es difícil concluir que se trata más de reproches sobre la conveniencia o no de la norma demandada, que de un juicio de constitucionalidad concreto que le permita a la Corte entrar a definir el asunto..."

3. Por último, se señala que hay una falta de especificidad en la demanda a la hora de señalar como normas constitucionales infringidas por el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, los artículos 1, 2, 4, 13 y 44, sin que a lo largo del escrito de demanda se especificara el concepto de la violación de los mismos.

II. Corrección de los defectos señalados por el Despacho Sustanciador

1. Falta de competencia del legislador para reformar la Ley orgánica del presupuesto (art. 12 de la Ley 179 de 1994) por medio de una Ley ordinaria (art. 81 de la Ley 1687 de 2013)

De acuerdo con los apartes transcritos del auto de inadmisión de la demanda, el Despacho Sustanciador considera que a pesar de que el primer cargo cumple con las condiciones de **claridad** del concepto de la violación, adolece de **suficiencia y especificidad**, por dos razones: (i) porque de algunos apartes de la demanda al Despacho le surge la confusión de si se reprocha toda la Ley 1687 de 2013 o sólo el artículo 81 de este texto, debido a que se afirmó que *'el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de una ley ordinaria, materias que la Constitución ha reservado exclusiva y estrictamente a un trámite más exigente como lo es el de la ley orgánica'*; y (ii) porque, posteriormente, en el cargo *"La Constitución y la Ley orgánica del presupuesto no incluyen a 'entidades privadas o particulares' como entes sujetos al Presupuesto General de la Nación"*, se afirmó que de encontrarse constitucional el procedimiento de aprobación de la Ley demandada, el contenido material del artículo 81 demandado es inconstitucional.

(i) Al respecto de la primera cuestión alegada por el Despacho Sustanciador, se aclara que el objeto de la demanda de inconstitucionalidad es el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, por medio del cual se modificó el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, norma que se considera contrario al artículo 151 de la Constitución que



ordena un proceso legislativo reforzado respecto de las normas orgánicas, tal como se afirmó en la demanda y como se reitera en esta oportunidad.

La Ley 1687 de 2013 (Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2014) es una ley ordinaria proferida por el Congreso de la República en armonía con el artículo 349 constitucional, que le ordena a este órgano a que durante los tres primeros meses de cada legislatura "y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica", discuta y expida el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones.

Es por ello que su contenido debe obedecer a la determinación de, precisamente, el presupuesto general de la Nación y siempre de acuerdo con lo regulado estricta y expresamente en la Ley orgánica del presupuesto.

Lo que no puede incluir esta ley ordinaria es una modificación al contenido de una ley orgánica como lo hace el artículo 81 demandado, debido a que éste se dirige a modificar un aspecto sustancial de la Ley Orgánica 179 de 1994, contenido en su artículo 12, y que se refiere al tipo de contribuciones parafiscales que harían parte del Presupuesto General de la Nación, además de incluir a entidades privadas que ni en la Constitución Política, ni en el texto original de la Ley Orgánica, se mencionan.

De esta forma, se ha vulnerado la reserva de ley orgánica como se expresó por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1246 de 2001¹, toda vez que el Congreso ha regulado por medio de un artículo de una ley en ejercicio de su competencia ordinaria ordenada por el artículo 349 constitucional, un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas. Esta violación de la reserva de ley configura una clara falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de una ley ordinaria, materias que la Constitución ha reservado exclusiva y estrictamente a un trámite más exigente como lo es el de la ley orgánica.

Se advierte que este no es un simple vicio formal, como lo ha dicho la Corte², lo propio de un vicio formal se da cuando la autoridad de que se trate estando

¹ Ver entre otras, en el mismo sentido: Sentencias C-482 de 2008, C-795 de 2000, C-541 de 1995.

² Corte Constitucional, Sentencia C-600A de 1995. "En cambio, la vulneración de la reserva de ley orgánica es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma -que puede



facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, NO las utiliza, por lo que incurre en irregularidades de trámite. Por el contrario, la violación de la reserva de ley orgánica supone que el Congreso está incorporando en una ley ordinaria, como lo es la ley anual del presupuesto, ciertos contenidos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica del presupuesto, lo cual configura un verdadero vicio material de competencia RESPECTO DEL ARTÍCULO ESPECÍFICAMENTE DEMANDADO que, por consiguiente, debe ser declarado inexecutable.

(ii) En cuanto al segundo reproche hecho por el Despacho Sustanciador, se advierte que la razón de dividir todos los cargos erigidos en la demanda entre "cargos sobre el procedimiento" y "sobre el contenido material", tuvo por objeto la exposición de todos los defectos constitucionales que la norma demandada presenta, desde luego bajo el presupuesto de que si la Corte Constitucional encuentra procedentes los primeros cargos, no sea necesario revisar los segundos y viceversa, es decir, si no acepta los primeros cargos, entre a considerar los segundos.

El párrafo citado por el auto inadmisorio de la demanda, que se consideró como contrario a los principios de suficiencia y especificidad de la demanda de acción de inconstitucionalidad, y que se encontraba en la demanda en el cargo titulado "La Constitución y la Ley orgánica del presupuesto no incluyen a 'entidades privadas o particulares' como entes sujetos al Presupuesto General de la Nación", fue el siguiente:

"Por las razones mencionadas, se considera que aun cuando la modificación de una ley orgánica por medio de una Ley ordinaria sea considerada como constitucional que, como se explicó, fue lo que hizo el artículo 81 de la Ley bajo comentario, (es decir, que no hubo un vicio de competencia del legislador), materialmente la modificación introducida por esta norma al artículo 12 de la Ley 179 de 1994 es inconstitucional, debido a que incluye como entidades sometidas al

ser perfecta- sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma -la ley ordinaria- ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma -la ley orgánica-. Esto configura un verdadero vicio material de competencia pues, como ya lo ha dicho esta Corporación, la competencia es el "presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma". Ahora bien, la violación de la reserva de ley orgánica implica precisamente que el Congreso no tiene la autorización constitucional -esto es, carece de competencia y de legitimidad- para utilizar la forma de la ley ordinaria para materias que la Carta ha atribuido a la forma de la ley orgánica. Estamos pues en presencia de un vicio de competencia que, como esta Corporación ya lo ha señalado en anteriores decisiones, no es de forma sino material".



presupuesto general de la Nación, entes privados y particulares que no se encuentran enunciados en el artículo 352 constitucional

En este aparte, se pretendió advertir que, si la Corte Constitucional desechaba el primer cargo referido al vicio de competencia y, por tanto, consideraba que fue constitucional la modificación de una Ley orgánica por parte del artículo 81 de la Ley ordinaria demandada, entonces, aun en ese escenario, era procedente declarar la inconstitucionalidad de ese artículo, debido a que materialmente, es decir, su contenido, es contrario a la Constitución.

Ello, por cuanto que, como se afirmó en el cargo referido, esta norma incluye "...como entidades sometidas al presupuesto general de la Nación, entes privados y particulares que no se encuentran enunciados en el artículo 352 constitucional...". En efecto el artículo mencionado determina qué entidades públicas están sujetas al presupuesto general de la Nación, dentro de las cuales no están mencionadas entidades tales privadas o particulares que menciona el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013

Es así como, se insiste, en la demanda se pretendió identificar todos los defectos constitucionales que el artículo demandado presenta, por lo que la contradicción mencionada por el auto admisorio de la demanda no es tal, debido a que se trata de promover una revisión total de constitucionalidad de la norma en cuestión, teniendo en cuenta que, con la identificación del vicio de competencia señalado en el primer cargo, no es necesario seguir adelante con el análisis de los demás cargos sobre la materia.

2. Inconstitucionalidad del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 por la violación de los artículos 42, 48, 51, 53, 209 y 352.

De acuerdo con el auto de inadmisión de la demanda, los argumentos presentados para sustentar el concepto de violación de los artículos constitucionales mencionados, se refieren exclusivamente a discutir la conveniencia de la norma demandada, por lo cual carecen de pertinencia.

Al respecto, se expondrá brevemente la razón de la inconstitucionalidad de cada uno de los artículos referidos, con el objeto de demostrar que sí se trata de auténticos reproches de naturaleza constitucional, fundados en la contradicción entre la norma cuestionada y los preceptos de la carta superior:



- Contradicción con el artículo 352 de la Constitución:

Este artículo establece el mandato constitucional referido a que "...la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo..", lo cual supone una definición constitucional de los destinatarios de las normas presupuestarias de la Ley Orgánica del Presupuesto.

No obstante esta determinación precisa constitucional, el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 modificó el artículo 12 de la Ley Orgánica 179 de 1994, en el sentido de incluir como parte del Presupuesto General de la Nación, las contribuciones parafiscales administradas por órganos particulares, es decir, entes distintos a los determinados por el artículo constitucional transcrito:

Al respecto de la naturaleza de las normas orgánicas se ha dicho por la Corte Constitucional que éstas, si bien éstas someten las leyes ordinarias de presupuesto, se limitan a organizar lo ya constituido por la Constitución, por lo cual no pueden ir más allá de lo ordenado por la Constitución. Dijo la Corte al respecto³:

"Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución."

Lo anterior significa que la ley anual del presupuesto consagrada en la Ley 1687 de 2013, en lugar de mantenerse dentro de los claros límites que le impone el ordenamiento jurídico por medio de la Constitución y de los mandatos, lineamientos, reglas y condiciones previstos en la ley orgánica para la aprobación, planeación, estructuración y ejecución del presupuesto, lo que hizo fue transgredir tales normas, con inclusión de reglas que jamás fueron reguladas o tenidas en

³ Sentencia C-337 de 1993.



cuenta allí, situación que, sin lugar a dudas, vulnera e infringe en forma palmaria los mandatos constitucionales señalados en la presente demanda.

- Contradicción con el artículo 209 de la Constitución:

El artículo 209 de la Constitución establece los principios que debe seguir la administración pública, de la siguiente manera:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

El artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, en su inciso tercero, expresamente le encarga al Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) una función específica de supervisión de los presupuestos de aquellos órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación y que administran contribuciones parafiscales⁴.

Por esta razón, en materia de las Cajas de Compensación Familiar, esta competencia específica se considera inconstitucional, al contrariar directamente los principios constitucionales de la administración pública a la eficacia, celeridad y economía, consagrados en el artículo 209 de la Carta.

Lo anterior, debido a que ya existe una entidad estatal encargada de la supervisión y vigilancia de estos entes particulares en materia de su presupuesto, que es la Superintendencia del Subsidio Familiar. Por tal razón, en esta materia y respecto de las Cajas de Compensación Familiar, existirían dos entidades públicas con la misma función de control, lo cual es, como se mencionó, violatorio de la eficacia, la celeridad y la economía, como principios de la función administrativa consagrados en la Constitución.

En efecto, de acuerdo con el Decreto 2595 de 2012, por el cual se reestructura la Superintendencia del Subsidio Familiar, los objetivos de esta entidad son, entre otros: (i) ejercer la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los

⁴ “Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.”



aportes y pagar las asignaciones del subsidio familiar, con el propósito de que su constitución y funcionamiento se ajusten a la ley y a sus estatutos internos; (ii) controlar las entidades vigiladas y velar por que cumplan con la prestación de los servicios sociales a su cargo, con sujeción a los principios de eficiencia y solidaridad, en los términos que establezca la ley; (iii) dar especial atención, en el desempeño de sus funciones de inspección y vigilancia, a las prioridades que trace el Gobierno Nacional en el área de la seguridad social; y (iv) adoptar políticas de inspección y vigilancia orientadas a que las instituciones vigiladas se modernicen e incorporen desarrollos tecnológicos que aseguren un progreso adecuado de las mismas.

En desarrollo de estas finalidades, el Decreto establece las funciones atribuidas a las del Superintendente, entre las cuales encontramos:

1. Ejercer 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 la ley y a sus estatutos internos;

2. Controlar las entidades vigiladas y velar por que cumplan con la prestación de los servicios sociales a su cargo, con sujeción a los principios de eficiencia y solidaridad, en los términos que establezca la ley;

3. Dar especial atención, en el desempeño de sus funciones de inspección y vigilancia, a las prioridades que trace el Gobierno Nacional en el área de la seguridad social;

(...)

6. Ejecutar el control administrativo financiero y contable sobre las entidades sometidas a su inspección y vigilancia;

7. Solicitar a las entidades vigiladas los estados financieros, para que el Superintendente formule sus observaciones, las cuales serán de obligatoria consideración por parte de la entidad vigilada;

8. Definir para cada entidad vigilada, atendiendo lo prescrito por la ley, planes de desarrollo, necesidades básicas insatisfechas, límite máximo del monto anual de las inversiones, gastos administrativos y la formación de las reservas, con el fin de procurar el máximo beneficio para la familia y personas a cargo de los trabajadores con derecho a la prestación social del subsidio familiar;



10. Aprobar o improbar los planes y programas de inversión para obras o servicios sociales que deben prestar las entidades bajo su vigilancia, y sin cuya autorización aquellos no podrán emprenderse;

11. Con el objeto de propender a la más eficiente administración y control, estatuir las normas y procedimientos a que debe someterse el régimen de contratación de obras, servicios y suministros en las entidades sometidas a su vigilancia y aprobar o improbar toda clase de negociaciones de bienes inmuebles de su propiedad.

Con base en lo anterior, surge de forma clara que, antes de la expedición de la norma demandada, la única autoridad encargada de vigilar la planeación y el presupuesto de las Cajas de Compensación en materia del subsidio familiar, era la Superintendencia de Subsidio Familiar; era esta entidad de control y vigilancia la que por Ley debe encargarse de que los dineros del subsidio familiar fueran manejados correctamente. Por orden del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, ahora son dos las autoridades públicas encargadas de hacer esta labor, en violación del artículo 209 constitucional

- Contradicción con el artículo 48 de la Constitución:

Esta norma constitucional establece que el dinero recaudado por las instituciones de seguridad social, entre las cuales naturalmente se encuentran las cajas de compensación familiar, no puede ser empleado para fines distintos a la seguridad social.

Este precepto, tiene una doble consecuencia que son las dos caras de la misma moneda: primero, que los dineros recibidos por las Cajas de Compensación Familiar para el subsidio familiar, deben obligatoriamente estar al servicio de esta prestación social; y, segundo, que está prohibida cualquier desviación u obstaculización de estos fondos por finalidades distintas a aquella social para la cual se crearon, aun cuando sea ordenada por el legislador.

El artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, de acuerdo con el Gobierno Nacional, supone obligar a las Cajas de Compensación Familiar a someter al Confis el presupuesto de inversión de los dineros que utilizan para materializar la prestación "subsidio familiar"⁵, de esta forma, la administración de estos dineros se ve afectada y, por

⁵ De acuerdo con el Decreto Reglamentario No. 3035 de 2013 del Ministerio de Hacienda.

ende, la prestación del servicio desviando la materialización de este dinero de la seguridad social en contradicción con el artículo 48 Constitucional.

- Contradicción con el artículo 53 de la Constitución:

Esta norma de la Constitución dispone que la legislación laboral debe tener en cuenta para su desarrollo, una serie de principios que se constituyen en un mínimo de protección para el trabajador. Varios de los postulados mencionados dentro de este marco constitucional, hacen referencia al subsidio familiar, tales como: una remuneración mínima vital y móvil, la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario.

El artículo 81 demandado, al consagrar trabas presupuestales al manejo de los recursos que se utilizan para la materialización de esta prestación, está claramente afectando la adecuada y eficiente prestación del subsidio familiar, por lo que supone un peligro al marco de protección del trabajador ideado por la Constitución en este artículo 53.

- Contradicción con el artículo 42 de la Constitución:

Afectar de cualquier forma el subsidio familiar implica un perjuicio general a la familia como núcleo social de la sociedad, en violación del artículo 42 de la Constitución y, en particular, agrava de manera específica la situación de las familias más vulnerables pues son éstas las destinatarias de los beneficios del subsidio en primer lugar.

El artículo 42 superior ordena al Estado y a la sociedad asegurar a la familia una "protección integral". Según lo ha señalado la Corte Constitucional en numerosas providencias, el subsidio familiar no es tan solo una prestación social, es además, un "mecanismo de redistribución del ingreso" que pretende garantizar el bienestar de la familia. Lo anterior es así, debido a que la repartición de dicho subsidio atiende a (i) la carga familiar de cada trabajador, esto es, el número de personas dependientes de aquel (quienes además suelen ser sujetos de especial protección) y (ii) los niveles de ingreso de aquellos. De esta forma, aquel que se encuentra en mayor necesidad recibe una mayor ayuda logrando el objetivo mencionado.



La norma demandada claramente afecta la administración del subsidio familiar y, por esa vía, afecta la familia como objeto de protección integral de acuerdo con este mandato constitucional.

- Contradicción con el artículo 51 de la Constitución:

Cuando el legislador creó el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, intervino en la administración de los dineros destinados a la prestación social "subsidio familiar", lo cual afectó la prestación del subsidio familiar, el cual tiene como una de sus principales consecuencias positivas, la protección del derecho a la vivienda consagrado en el artículo 51 Constitucional.

Según se desprende de lo afirmado por la Corte Constitucional en la sentencia C-075 de 2006, la consecución de una vivienda es un objetivo de enorme importancia para el Estado colombiano, y las Cajas de Compensación deben facilitar esta adquisición por medio de su colaboración. Con mayor precisión, en la sentencia en comento, la Corte manifestó lo siguiente: *"La Constitución Política al adoptar la fórmula del Estado Social de Derecho (C.P. art. 1º), propugna por la democratización de la propiedad, que tiene como objeto generar condiciones propicias para permitir que ciertos grupos tengan acceso a ésta más fácilmente"*.

Cuando la norma demandada afectó el subsidio familiar, afectó directamente los objetivos que se consiguen con esta prestación social, entre ellos, la consecución de una vivienda digna.

3. *Infracción por parte del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, de los artículos 1, 2, 4, 13 y 44.*

El auto de inadmisión de la demanda descartó la inconstitucionalidad de los artículos mencionados al no haberse mencionado expresamente el concepto de la violación de los artículos en comento.

En primer lugar, se considera que la violación de los artículos constitucionales referidos a la protección de la seguridad social, los principios básicos laborales constitucionales, la protección de la familia, y de la vivienda digna, supone en sí mismo la violación de los artículos 1 y 2 de la Constitución, en la medida en que se trata de la vulneración de los principales presupuestos del Estado Social y de



Derecho que reclama el artículo primero, y la insatisfacción de los valores constitucionales del artículo segundo, sobre todo de la prosperidad general y de la facilitación de la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica.

En segundo lugar, el artículo 13 de la Constitución se ve vulnerado por la norma demandada, debido a que una de las tareas prioritarias del Estado Social de Derecho consiste en combatir la pobreza. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que dicho deber se encuentra en el artículo 13 superior, el cual consagra la "cláusula de la erradicación de las injusticias presentes" (sentencia SU-225 de 1998). En consecuencia, la lucha contra la pobreza no constituye una tarea que de manera discrecional -esto es, potestativa- pueda asumir el estado colombiano. Antes bien, es una obligación constitucional que le es directamente exigible mediante las acciones judiciales que para tal fin han sido dispuestas por el ordenamiento.

Pues bien, dentro de ese contexto se enmarca el subsidio familiar, dado que éste es uno de los más importantes instrumentos que han sido concebidos para la mejora de las condiciones de vida de los asalariados que reciben ingresos insuficientes de cara a las obligaciones familiares que deben atender. El Estado colombiano ha replicado el modelo de seguridad social experimentado en el extranjero con gran éxito, lo cual se refleja en los pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que la corporación no ha dudado en calificar al subsidio familiar como un auténtico "mecanismo de redistribución del ingreso".

Cuando la norma demandada afecta la administración del subsidio familiar con obstáculos presupuestales a cargo de las Cajas de Compensación Familiar, afecta la adecuada prestación del subsidio familiar, por lo cual, es evidente la inconstitucionalidad de tal disposición, al afectar por este medio la lucha en contra de la desigualdad.

En tercer lugar, el artículo 44 Constitucional establece que "*son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión*".

Cuando el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, afecta la administración del subsidio familiar del modo en que se ha afirmado, está afectando las familias de los



trabajadores, donde se protege principalmente, por mandato constitucional, a los niños y niñas, a quienes se les debe garantizar, como se lee del artículo transcrito, la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social y la alimentación equilibrada.

El subsidio familiar es una prestación social que, precisamente, se dirige a proteger a las familias de los trabajadores, por lo cual, para su afectación, como lo hace la norma bajo estudio, debe primero ponderarse el grave daño que tendría las demoras en su prestación de la misma forma que cualquier obstáculo propuesto por la Ley.

Por último, el artículo cuarto de la Constitución se ve claramente vulnerado, cuando el legislador, no obstante todos los artículos constitucionales mencionados, decide crear un artículo en violación de la competencia que tiene para legislar, y que afecta la administración adecuada de los recursos asignados por el ordenamiento jurídico a la prestación del subsidio familiar. Este precepto establece que la Constitución Política es la norma de cierre del Derecho Objetivo de Colombia, pero la Ley 1687 en su artículo 81 hace caso omiso de esta superioridad y pasa por encima de todas las normas mencionadas.

Esperamos en los anteriores términos haber clarificado los puntos que el Honorable Despacho sustanciador consideró confusos en el auto de inadmisión de la demanda, y solicitamos tener este escrito como aclaratorio de la demanda presentada, con el fin de que sean tenidos en cuenta todos los argumentos expuestos en ambos escritos.

III. Petición

De conformidad con las consideraciones expuestas en la demanda y en este escrito de corrección de la misma, respetuosamente me permito solicitar de la Corte Constitucional, declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 81 de la Ley 1687 de 2013, que modificó el artículo 12 de la Ley 179 de 1994, bien sea por la verificación de los cargos por los vicios procedimentales de esta norma jurídica, o por aquellos referidos a la materia de aquella.

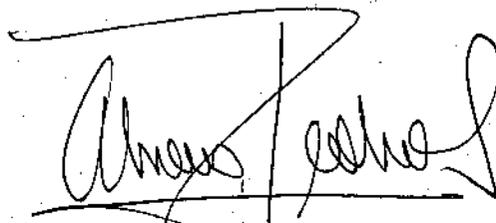
IV. Solicitud subsidiaria de declaratoria de exequibilidad condicionada

En el evento en que los H. Magistrados consideren que la norma no es inexecutable, respetuosamente solicitamos la declaratoria de exequibilidad condicionada, en el sentido de entender que las Cajas de Compensación Familiar y el Sistema del Subsidio Familiar forman parte del Sistema General de Seguridad Social en nuestro país, y que en tal sentido dichas entidades sin ánimo de lucro quedan cobijadas con la excepción que trae la misma norma al señalar "salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social".

V. NOTIFICACIONES

El suscrito recibirá notificaciones en la Secretaría de la Corte Constitucional o en la Calle 39 No. 19-29 de la actual nomenclatura de la Ciudad de Bogotá D.C. Teléfonos: 3232765 - 3232761.

De los H. Magistrados de la Corte Constitucional, con todo respeto y atención,



ÁLVARO JOSÉ COBO SOTO
C.C. No. 16.583.190