

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 789 DE 2002”**INVESTIGADORES:****ANTONIO JOSE GARCIA BETANCUR**

Abogado y Economista. Gerente General de Agremiación Digore. Representante de FEDECOLTIA (Federación Colombiana de Entidades Autorizadas para Afiliar en Forma Colectiva a Trabajadores Independientes al Sistema de Seguridad Social Integral) la cual está conformada por las siguientes entidades: Agremiación Digore, Asociación Mutual Amigo Real, Asociación de Trabajadores Independientes, Asociación Ayudarte, Labor Empresarial, Avanti Colombia y Corporación Nacional del Bienestar Social para Trabajadores Independientes, Agrucol, Sayco y Acinpro.

Correo electrónico: antonio.digore@gmail.com

LUIS FELIPE ZULUAGA MONARES

Abogado Tributarista.

Director General de LFZ. Firma Legal en Derecho Empresarial con énfasis en Tributación.

Correo electrónico: luisfelipe@lfz.com.co

PROYECTO DE LEY ____**“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 789 DE 2002”****EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En el presente documento, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República. Proyecto de ley mediante el cual, se busca modificar la cobertura del subsidio monetario, como especie del subsidio familiar, considerando el contexto económico y social del país y la estabilidad financiera del sistema, además, atendiendo a que, constitucionalmente, el subsidio familiar es una prestación social integrante de la

seguridad social; es decir, se desprende de la realización de un derecho fundamental, el cual debe gozar de especial protección por parte del Estado.

FUNDAMENTOS ECONÓMICOS

1. DATOS DEMOGRÁFICOS:

En primer lugar, la Ley 21 de 1982 define el subsidio familiar como "*una prestación social pagadera en dinero, en especie y en 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*".

En la actualidad, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley 789 de 2002, tienen derecho al subsidio familiar en dinero, los trabajadores cuya remuneración mensual no sobrepase los cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (\$ 5.200.000) y, que sumados sus ingresos con los de su cónyuge o compañero(a) no sobrepasen seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes (\$ 7.800.000).

Así mismo, el párrafo ibidem, también estableció la lista de personas a cargo o beneficiarios, que dan derecho a subsidio familiar en dinero, entre quienes se incluyen: Hijos, hijastros y hermanos hasta 18 años que sean huérfanos y, que convivan y dependan económicamente del trabajador y demuestren escolaridad; adicionalmente, también son beneficiarios los padres mayores de 60 años que dependan económicamente del trabajador. *No obstante, se dejó por fuera de este beneficio a los hijos, hermanos y padres, que, aunque cumplen las anteriores condiciones, son personas a cargo de cotizantes al régimen contributivo que tienen calidad de **trabajadores independientes**.*

Por lo anterior, y para mejor entender, exponemos lo que hemos llamado **TABLA 1** teniendo en cuenta que los beneficiarios del subsidio monetario son personas hasta de

18 años y padres mayores de 60 años. Según la **TABLA 1**, se observa que existe una *tendencia de aumento del índice de envejecimiento sobre la población joven*. Este indicador, expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores (60 años y más) y la cantidad de niños y jóvenes (menores de 15 años) multiplicado por 100, es decir, estadísticamente se debe interpretar que, por ejemplo, un valor de 10 significa que hay 10 adultos mayores (de 60 años y más) por cada 100 niños y jóvenes (menores de 15 años).

Por otro lado, con respecto al índice de juventud, según la **TABLA 1**, existe una tendencia de disminución. Este indicador expresa la relación entre la población joven (15 a 29 años) y la población total por 100, es decir, estadísticamente se debe interpretar que, por ejemplo, un valor de 10 significa que hay 10 jóvenes (de 15 a 29 años) por cada 100 habitantes del país.

Ahora bien; el índice de dependencia demográfica, que mide la población en edades "teóricamente" inactivas con relación a la población en edades "teóricamente" activas, muestra una tendencia a la disminución. Se debe interpretar estadísticamente en el sentido que un valor de 60 significa que, por cada 100 personas en edad de trabajar, existen 60 personas en edades inactivas.

TABLA 1.

Estos índices dan cuenta de la evolución histórica del comportamiento de fenómenos demográficos básicos como:	1985	1993	2005	2018
Índice de juventud ⓘ	30,66	28,50	26,18	26,00
Índice de envejecimiento ⓘ	16,78	20,11	29,21	58,71
Índice de dependencia demográfica ⓘ	73,95	70,64	65,86	55,95

Fuente: DANE - 2019.

De las estadísticas anteriores, se puede concluir, que, si bien existe un aumento considerable del envejecimiento sobre la juventud, también existe una disminución de la población joven con respecto al total de la población y, más importante aún, se demuestra que cada vez **son menos las personas jóvenes menores de 14 años y adultos mayores de 60** que potencialmente dependerían económicamente de personas en edad para trabajar.

En el **GRÁFICO 1**, podemos observar los grandes grupos de edad sobre la población total. Donde se puede concluir, que respecto de las edades que son potenciales beneficiarios del subsidio monetario, esto es, de 0 a 14 años y de más de 60 años, en el primer caso, existe una tendencia al decrecimiento de este grupo de edad pasando del 36.4% en 1985 al 22.61% en el 2018 del total de la población; mientras tanto, para el grupo de 60 años y más, se observa una tendencia al incremento al pasar de 6.11% en 1985 al 13.27% en el 2018 del total de la población.

Sin embargo, analizando en forma global el **GRÁFICO 1** podemos concluir que los potenciales beneficiarios del subsidio monetario, es decir, la población menor de 14 y mayor de 60, equivalía al 42.51% de la población total en 1985, mientras en el 2018 equivalía al 35.88% del total de la población.

GRÁFICO 1.



	0-14 años	15 – 59 años	60 años y más
1985	36.4%	59.61%	3.98%
1993	34.47%	61.01%	4.52%
2005	30.73	62.96%	6.31%
2018	22.61%	68.26%	9.14%

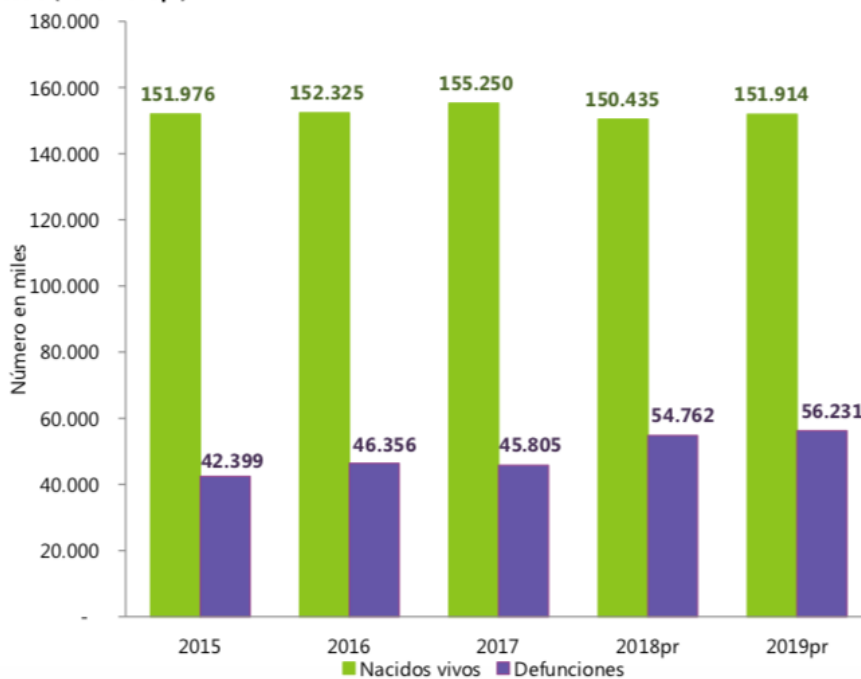
Fuente: DANE - 2019.

GRÁFICO 2 donde se expone el número de nacidos vivos y defunciones en Colombia durante el segundo trimestre hasta el 2018.

Se puede concluir que mientras el índice de natalidad se ha mantenido estable, no sucede lo mismo con el índice de defunciones, entre el 2015 hasta el 2019 aumento el 32.7%.

GRÁFICO 2.

Total nacional
II trimestre (2015-2019pr)



Fuente: DANE, Estadísticas Vitales.

De todos los datos estadísticos y análisis de la **TABLA 1**, **GRÁFICO 1** y **GRÁFICO 2**, se concluye que, de acuerdo con el comportamiento demográfico de los últimos años del potencial grupo poblacional beneficiario del subsidio monetario, **la cobertura de las Cajas de Compensación está disminuyendo actualmente y tiende a disminuir progresivamente.** Lo que desestima cualquier argumento sobre la inestabilidad financiera del sistema, producto de la ampliación de la cobertura actual del subsidio monetario por personas cargo, máxime aún, cuando, adicionalmente, se incrementaría la contribución del aportante (como se propone en el presente proyecto) quien, al mismo tiempo, es el beneficiario del subsidio monetario.

Toma especial relevancia, cuando se analiza la tendencia de la **TABLA 1** y el **GRÁFICO 1** acerca de la disminución del índice de juventud y la disminución del grupo de 0 a 14 años sobre población total, con respecto al **GRÁFICO 3**, ya que precisamente confirma que, hasta junio del año 2019, infancia y adolescencia ocupan el 51.56 % de las personas a cargo afiliadas al sistema de subsidio familiar.

GRÁFICO 3.



Por último, y para poner a salvo la estabilidad financiera del sistema, según un estudio elaborado por Sigma Dos¹, solo el 50% de los afiliados recibe subsidio por una persona, como así se expone:

TABLA 2.

Porcentaje de Afiliados que reciben subsidio por...	No de personas por las cuáles se recibe el subsidio
50%	1
35%	2
9%	3
2%	4
0,4%	5
0,1%	6
0,1%	7
4%	No Responde
100 %	

Fuente. Sigma Dos

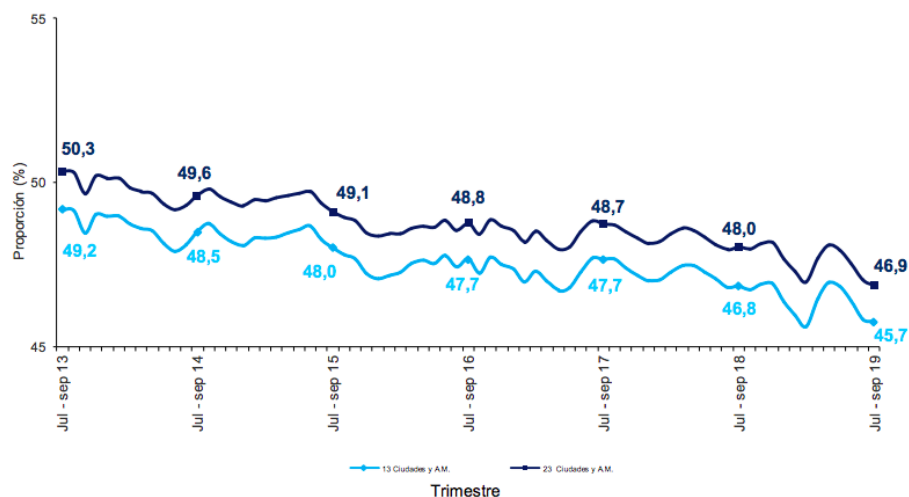
2. INFORMALIDAD:

Según el DANE, en Colombia en el año 2019, la proporción de población de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas (línea azul claro) fue 45,7% para el trimestre julio - septiembre 2019. Mientras, para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas (azul oscuro) fue 46,9%.

¹ PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR, pág. 141, 2014, elaborado por: ASOCAJAS (Asociación de Cajas de Compensación Familiar) y CODESS (Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social).

GRAFICO 4.

Total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas
Trimestre julio - septiembre (2013 - 2019)



Fuente: DANE, GEIH.

Lo anterior demuestra, que, si bien la población de ocupados informales tiende a reducirse, aún siguen representando una proporción muy importante de la población colombiana en capacidad de trabajar y, por ende, **necesitan de especial protección por su impacto en la economía nacional**; Maxime hoy después de haber sufrido el embate de la Pandemia.

3. POBREZA:

Un estudio de Sigma Dos² permitió evaluar la destinación del subsidio monetario que, a continuación:

² PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR, pág. 142, 2014, elaborado por: ASOCAJAS (Asociación de Cajas de Compensación Familiar) y CODESS (Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social).

TABLA 3.

Rubro de consumo	%
Alimentos	50%
Educación	28%
Vestuario	16%
Transporte	14%
Diversión	12%
Ahorro	10%
Vivienda (Servicios públicos, arriendo, arreglos locativos, etc.)	8%

Fuente. Sigma Dos

Los datos de la **TABLA 3** permiten concluir que **el subsidio monetario complementa las necesidades básicas insatisfechas de los beneficiarios y, adicionalmente, constituye un gran apoyo para las personas más necesitadas.** Esta afirmación toma especial relevancia, ya que, según el DANE, la pobreza multidimensional en el 2018 en las cabeceras fue de 13,8%, mientras en los centros poblados y rural disperso fue de 39,9%, es decir, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en centros poblados y rural disperso fue 2,9 veces el de las cabeceras. Y, por si fuera poco, en los dos últimos años viene desmejorando el indicador, es decir, está aumentando pobreza multidimensional en todos los niveles. Ver **TABLA 4.**

TABLA 4.

**Total nacional, cabecera y centros poblados y rural disperso
Año (2016 y 2018)**

Dominio	2016	2018	Variación p.p. 2018/2016
Total nacional	17,8	19,6	1,8*
Cabecera	12,1	13,8	1,7*
Centros poblados y rural disperso	37,6	39,9	2,3*

Fuente: DANE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2016 y 2018.

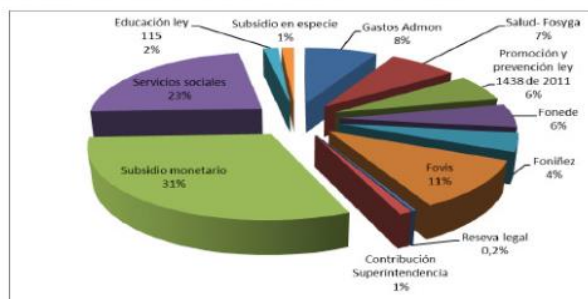
Nota: (*) corresponde a cambios estadísticamente significativos.

TABLA 5

DISTRIBUCIÓN DE APORTES DEL 4%

A continuación, la gráfica I muestra la forma como se distribuye el 4% correspondiente al valor que aportan los empleadores del valor total de su nómina.

Gráfica I: Distribución de recursos del Sistema de Subsidio Familiar



Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar- Cálculos propios

Como se observa en la gráfica I, el 31% de los recursos disponibles para el Sistema de Subsidio Familiar son destinados al subsidio monetario, seguido por el saldo para obras y programas sociales (23%). Así mismo, la normatividad destina porcentajes fijos para gastos en administración, contribución a la Superintendencia de Subsidio Familiar y Reserva Legal; mientras que para el cálculo de contribuciones destinadas a FONEDE, FONIÑEZ, FOVIS, contribución al FOSYGA se realizan mediante la determinación del Cociente particular⁵.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Wolfgang Schluchter (1968: p. 45-63) define en Estado Social de Derecho como:

“un sistema político que impone al Estado la misión de garantizar ciertos derechos considerados esenciales para la subsistencia mínima de la persona adentro de la sociedad sin privaciones irracionales; para tal efecto, al Estado se le atribuye la prestación o coordinación de ciertos servicios, tales como la asistencia sanitaria, la salud, la educación pública, la regulación del trabajo y la vivienda digna, los subsidios familiares, el acceso a recursos culturales y recreativos, asistencia a los grupos vulnerables o discriminados, tales como personas en situación de discapacidad, ancianos y menores,

inclusión social, protección del medio ambiente, planificación del mercado e impuestos sobre la renta, entre otros”

En igual sentido se ha manifestado la Honorable Corte Constitucional que, mediante las Sentencias C-107 de 2002 y C-408 de 1994 manifestó que la seguridad social “... *incluye el mayor número de servicios, auxilios, asistencias y prestaciones en general, diferenciándose de la escuela que la limita a lo básico. Un conjunto de derechos cuya eficacia compromete al Estado, la sociedad, la familia y la persona”*

Tal es la importancia de la seguridad social en nuestro orden constitucional que, mediante el artículo 48 de la Carta Magna, se consagró su carácter de irrenunciable para las personas y, **obligó al Estado a progresivamente ampliar su cobertura.**

De conformidad con la Constitución Nacional, y en particular, con lo dispuesto en el Preámbulo, los artículos 25, 48, 53 y a la jurisprudencia constitucional, **el subsidio familiar, aunque es considerado una prestación social, se subsume a un derecho fundamental como es la seguridad social.**

En varias oportunidades, la Corte Constitucional ha definido los fines del subsidio familiar, como en la Sentencia C-1173 de 2001 donde manifestó que: busca “... 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.”(Subrayas fuera de texto)

En similares términos, se expresó en la Sentencia C-256 de 2002 donde concluyo que: **“El Subsidio Familiar que se entrega a las personas pertenecientes a los sectores más pobres de la población, en la medida que busca dar ayuda a los niños cuyos padres no cuentan con los medios económicos suficientes para satisfacer todas sus necesidades, se conecta con el derecho al mínimo vital que es protegido tuteladamente.”**

En la Sentencia C-149 de 1994, la Corte aclaro que al legislador le corresponde la libre configuración legislativa en materia de seguridad social, y a su vez, de la ampliación de su cobertura a todos los habitantes con participación incluso de los particulares.

La Corte Constitucional puntualizo en la Sentencia C-440 de 2011 que el “... *subsidio familiar se inscribe en el ámbito de la seguridad social, y que de la Constitución se desprende un mandato para ampliar progresivamente la cobertura de ese sistema, de manera que no beneficie exclusivamente a quienes se encuentran en una relación laboral dependiente. Pero ha recalcado también la jurisprudencia constitucional, que por la naturaleza prestacional de los requerimientos que en esa dimensión se le formulan al Estado, le corresponde al legislador desarrollar las condiciones que permitan la materialización de ese objetivo Constitucional.”*

De conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, la ampliación de la cobertura del subsidio monetario por parte de las Cajas de Compensación a los trabajadores independientes sería una realización de los principios constitucionales de justicia; Estado Social de Derecho; la dignidad humana; seguridad social y solidaridad.

ASPECTOS A TENER EN CUENTA A LA HORA DE LA DISCUSION DEL PROYECTO

Para mejor proveer y facilitar la discusión hacemos un listado de los aspectos más relevantes del proyecto:

- **De acuerdo con el comportamiento demográfico de los últimos años; del potencial grupo poblacional beneficiario del subsidio. La cobertura de las cajas de compensación está disminuyendo y tiende a disminuir progresivamente; razón que desestima, cualquier argumento en contra de su viabilidad financiera; Maxime si se tiene en cuenta que se propone una**

cotización del 4% a cargo del trabajador independiente el cual está a su cargo en un 100%

- El 50% de los afiliados a las cajas, recibe subsidio familiar solo por una persona.
- Para el año 2019, teníamos el 46.9% de informales en capacidad de trabajar y de aportar; sector de gran importancia en la economía nacional. Cifra que hoy por la pandemia se elevó a más del 51%
- Pobreza multidimensional: Tabla No 4 indica la carencia de necesidades básicas del hogar (educación, salud; empleo; seguridad social, vivienda y nivel de vida en general) índice para el 2018: 39.9%
- Estado Social de Derecho: Garantiza ciertos derechos denominados esenciales: Saneamiento, salud, vivienda, educación, los subsidios familiares, lo cual implica un mandato constitucional establecido en el Estado Social de Derecho.
- Ampliación de la cobertura: Artículo 48 de la C.N Objetivo principal de la seguridad social
- C- 149 de 1994... ampliación de cobertura, incluso con la participación de los particulares.
- C-440 de 2011 ampliación de cobertura incluso para que no beneficie exclusivamente a quienes se encuentran en una relación laboral dependiente.
- Afiliación voluntaria, con cotización 100% a su cargo del 4% de su IBC
- De convertirse en ley de la república, se atacaría positivamente las afiliaciones FRAUDULENTAS, O DE POSTE, COMO BIEN LO INFORMA LA UGPP, encargado de velar por los aportes a la Seguridad social en debida forma.

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY 789 DE 2002”**El Congreso de Colombia****CONSIDERANDO:**

Que conforme lo dispuesto por los artículos 48 y 53 de la Constitución Política, la seguridad social es un derecho irrenunciable de todos los habitantes y el Estado debe ampliar progresivamente su cobertura.

Que el subsidio familiar como prestación, es considerado un componente de seguridad social, en concordancia con lo consagrado por la Ley 516 de 1999, que incorporó al ordenamiento nacional el Código Iberoamericano de Seguridad Social de 1995, en el cual se reconocen las prestaciones por asignaciones familiares como elementos de los sistemas de seguridad social.

Que, según manifiesta el artículo 151 de la Ley 1450 de 2011, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) *hacen parte del Sistema de Protección Social del país*, de acuerdo con los lineamientos definidos en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo que hacen parte integral de esta ley. Y que estas se integrarán al conjunto de políticas públicas, orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de sus afiliados, y se armonizarán sus acciones con los lineamientos estipulados para el Sistema.

Que el artículo 1º de la Ley 789 de 2002, manifiesta que el sistema de protección social, dentro del cual se contempla la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, *se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos.*

Que el objetivo fundamental del subsidio familiar, en virtud del artículo 1º de la Ley 21 de 1982, consiste en el alivio de las cargas económicas para los **trabajadores de bajos y**

medianos ingresos, sin hacer una distinción expresa de tener una relación laboral o no, que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad. Por ende, tiene coherencia con el ordenamiento jurídico, que los **trabajadores independientes** accedan a este componente de la seguridad social.

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Elimínese el inciso 1º del artículo 19 de la ley 789 de 2002

Modifíquese el párrafo 1º del artículo 19 de la Ley 789 de 2002, el cual quedara así:

Parágrafo 1º. (ACTUAL) Cuando el desempleado aporte el ciento por ciento (100%) de la cotización del dos por ciento (2%) sobre una base de un salario mínimo legal mensual vigente, tendrá todos los mismos derechos que tienen los demás afiliados salvo al subsidio monetario.

Con esta proposición quedaría así:

APORTES Y COTIZACION

- a) El trabajador independiente; que VOLUNTARIAMENTE SE AFILIE A LA CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR y aporte el dos por ciento (2%) sobre su Ingreso Base de Cotización (IBC), por el cual cotiza a otros subsistemas, tendrá derecho a todos los servicios que ofrecen las cajas de compensación, sin que se tenga derecho al Subsidio Monetario por personas a cargo.
- b) El trabajador Independiente que Voluntariamente se afilie a la caja de compensación familiar y aporte el cuatro por ciento (4%) sobre su Ingreso Base de Cotización (IBC), por el cual cotiza a los demás subsistemas, tendrá derecho a todos los servicios que ofrecen las cajas de compensación familiar incluido el subsidio monetario por personas a cargo. En todo caso, las cajas podrán verificar la calidad de la información sobre los ingresos del afiliado para dar cumplimiento

a lo previsto en esta ley, o para hacerle dar cumplimiento a las normas generales sobre aportes.

ARTÍCULO 2º: Adiciónese el párrafo 4º al artículo 19 de la Ley 789 de 2002, el cual quedara así:

PARÁGRAFO 4º. Se estable que la afiliación a la Caja de Compensación, para efectos de la afiliación voluntaria de que trata el presente artículo, podrá realizarse de manera individual o, de manera colectiva mediante las Agremiaciones o Asociaciones legalmente constituidas para tal fin y aprobadas por el ministerio de Salud y Protección Social.

ARTICULO 3º. Esta ley rige a partir de la fecha, y deroga las normas que le sean contrarias.

Dado en Bogotá a los -- del mes --- del año 2024