

Al contestar este Oficio, por favor cite este número: 2-2022-075283

Bogotá D.C., 27 de abril de 2022 09:26

Ref. 1-2022-005276 53/2022/CJUR

Asunto: Solicitud Concepto Jurídico – Afiliaciones Territorialidad

Respetado Sr. Acosta:

En atención a la solicitud de concepto referida en el asunto, me permito ofrecer respuesta en los siguientes términos:

1. PROBLEMA JURIDICO:

1. ¿En caso de tener un contrato de trabajo con una empresa del sector privado en el departamento de Cundinamarca podría afiliarme a la caja de compensación COLSUBSIDIO o CAFAM y acceder al subsidio de vivienda de construcción en sitio propio en el área rural (\$55.000.000)?
2. ¿En caso de tener un contrato de prestación de servicios con una empresa del sector privado en el departamento de Cundinamarca podría afiliarme a la caja de compensación COLSUBSIDIO o CAFAM y acceder al subsidio de vivienda de construcción en sitio propio en el área rural (\$55.000.000)?
3. De poderse hacer la afiliación con alguna de las cajas de compensación anteriormente mencionadas, ¿cuál sería el monto de cotización sobre el cual debería hacer el pago del porcentaje de aporte? ¿los ingresos totales o los que devengaría en la empresa del departamento de Cundinamarca?
4. La adquisición del subsidio de vivienda para construcción en sitio propio del sector rural aplica para hogares que no devenguen más de 4 SMMLV, en este caso, ¿tendría que sumar los ingresos que percibo en las dos entidades?



MbrF_YOW7_nZC_ZDF1_A9YA_7cmr_10M=
Copia en papel auténtica de documento electrónico. La validez de este documento puede verificarse ingresando en <http://sw2k8r.zesigna-e.8080/SedeElectronica/>

2. MARCO NORMATIVO:

Para dar respuesta a su consulta, es necesario hacer un compilado normativo refiriéndonos inicialmente a los artículos 39 y 46 de la Ley 21 de 1982, que definen la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación Familiar como 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 se hallan sometidas al control y vigilancia del estado en la forma establecida por la ley.

Las funciones de las Cajas de Compensación Familiar se encuentran previstas en el artículo 41 de la Ley 21 de 1982 adicionado por el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, sin que por ello cambiara su función principal, lográndose determinar que el recaudo de los aportes parafiscales y el pago del subsidio familiar es parte fundamental de la gestión que realizan estas corporaciones para desarrollar su objetivo de compensar a los trabajadores colombianos de menores ingresos.

Los artículos 1 y 41 de la Ley 21 de 1982 establecen:

“ARTÍCULO 1: *El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad. Parágrafo. Para la reglamentación, interpretación y, en general, para el cumplimiento de esta Ley se tendrá en cuenta la presente definición del subsidio familiar...*

ARTÍCULO 41: *Las Cajas de Compensación Familiar tendrán entre otras, las siguientes funciones: ...*

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

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

El artículo 16 de la ley 789 de 2002, establece:

“ARTÍCULO 16. *Funciones de las Cajas de Compensación. El artículo [41](#) de la Ley 21 de 1982 se adiciona, con las siguientes funciones:*

1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través



MbrF.YOW7 nrZC.ZDF.1 JgYA.7cmr.1QM=
Copia en papel auténtica de documento electrónico. La validez de este documento puede verificarse ingresando en <http://sw2k8r.zesigna-e.8080/SedeElectronica/>

de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia...

4. Podrán asociarse, invertir o constituir personas jurídicas para la realización de cualquier actividad, que desarrolle su objeto social, en las cuales también podrán vincularse los trabajadores afiliados.

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

Conforme a los artículos 1° y 5° de la Ley 21 de 1982, el subsidio familiar es una prestación social que se paga exclusivamente a los trabajadores beneficiarios en dinero, especie y servicios 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.

Así las cosas, se entiende por subsidio en dinero, la cuota monetaria que se paga por cada persona a cargo que dé derecho a recibir la prestación; por subsidio en especie, el reconocido en alimentos, vestidos, becas de estudio, textos escolares, drogas y demás frutos o géneros diferentes al dinero que determine la reglamentación de la misma Ley; y por subsidio en servicios, el que se reconoce a través de la utilización de las obras y programas sociales que organicen las Cajas de Compensación Familiar dentro del orden de prioridades prescrito en la Ley.

Por lo tanto, se puede afirmar que los aportes con destino al subsidio familiar son de naturaleza pública y le pertenecen al Sistema de la Protección Social gozando de protección especial por parte del Estado, lo que significa que las administradoras de éstos, es decir, las Cajas de Compensación Familiar deben adelantar los procesos y procedimientos necesarios para el debido cumplimiento de su objeto social.

A la luz de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 21 de 1982 están obligados a pagar el Subsidio Familiar a través de una Caja de Compensación Familiar:

“ARTÍCULO 7º. Adicionado por el Artículo 181 de la Ley 223 de 1995 - Derogado parcialmente (inciso 3, 4) por el Artículo 52 de la Ley 789 de 2002. Están obligados a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):

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



MbrF.YOW7.n7ZC.ZDF.1.JgYA.7cmf.1QM=

Copia en papel auténtica de documento electrónico. La validez de este documento puede verificarse ingresando en <http://sw2k8rzesigna-e.8080/SedeElectronica/>

2. Los Departamentos, Intendencias, Comisarías el Distrito Especial de Bogotá, y los municipios.
3. Los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales y las Empresas de Economía Mixta de los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal.
4. Los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes.”

Por su parte, el artículo 15 de la mencionada Ley, consagra que:

“Los empleadores obligados al pago de aportes para el subsidio familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los demás con destinación especial, según los artículos 7o. y 8o., deberán hacerlo por conducto de una Caja de Compensación Familiar que funcione dentro de la ciudad o localidad donde se causen los salarios o de la Caja más próxima dentro de los límites de los respectivos departamentos, intendencias o comisarías.

Cuando en las entidades territoriales antes mencionadas no exista Caja de Compensación Familiar, los pagos se verificarán por intermedio de una que funcione en la división política territorial más cercana (...) (Subrayado fuera de texto).

Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015 señala:

“Artículo 2.2.7.2.1.7. Territorialidad de las Cajas de Compensación. Para efectos de la aplicación del artículo 15 de la Ley 21 de 1982, se entiende que solo en ausencia de una Caja de Compensación Familiar que funcione en la ciudad o localidad donde se causen los salarios, el empleador podrá optar por una caja que funcione dentro de la ciudad o localidad más próxima dentro de los límites de los respectivos departamentos, intendencias o comisarías.

Se entiende que una caja opera en una localidad cuando cumpla con las funciones señaladas en el artículo 41 de la Ley 21 de 1982, especialmente en lo que respecta al pago del subsidio en dinero, especie y servicios a los trabajadores beneficiarios. (...)

Artículo 2.2.7.2.1.8. Determinación Caja de Compensación más cercana. Para definir cuál es la Caja de Compensación más cercana a determinada ciudad o localidad, se tendrá en cuenta el número de kilómetros por carretera con servicio público de transporte establecido.

En los casos que no exista carretera con la condición mencionada, o haya comunicación fluvial o área de servicio público que demande menor tiempo y dinero para el trabajador, se tomara como base el medio que resulte más favorable a este.

En caso de duda, la Superintendencia se pronunciará sobre el particular, con base en concepto de la secretaria de Obras Publicas de la región o la entidad oficial competente».



MbrF.YOW7 nrZC.ZDF.1 JgYA.7cmf.0M=
Copia en papel auténtica de documento electrónico. La validez de este documento puede verificarse ingresando en <http://sw2k8r.zesigna-e.8080/SedeElectronica/>

Artículo 2.2.7.4.4.15. Reglamentación de la utilización de los servicios sociales. Los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar, establecerán reglamentos generales para la utilización de los servicios sociales.

Las tarifas diferenciales que llegaren a fijarse para la prestación de los servicios sociales observarán lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley 21 de 1982.

Los convenios celebrados entre Cajas de Compensación Familiar para la atención de sus afiliados podrán prever idénticas tarifas a las dispuestas para sus propios afiliados. (Decreto número 784 de 1989, artículo 31)". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Como puede observarse, la Ley 21 de 1982 reguladora del Subsidio Familiar al determinar el factor de la territorialidad para efectos de la afiliación y pago de los aportes a la caja de compensación, establece que los empleadores deberán hacerlo por conducto de la caja que funcione en la ciudad o localidad donde se causen los salarios y en igual sentido lo hace el Decreto Único Reglamentario al reglamentar la suplencia de esa ausencia, de tal suerte, que siempre se mantiene como requisito esencial la exigencia de la ley, que el pago de los aportes debe hacerse por conducto de una caja que funcione dentro de la ciudad o localidad donde se causen los salarios.

Ahora, tenemos que el artículo 138 del código sustantivo del trabajo señala que:

“ARTICULO 138. LUGAR Y TIEMPO DE PAGO. 1. Salvo convenio por escrito, el pago debe efectuarse en el lugar donde el trabajador presta sus servicios, durante el trabajo o inmediatamente después de que este cese...”

Norma del Código Sustantivo del Trabajo que establece que el pago al trabajador debe hacerse en el lugar donde el trabajador presta sus servicios, el cual debe hacerse durante la ejecución de la labor o inmediatamente una vez ésta termine; esta norma nos permite establecer una concordancia con el artículo 15 de la Ley 21 para interpretar el factor de la territorialidad, según el cual el pago de los aportes para las cajas de compensación del subsidio familiar, deberán hacerse por los empleadores por conducto de una Caja de Compensación Familiar que funcione dentro de la ciudad o localidad donde se causen los salarios y por ende de todas las acreencias laborales, que no es otra cosa que el contrato de trabajo, el que se puede celebrar en sitio diferente al lugar donde se desarrolla las actividades y para efectos de afiliación a una caja, es muy clara la norma al señalar que se debe hacer donde se causen los salarios, esto es, donde se realiza o ejecuta la labor contratada.

Esta Superintendencia mediante Circular Externa 0015 del 02 de julio de 1999, frente a la territorialidad señaló:



“El factor de la territorialidad se encuentra ligado a otros aspectos determinantes del Sistema del Subsidio Familiar dentro de los cuales se halla el de la causación de los salarios contemplado en el mismo artículo 15°, que ordena que los empleadores, tanto públicos como privados, están obligados a afiliarse a la Caja de Compensación Familiar que funcione dentro de la ciudad o localidad donde causen los salarios de sus trabajadores; es decir, donde se realiza o ejecuta la labor contratada y sólo en ausencia de ésta, podrán optar por una que opere en el municipio o localidad más próxima.

En consecuencia, se coligen dos aspectos fundamentales a saber: 1. Que es competente para prestar este servicio (entiéndase afiliación) la Caja que funcione en el municipio o localidad donde se causen los salarios, y, 2° Que no le es optativo al empleador escoger otra Caja diferente a la que opere en la localidad donde se causen los salarios. (...)

En consecuencia, ninguna Caja de Compensación Familiar del País podrá afiliar a un empleador en aquellos municipios donde ella no opere y contrario sensu, funcione otra Caja de Compensación Familiar.

Igualmente, atendiendo a la filosofía que llevan implícitas las normas transcritas, todas las Cajas de Compensación deberán propender por llevar sus servicios a los sitios de los departamentos donde no funcione otra Caja de Compensación Familiar, aspecto que tendrá en cuenta este Despacho para la aprobación de planes o programas a implementar por estas Corporaciones para el pago del subsidio familiar en dinero, especie y servicios.”

El régimen del subsidio familiar en dinero:

Está contemplado en el artículo 3° de la Ley 789 de 2002:

“Artículo 3. Régimen del subsidio familiar en dinero. Tienen derecho al subsidio familiar en dinero los trabajadores cuya remuneración mensual, fija o variable, no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv, siempre y cuando laboren al menos 96 horas al mes; y que sumados sus ingresos con los de su cónyuge o compañero (a), no sobrepasen seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv.

Cuando el trabajador preste sus servicios a más de un empleador, se tendrá en cuenta para efectos del cómputo anterior el tiempo laborado para todos ellos y lo pagará la Caja de Compensación Familiar a la que está afiliado el empleador de quien el trabajador reciba mayor remuneración mensual. Si las remuneraciones fueren iguales, el trabajador tendrá la opción de escoger la Caja de Compensación. En todo caso el trabajador no podrá recibir doble subsidio.

El trabajador beneficiario tendrá derecho a recibir el subsidio familiar en dinero durante el periodo de vacaciones anuales y en los días de descanso o permiso remunerado de ley,



MbrF.Y0WZ.nTZC.ZDF.1.JgYA.7cmr.1QM=
Copia en papel auténtica de documento electrónico. La validez de este documento puede verificarse ingresando en <http://sw2k8r.zesigna-e.8080/SedeElectronica/>

convencionales o contractuales; periodos de incapacidad por motivos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedad profesional...” (Subrayado fuera del texto)

Respecto a sus inquietudes:

Las Cajas de compensación familiar operan en una determinada localidad cuando allí cumple con las funciones que le fueron asignadas, especialmente las relativas al pago de subsidio en dinero, especie y servicios a los trabajadores beneficiario. Este aspecto territorial puede ser observado desde dos aristas, la primera, se refiere al parámetro simple y formal de la división político territorial municipal, interpretación que debe ser apreciada con base en el parámetro “acceso al servicio”, que interesa desde el punto de vista de los beneficiarios que deseen acceder a los servicios para disfrutar de ellos. Pero igualmente, se contempla el límite departamental, cuando en la ciudad o localidad no opere caja de compensación.

La segunda es funcional y está establecida legalmente en el artículo 41 de la Ley 21 de 1982 y se refiere a los aportes parafiscales que debe pagar el empleador sobre la nómina de salarios pagados a sus trabajadores, es decir, se deriva de una relación eminentemente laboral, así mismo, el parágrafo del artículo 23 de la misma Ley, establece que en el caso de que un trabajador labore en diferentes empresas, tendrá derecho a recibir el subsidio de la Caja a que esté afiliado el empleador de quien el trabajador reciba la mayor remuneración mensual, en el caso de que las remuneraciones sean iguales, el trabajador tendrá la opción de escoger la Caja de Compensación donde desee estar afiliado.

En este orden de ideas, se precisa que la escogencia de la caja de compensación es una facultad legal que el legislador estableció única y exclusivamente en cabeza del empleador, bien sea del sector público o privado, que ocupen uno o más trabajadores permanentes, de tal suerte que es éste a quien le corresponde determinar la Corporación a través de la cual pagará a sus trabajadores la prestación social denominada Subsidio Familiar.

Igualmente, en principio la afiliación debe ser a una sola Caja, que corresponde a aquella que opere en la localidad donde se causen los salarios y en su defecto en una de las existentes dentro de los límites departamentales y en el evento que dentro de este no exista Caja de Compensación Familiar, lo podrá hacer por intermedio de aquella corporación que funcione en la división política territorial más cercana.

Consecuente con lo antes expuesto, la afiliación de una empresa y por ende de sus trabajadores a dos Cajas o más cajas se permite sólo en aquellos eventos en que el empleador tenga trabajadores causando sus salarios en diferentes localidades (ej. en diferentes departamentos), lo contrario sería un fraccionamiento de nómina no prevista por las normas legales que regulan lo concerniente al Subsidio Familiar y con ello el pago de esta prestación perdería su filosofía de compensación entre los salarios de trabajadores afiliados al Sistema de Subsidio Familiar



MbrF.Y0WZ nrZC.ZDF.1 JgYA.7cmr.1QM=
Copia en papel auténtica de documento electrónico. La validez de este documento puede verificarse ingresando en <http://sw2k8r.zesigna-e.8080/SedeElectronica/>

En lo que respecta a los servicios sociales, las CCF están facultadas para celebrar convenios con otras CCF para la atención de sus afiliados, lo cual les permite tener un mayor alcance y ampliar el margen de oferta de servicios a sus afiliados. En ese orden, cabe señalar que un afiliado a una CCF podrá acceder al subsidio familiar en otro departamento, siempre y cuando la CCF a la que se encuentra afiliado ofrezca sus servicios en ese departamento o cuente con un convenio con la(s) CCF que allí cumplen con sus funciones.

Es importante aclarar que, para Cundinamarca opera la Caja de Compensación Familiar COMFACUNDI, de tal forma que le corresponde a esta última informar si tiene algún tipo de convenio con las CCF Colsubsidio o Cafam, pues esta últimas no operan a nivel nacional.

Por último, si un trabajador no devenga más de cuatro (4) SMMLV o seis (6) si se suman con los de su cónyuge y labora mínimo 96 horas al mes tiene derecho a la cuota monetaria o subsidio en dinero, y tendrá derecho para disfrutar de todos los demás servicios ya sea en especie o servicios sociales, si se devenga no más de cuatro (4) SMMLV, así como también lo podrán disfrutar las personas a cargo, incluido el cónyuge y el trabajador.

Asimismo, la normatividad vigente, establece claramente que cuando se trabaje para más de un empleador se tendrá en cuenta el tiempo laborado para todos los empleadores para efectos de límite de salarios para tener derecho a la cuota monetaria; y que pagará el subsidio en dinero la caja en la cual esté afiliado el empleador de quien el trabajador reciba la mayor remuneración mensual.

3. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo anterior, la norma es muy clara al establecer, conforme a las preguntas motivo de esta consulta que:

3.1. Las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar están definidas en la Ley, estas funciones enmarcan la competencia que le asiste a esta entidad, en donde claramente no es viable la intervención en temas meramente administrativos de la Corporación; es así como nuestro pronunciamiento respecto al objeto de consulta, solo se puede limitar a la interpretación normativa y los elementos que las mismas normas nos ofrecen.

3.2. El factor de territorialidad para efectos de la afiliación impone la obligación al empleador de afiliar a sus trabajadores a la Caja de Compensación Familiar que funcione dentro de la ciudad o localidad donde causen los salarios de sus trabajadores; es decir, donde se realiza o ejecuta la labor contratada.

3.3 Por último, debe puntualizarse por parte de la Oficina Asesora Jurídica que de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2595 de 2012 (Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias) y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, *“salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a las peticiones realizadas en el ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*, por lo que el concepto emitido por esta oficina constituye solo un criterio orientador para la interpretación y aplicación de la normatividad relativa al objeto de consulta, conservando la dependencia y autoridad pública, la autonomía en el ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias.

En tal sentido, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia del Subsidio Familiar, presenta los elementos y argumentos jurídicos que se debe considerar al momento de hacer cumplir las disposiciones que regula la materia y así contar con los elementos necesarios para adoptar las decisiones de forma ajustada a la normatividad vigente con el fin de garantizar en todo momento los derechos que le asisten a los afiliados al Sistema del Subsidio Familiar.

Adicionalmente, lo invitamos a consultar la página web de la Superintendencia del Subsidio Familiar donde se encuentran publicados todos los conceptos jurídicos emitidos por este órgano de inspección, vigilancia y control, con una búsqueda por palabra clave que facilita el acceso a los mismos en el siguiente link:

<https://www.ssf.gov.co/transparencia/normatividad/sujetos-obligados-del-ordennacional/conceptos-juridicos>

Sin otro particular:



RAÚL FERNANDO NÚÑEZ MARÍN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Dorys Yolanda Guerrero Rodríguez