



*Rad 46033*  
 Ministerio de la Protección Social  
 República de Colombia  
 Viceministerio Técnico

Bogotá, D.C.,

Doctor

**ALVARO JOSE COBO SOTO**

Presidente Ejecutivo

Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar- Asocajas

Ciudad

Estimado Doctor:

De manera atenta, dentro del término previsto en la Ley para el efecto, damos respuesta a su comunicación 0190 del 23 de febrero radicada en este Ministerio el pasado 26 de febrero de 2007.

Mediante dicha comunicación, nos solicita aclarar las inquietudes del Gremio que usted Preside, por la situación a la que habría sometido este Ministerio a las Cooperativas de Trabajo Asociado, al obstaculizar el pago de sus aportes al Sistema de la Protección Social, a través del único mecanismo vigente para ello, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, con destino a las Cajas de Compensación Familiar, impidiéndoles con ello, según su entender, el cumplimiento de unas normas constitucionales y legales, junto con algunos aspectos de la parte motiva de una sentencia de constitucionalidad, al tiempo que solicita a este Ministerio que señale cómo podrían las Cajas de Compensación Familiar cumplir con la parte motiva de la sentencia antes mencionada, pues les acompaña el temor de incurrir en desacato.

Al respecto, sea lo primero precisar que el motivo de preocupación que acompaña a los afiliados a Asocajas, carece de sustento jurídico, pues no existe en nuestra legislación la figura que habría despertado angustia entre sus afiliados respecto a la posibilidad de incurrir en desacato ante estrado judicial alguno, por abstenerse de dar cumplimiento a la parte motiva de un fallo de constitucionalidad, que, recordemos, es de carácter abstracto y general, ausente de consideraciones en cuanto a obligaciones específicas, mucho menos predicables de una persona específica.

De otra parte, como es de su conocimiento, este Ministerio no es el competente para absolver consultas referidas a la forma en la que las Cajas de Compensación Familiar deben cumplir con sus obligaciones, dado que tal competencia corresponde a la Superintendencia de Subsidio Familiar.

No obstante lo anterior, en consideración a la importancia que reviste este tema tanto para el mejor desarrollo del sistema de recaudación de aportes denominado

Carrera 13 No. 32 - 76. PBX: 336 5066 Extensión 2210 FAX: 3360182.  
[www.minproteccionsocial.gov.co](http://www.minproteccionsocial.gov.co). Bogotá, Colombia



Ministerio de la Protección Social  
República de Colombia  
Viceministerio Técnico

Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, como para las Cooperativas de Trabajo Asociado y Cajas de Compensación Familiar, atentamente le reiteramos los planteamientos ya expuestos a usted en días pasados:

Antes de adentrarnos en el análisis de los aspectos expuestos en su oficio, resulta conveniente realizar un breve recuento de qué es el Sistema de Seguridad Integral, el cual se constituye en una parte del Sistema de la Protección Social, sus orígenes y, con base en ello, las razones conceptuales por las cuales no resulta procedente la equiparación que se pretende entre los trabajadores cooperados y los dependientes.

En efecto, el Sistema de Seguridad Social Integral, está conformado por los subsistemas de Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales y no incluye otras protecciones propias del Sistema de la Protección Social, como lo son aquellas relacionadas con las Cajas de Compensación Familiar, cuya importancia no se desconoce y cuya trascendencia para el bienestar de la población es inmensa, sin que por ello pueda pensarse que forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral.

Así las cosas, resulta erróneo extender la obligatoriedad propia del Sistema de Seguridad Social Integral, tanto desde el punto de vista de las administradoras que en tal virtud no puede negar la vinculación de ninguna persona a la seguridad social, como desde el punto de vista del afiliado, quien tiene el derecho irrenunciable a la seguridad social y está obligado, de acuerdo con la Ley a afiliarse y a pagar los aporte parafiscales correspondientes.

De otra parte, conviene recordar cómo la seguridad social surge al mundo jurídico como una forma de responsabilidad civil, derivada, de una parte, de que los empleadores creaban unos riesgos en cabeza de las personas que, dada la subordinación propia de la relación laboral, se veían obligadas a asumir tales riesgos, sin protección frente a la realización de los mismos, y de la otra, de la responsabilidad del Estado, que debía procurar evitar el riesgo de indigencia para quienes no estaban en capacidad de generar ingresos laborales por una situación bien de salud o bien de vejez.

En este orden de ideas, con el transcurso del tiempo se exigió a los empleadores asumir tales contingencias y posteriormente, se permitió el traslado de estos riesgos a unas entidades especializadas en su administración y asunción, siendo éstas las administradoras de los diferentes subsistemas. Es claro que tal traslado del riesgo se plantea como una forma en la que el empleador se podía liberar de una carga económica incierta muy alta, mediante el pago de una pequeña suma (prima) periódica cierta, ello por cuanto era el empleador el llamado a asumirla.

Sin embargo estas premisas no resultan aplicables a quienes, como los trabajadores cooperados son simultáneamente empleadores y trabajadores, es decir

Carrera 13 No. 32 - 76. PBX: 336 5066 Extensión 2210 FAX: 3360182.  
[www.minproteccionsocial.gov.co](http://www.minproteccionsocial.gov.co). Bogotá, Colombia



Ministerio de la Protección Social  
República de Colombia  
Viceministerio Técnico

empleadores de si mismos, lo que en los términos del Sistema de Seguridad Social Integral se denomina trabajador independiente, pues es el mismo cooperado quien se establece a si mismo las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que prestará sus servicios personales y los ingresos que percibirá por los mismos, así como su periodicidad (art. 5 Dec. 4588 de 2006)

Por lo tanto, tampoco resulta razonable la equiparación que se propone de los trabajadores cooperados a trabajadores dependientes respecto del sistema de subsidio familiar, mientras que se deben asimilar a trabajador independiente para los demás efectos, habida cuenta de que no existe una persona (el empleador) que determine cómo se presta el servicio personal y como se remunera, pues el mismo cooperado quien lo establece, a través de los mecanismos propios de una cooperativa, sin que, como consecuencia de ello, exista la creación de un riesgo en cabeza de un tercero que lo traslade.

Si lo antes comentado fuere insuficiente, este Ministerio no puede compartir la preocupación que se esboza en su oficio, relacionada a un eventual incumplimiento de normas constitucionales relacionadas con el derecho al trabajo, pues en modo alguno este se cuestiona o pone en entredicho como consecuencia de la reciente normatividad expedida por este Ministerio, distinto es que se hubiese regulado exclusivamente el tema del Sistema de Seguridad Social Integral, sin mención alguna a otras coberturas, pues tal mención ya había sido objeto de un fallo de nulidad, tal como usted mismo lo señala en su comunicación.

Para concluir, nos referiremos de fondo a la cuestión de la afiliación o vinculación de los trabajadores cooperados a las Cajas de Compensación Familiar:

Tal como es de su conocimiento, mediante el Decreto 4588 de 2006, se derogó expresamente el Decreto 468 de 1990, norma en virtud de la cual las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, contaban con autorización legal para afiliarse a Cajas de Compensación Familiar y cuyo artículo 16 permitía que los trabajadores cooperados pudieran acceder al subsidio en dinero que otorgan las Cajas de Compensación, mientras cumplieran con los requisitos establecidos por el artículo 18 de la Ley 21 de 1982.

Así las cosas, es claro que ésta, la especial habilitación legal ya no existe, no por descuido u omisión de este Ministerio, sino porque no hay posibilidad jurídica de preverla, dada la sentencia del Consejo de Estado sobre el particular.

La normatividad en comento, el Decreto 4588 de 2006, no previó ninguna opción al respecto, limitándose a referirse en su Capítulo VI al Sistema de Seguridad Social Integral, constituido por los subsistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales y del que no forman parte las Cajas de Compensación Familiar.



Ministerio de la Protección Social  
República de Colombia  
Viceministerio Técnico

En este orden de ideas, desde el punto de vista de este Ministerio, las entidades receptoras de tributos parafiscales, como las Cajas de Compensación Familiar, carecen de autorización para recaudar tales tributos, ya que no existe una Ley, único instrumento adecuado para crear o definir tributos, que los hubiere creado y designado a los responsables de su pago, como si ocurre en este caso los empleadores, pues se trata de recursos públicos, tributos, de la misma estirpe de los impuestos, derivados del poder impositivo del Estado y que, por lo tanto, sólo puede exigirse por mandamiento de la Ley, que en este caso no existe.

Al respecto, algunos podrían sostener que, si bien tales tributos parafiscales no son obligatorios ni pueden ser exigidos, si pueden ser asumidos voluntariamente por algunas personas, en este caso las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.

Ello podría ser así, pero tal pago carecería de las características propias de un tributo parafiscal y en consecuencia está imposibilitado para generar los beneficios del subsidio monetario que otorgan las Cajas de Compensación, pues éste deriva justamente de la parafiscalidad de los aportes pagados a las Cajas de Compensación, de manera que con los recursos de la totalidad de los aportantes, que reiteramos son los empleadores y no los trabajadores individualmente considerados, se otorga un beneficio a todos los trabajadores de esos empleadores que cumplan los requisitos establecidos en la Ley para ello, sin que resulte posible distraer estos recursos parafiscales en beneficio de personas ajenas al grupo que está obligado a aportar.

En consideración a la condición especial de los aportes parafiscales y a su destinación específica, la Ley 789 de 2002, refiriéndose justamente a la afiliación voluntaria a las Cajas de Compensación Familiar, estableció:

**Artículo 19. Régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales.** *Habrà lugar a un aporte a las Cajas de Compensación Familiar del 0.6% sobre una base de un salario mínimo legal mensual vigente, sin que dicha suma otorgue derechos para el pago de subsidios, limitándose el beneficio a las actividades de recreación, capacitación y turismo social en igualdad de condiciones frente a los demás afiliados a la Caja, cuando se presente uno cualquiera de los siguientes casos, sin perjuicio de los periodos de protección previstos en esta ley por fidelidad: (...)*

**Parágrafo 1º.** *Cuando el desempleado aporte el ciento por ciento (100%) de la cotización del dos por ciento (2%) sobre la base de dos (2) salarios mínimos, tendrá todos los mismos derechos que tienen los demás afiliados salvo al subsidio monetario. Esta misma regla se aplicará al trabajador independiente que aporte el dos por ciento (2%) sobre sus*

Carrera 13 No. 32 – 76. PBX: 336 5066 Extensión 2210 FAX: 3360182.  
[www.minproteccionsocial.gov.co](http://www.minproteccionsocial.gov.co). Bogotá, Colombia



Ministerio de la Protección Social  
República de Colombia  
Viceministerio Técnico

*ingresos, conforme el sistema de presunciones establecido dentro del régimen de salud. 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 aporte. (...) (resaltado ajeno al texto original)*

En este orden de ideas, los cooperados pueden afiliarse voluntariamente a la Caja de Compensación. La Cooperativa o Precooperativa puede, si así lo ha previsto su régimen interno, colaborar en el pago del aporte, pero la Caja de Compensación no puede reconocer a estos afiliados voluntarios subsidio económico, no sólo porque el Decreto 4588 de 2006 no lo previó, sino por que no podía preverlo por expresa prohibición legal.

Como se ha mencionado antes, el Decreto 4588 de 2006 es posterior a la sentencia de Consejo de estado de octubre 12 de 2006, Consejera Ponente Doctora Ligia López Díaz, pronunciamiento judicial que reiteró precisiones al régimen de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, como las que se transcriben a continuación:

*"(...) La Ley 21 de 1982, por la cual se establecen las contribuciones para el SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, señala de manera taxativa los sujetos pasivos, entre los cuales no se encuentran las Precooperativas o Cooperativas de trabajo asociado, que por su naturaleza especial no están sometidas al imperio de la legislación laboral, dado que en los asociados concurren las dos calidades, es decir, son a la vez aportantes del capital y de la mano de obra (art. 59 de la Ley 79 de 1988); razón por la cual no se pueden calificar como empleadores.*

*(...)*

*El trabajo asociado surgió como una opción para quienes deseen constituir las denominadas cooperativas de trabajo asociado, ejerciendo su libre derecho de asociación y determinación dentro de ellas, pero esto no significa que estén exentas de cumplir con las disposiciones constitucionales y legales que imponen a los asociados la obligación de hacer efectivo el principio de solidaridad que rige el Sistema de Seguridad Social Integral, en el cual todo ciudadano tiene el derecho irrenunciable a la seguridad social.*

*(...)*

*No es exacto que las cooperativas de trabajo asociado, definidas en el artículo 70 de la Ley 79 de 1988, estén en condiciones de efectuar las contribuciones al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, pues respecto del subsidio familiar, por ejemplo, los asociados no tienen la condición de trabajadores ni la Cooperativa es empleadora obligada a efectuar pagos por tales conceptos, en los términos de la Ley 21 de 1982. Tampoco se desprende del artículo 59 de la Ley 79 de 1988 tal obligación,*

Carrera 13 No. 32 – 76. PBX: 336 5066 Extensión 2210 FAX: 3360182.  
[www.minproteccionsocial.gov.co](http://www.minproteccionsocial.gov.co). Bogotá, Colombia



Ministerio de la Protección Social  
República de Colombia  
Viceministerio Técnico

*razón por la cual debe accederse a la nulidad relacionada con esa parte de la norma.*

*(...)*

*La Corte Constitucional, al decidir sobre la exequibilidad del mencionado artículo 59, se refirió a la naturaleza jurídica de tales cooperativas y concluyó que éstas se diferencian de las demás, en que los asociados son simultáneamente los dueños de la entidad y los trabajadores de la misma, es decir, que existe identidad entre asociado y trabajador, por lo no es posible que sean empleadores por una parte, y trabajadores por la otra, como en las relaciones de trabajo subordinado o dependiente, advirtiendo que es precisamente ésta es la razón para que a los socios-trabajadores de tales cooperativas no se les apliquen las normas del Código Sustantivo del Trabajo.*

*(...)*

*son contribuciones parafiscales obligatorias, impuestas con base en la facultad impositiva del Estado; que se encuentran sometidas al principio de legalidad; y tienen una naturaleza excepcional, por cuanto no afectan genéricamente a todas las personas con igual capacidad de pago, sino que la ley obliga sólo a un grupo de personas a efectuar los aportes, debe concluirse que el decreto acusado es violatorio del principio de legalidad de los tributos, en virtud del cual, está reservada al legislador ordinario la facultad impositiva. Por ello habrá de declararse la nulidad del artículo acusado.*

*Lo anterior no implica que en lo relativo a los aportes en "salud, pensión y riesgos profesionales" que integran el Sistema de Seguridad Social Integral, las obligaciones inherentes al mismo queden claramente estipuladas en el reglamento interno de la Cooperativa de trabajo asociado, dado el carácter obligatorio e irrenunciable de los derechos y beneficios que proporciona el sistema regulado por la Ley 100 de 1993.(...)"*

Resulta entonces evidente que el Decreto 4588 de 2006 no podía referirse a contribuciones parafiscales diferentes a las correspondientes al Sistema de Seguridad Social Integral, que resultan aplicables a los cooperados, no por su condición de cooperados, sino por tratarse de un derecho irrenunciable; como tampoco podía pretender modificar la Ley 789 de 2002, para autorizar un subsidio monetario en beneficio de afiliados voluntarios a Cajas de Compensación Familiar, que la Ley había prohibido, ni crear una modalidad de afiliación "voluntaria colectiva" a las cajas de Compensación Familiar, completamente ajena a la materia propia del citado Decreto y que en últimas, sólo tendría por objeto eludir la ya citada prohibición legal.

En conclusión, de acuerdo con la legislación vigente sobre la materia, las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, deben procurar la afiliación de sus cooperados al sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos



Ministerio de la Protección Social  
República de Colombia  
Viceministerio Técnico

profesionales), para lo cual están obligadas a realizar los trámites administrativos necesarios para lograr la afiliación de éstos al Sistema; así como el pago oportuno de los aportes correspondientes (art. 26 Decreto 4588 de 2006), no así respecto de otros servicios o coberturas de contenido social diferentes al citado Sistema Integral.

Para este efecto, los cooperados, como lo señaló el Consejo de Estado "*son simultáneamente los dueños de la entidad y los trabajadores de la misma, es decir, que existe identidad entre asociado y trabajador*", particular condición que dicho de otro modo significa que el cooperado resultaría siendo al mismo tiempo "empleador" y "trabajador", es decir subordinado de sí mismo, pues el cooperado, a través de los mecanismos internos de la Cooperativa, ejerciendo su libertad de asociación y determinación se "autoimponen" sus propia reglas.

Esta condición, desde el punto de vista del Sistema de Seguridad Social Integral, corresponde a la definición de "trabajador independiente", es decir aquel que bajo su propia cuenta y responsabilidad, asume unas labores de carácter personal en beneficio de un tercero que le retribuye ese servicio, sin que exista entre el prestador del servicio y quien lo contrata la relación de subordinación que regula el Código Sustantivo del Trabajo. Lo anterior, pues es el mismo asociado, en la asamblea, quien determina el reglamento al que se someterá en materia de trabajo y compensaciones y que formará parte de los estatutos de la Cooperativa.

Lo antes señalado no es predicable de los trabajadores dependientes que de manera excepcional se hubieren vinculado a una Cooperativa de Trabajo Asociado, los cuales deberán estar afiliados a todos los subsistemas de la Protección Social, incluyendo los aportes a las Cajas de Compensación, al Sena y al ICBF, por su condición de dependientes y no de asociados.

Lo anterior, significa que las Cooperativas podrán seguir afiliadas a Cajas de Compensación Familiar y aportando respecto de sus trabajadores dependientes, es decir en su condición de empleadores y no de Cooperativas sino y que las afiliaciones de trabajadores no dependientes, es decir de los cooperados, se sujetan como es obvio a las normas vigentes, que para el caso que nos ocupa es la Ley 789 de 2002, que previó la afiliación voluntaria sin derecho al subsidio monetario para los trabajadores independientes.

Es por ello que los operadores de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, PILA, no están autorizados para recaudar cotizaciones efectuadas a Cajas de Compensación Familiar por parte de Cooperativas de Trabajo Asociado, respecto de los cooperados, pero obviamente si en lo que toca con los trabajadores dependientes, como también lo pueden hacer para trabajadores independientes, que deseen realizar este aporte en forma voluntaria, con las condiciones de la Ley.

Un aspecto que no ha sido previsto en la regulación propia de la Planilla Integrada, es el relativo a un pago voluntario que, de manera colectiva, hiciera una Cooperativa

Carrera 13 No. 32 - 76. PBX: 336 5066 Extensión 2210 FAX: 3360182.  
[www.minproteccionsocial.gov.co](http://www.minproteccionsocial.gov.co). Bogotá, Colombia



Ministerio de la Protección Social  
República de Colombia  
Viceministerio Técnico

de Trabajo Asociado, en nombre de sus cooperados con destino a una Caja de Compensación Familiar, razón por la cual en la actualidad no hay lugar a esta figura a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. Este Ministerio estima que esta figura podría generar graves confusiones a los trabajadores cooperados, quienes fácilmente podrían confundir tal pago con el aporte obligatorio, sin que tengan posibilidad real de acceder a los beneficios del subsidio económico.

Por lo anterior, para este Ministerio no hay lugar a las inquietudes formuladas, en el sentido de un eventual desacato a una orden judicial contenida, según indican, en la parte motiva de una fallo de constitucionalidad, que valga reiterar, no contienen orden judicial alguna, limitándose a señalar si una norma se ajusta o no la Constitución Política y en qué sentido y, si tal figura existiera, sería aplicable únicamente al Sistema de Seguridad Social Integral al que no pertenecen las Cajas de Compensación Familiar.

Lo anterior no obsta para que se inicien los estudios pertinentes con el fin de incluir en un proyecto de Ley, una nueva modalidad de beneficios incluyendo un subsidio económico para este tipo de trabajadores u otros independientes, que no genere las consecuencias negativas que indudablemente se generarían si se omiten las precauciones que se tuvieron en cuenta en la Ley 789 de 2002, que básicamente están dadas por la necesaria compensación interna que se da al interior de las Cajas, que en la actualidad funciona porque existe un número considerable de personas y un monto igualmente considerable de aportes que se pagan, pero que no generan subsidio económico, lo que permite otorgarlo a las personas de menores ingresos y que evidentemente no se daría, si la gran mayoría de los afiliados aportan sobre una base incluso inferior al salario mínimo legal mensual y generan la obligación de otorgar subsidio económico que puede ser igual o superior al aporte.

Atentamente,

  
CARLOS JORGE RODRIGUEZ  
Viceministro Técnico