



Entidad originadora:	Ministerio del Trabajo
Fecha (dd/mm/aa):	24/02/22
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por el cual se modifica el artículo 2.2.7.4.1.1 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo.

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Previas las correspondientes consultas y análisis de carácter interministerial, el día 30 de diciembre de 2022 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2642, “Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 y los Decretos 1072 de 2015 Único Reglamentario del Sector Trabajo, 1074 de 2015 Único reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación y 1079 de 2015 Único Reglamentario del Sector Transporte”, acto administrativo que, amparándose en lo previsto en la Ley 1955 de 2019, ordenó la conversión de valores expresados en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes – SMLMV a Unidades de Valor Tributario – UVT en diversas materias y sectores.

En efecto, dicha manifestación de la Administración en su parte considerativa expresó:

*“Que de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, ‘por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’, ‘(...) A partir del 1º de enero de 2020, **todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas**, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smlmv), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT). En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente. (...) .”* Subrayado no original.

La idea del mentado Acto era que, a fin de salvaguardar el poder adquisitivo de los trabajadores colombianos, se pudieran desindexar del salario mínimo ciertas tarifas que hubieren sido previamente establecidas por vía de la potestad reglamentaria.

Específicamente, en cuanto atañe al Sector Trabajo, el referido Decreto 2642 consideró:

“Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, los valores correspondientes a cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV), que desarrollan los Decretos Únicos Reglamentarios 1072 de 2015 ‘por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo’, 1074 de 2015 (...), 1075 de 2015 (...) y 1079 de 2015 (...), se calculen con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT) del año 2022, por una única vez”.

Fue en tal virtud, pues, que el referido Decreto 2642 de 2022 dispuso, entre otras, la desindexación de las categorías tarifarias aplicables para el cobro de los servicios sociales proveídos por las Cajas de Compensación Familiar. Se hizo en los siguientes términos:

“Artículo 31. Modificación del inciso del artículo 2.2.7.4.1.1. del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo. Modifíquese el inciso del artículo 2.2.7.4.1.1. del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector trabajo, el cual quedará así:

“Artículo 2.2.7.4.1.1. Categorías tarifarias para los servicios sociales de las cajas de compensación familiar. Se establecen las siguientes categorías tarifarias con base en el nivel salarial:

1. Categoría A. Hasta 52,63 UVT.
2. Categoría B. Más de 52,63 UVT y hasta 105,25 UVT.



3. *Categoría C. Más de 105,25 UVT.*

4. *Categoría D. Particulares. Categoría de no afiliado a la Caja."*

Pues bien, una vez entrada en vigencia la norma modificada, esta Cartera advierte el equívoco de la desindexación ordenada, por cuanto, en estricto sentido, las aludidas categorías tarifarias no constituyen ningún *cobro, sanción, multa, tasa, tarifa o estampilla* de las que trata la Ley 1955 de 2019, por lo que su modificación escapa al alcance y fundamentos del Decreto 2642 de 2022.

En este sentido, resulta necesario reconocer que la definición de las tarifas de los servicios sociales de las Cajas de Compensación Familiar - CCF constituye un asunto por Ley atribuido a la autonomía de las propias Cajas, a través de sus Consejos Directivos, por lo que un acto administrativo de carácter general como el Decreto 2642 no podía pretender regularlas so pretexto de morigerar efectos inflacionarios.

Y adicionalmente, conviene aceptar que la motivación del Decreto 2642 de 2022 no es congruente con la orden de desindexación dispuesta en su artículo 31, dado que lo modificado (categorías tarifarias para los servicios sociales de las CCF), aunque estaba expresado en SMLMV, no constituía ni constituye un cobro, ni una sanción, ni una multa, ni una tasa, ni una tarifa, ni una estampilla, únicos conceptos que según la parte considerativa del acto administrativo expedido en 2022, serían objeto de modificación en la parte resolutive (al respecto, por favor observar el 8º considerando del Decreto 2642).

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

En tanto la presente iniciativa normativa busca retrotraer la indexación de Categorías Tarifarias para Servicios Sociales de las Cajas de Compensación Familiar de UVT a SMLMV, asunto regulado por el artículo 2.2.7.4.1.1. del Decreto 1072 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Trabajo, inscrito dentro del Libro 2 correspondiente al *Régimen Reglamentario del Sector Trabajo*; y dentro de él, inserto en la Parte 2, referente a *Reglamentaciones*; que a su vez, integra el Título 7, consagrado al *Subsidio Familiar*, válidamente se colige que el ámbito de aplicación del decreto proyectado es de carácter general y constituye reglamentación abstracta del Sistema de Subsidio Familiar, dirigida a todos los actores del Sistema, pero especialmente, a las Cajas de Compensación Familiar en su calidad de oferentes de los servicios sociales, y a aquellos beneficiarios que pudieran verse afectados con el cambio de categorización tarifaria ocurrido como consecuencia del advenimiento de la indexación a UVT ordenada en virtud del artículo 31 del Decreto 2642 de 2022.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

Resulta ineludible resaltar que la fijación de las tarifas de los servicios sociales ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar constituye una atribución que la propia Ley dio en conferir a las Cajas de Compensación Familiar, para que fuera ejercitada por estas mismas a partir del establecimiento de sus costos reales de operación y mantenimiento.

Eso es así, al tenor de lo señalado en el artículo 64 de la Ley 21 de 1982, que dispone:

“ARTICULO 64. Los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar podrán fijar tarifas diferenciales progresivas, teniendo en cuenta los niveles de remuneración de los trabajadores beneficiarios, para todas aquellas obras y programas sociales desarrollados de conformidad con el artículo 62, de tal manera que las tarifas sean más bajas para aquellos trabajadores que reciban los menores ingresos.

Las tarifas de los servicios que se presten a personas distintas de las enunciadas en el artículo 27 y del trabajador beneficiario, no serán subsidiadas. Tales tarifas se determinarán teniendo



como base los costos reales de operación y mantenimiento, y serán controladas por la Superintendencia de Subsidio Familiar”.

Esto se ve refrendado si se tiene en cuenta que la Ley 789 de 2002 también apunta a que la fijación de tarifas corresponde a una competencia entregada a las Cajas de Compensación Familiar. Lo dice en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 3o. 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.

“(…).

“PARÁGRAFO 1o. Darán derecho al subsidio familiar en dinero las personas a cargo de los trabajadores beneficiarios que a continuación se enumeran:

“(…)

“PARÁGRAFO 2o. Tendrán derecho a Subsidio Familiar en especie y servicios para todos los demás servicios sociales los trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable, no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv, y tendrán derecho a estos subsidios las personas a cargo enunciadas en el parágrafo 1o. del presente artículo, incluyendo el (la) cónyuge y el trabajador.

*“En el caso del parágrafo 1, **los Consejos directivos de las Cajas de Compensación familiar fijarán las tarifas y montos subsidiadas que deberán ser inversamente proporcional[es] al salario devengado**”.* Subrayado no original.

Lo anterior significa que lo regulado por el artículo 2.2.7.4.1.1. del Decreto 1072 de 2015 no es una tarifa, sino un rango tarifario; y en tal calidad, equivocadamente fue objeto de desindexación por gracia del Decreto 2642 de 2022, que tal como su parte considerativa enseña, únicamente se contraía a re-expresar en UVT aquellos *cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas o estampillas* establecidas en decretos Reglamentarios, en armonía con la Ley 1955 de 2019.

Dicho de otro modo, si lo que el Decreto 2642 de 2022 pretende es desindexar aquellas tarifas establecidas por vía reglamentaria, esto es, para cuanto nos ocupa, aquellas tarifas ya traídas por el Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, es claro reconocer que la categorización tarifaria no era una de ellas.

Y esto es así pues, como quedó visto, las tarifas de los servicios sociales ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar no son susceptibles de fijación por parte del Gobierno Nacional, en tanto constituyen una potestad legalmente atribuida a los Consejos Directivos de dichos entes privados, y entonces, mal podrían ser cobijadas, modificadas o, para el caso, desindexadas, por orden de un decreto que se orienta a que el valor de diversos conceptos pudiera dejar de expresarse en SMLMV, y pasara a serlo en UVT, siempre y cuando se tratara de los conceptos que la Ley 1955 de 2019 consideraba debían re-expresarse: *cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas o estampillas*; no clasificaciones tarifarias.

Ciertamente, lo que dicho rango tarifario pretende es establecer una segmentación de beneficiarios a los cuales aplicarles una tarifa, y no erigirse como la tarifa misma. O sea, resulta necesario tener claro que categorización no equivale a tarifa.



Y esto salta a la vista de una simple lectura del texto legal del Decreto Reglamentario Único que erróneamente esta Cartera consintió en modificar para desindexar: “*Se establecen las siguientes categorías tarifarias con base en el nivel salarial*”, redacción de la cual se colige que no se pretende determinación alguna de un precio o tarifa para los beneficiarios, lo que quiere decir, valga reiterar, que categorización no es lo mismo que tarifa. De hecho, tan claro es que dicho artículo no contiene una tarifa, que si cualquier operador del Sistema de Subsidio Familiar quisiera indagar qué tarifa se debería cobrar a un beneficiario por la prestación de ciertos servicios sociales, en tal articulado no la podría hallar. Tendría que obligatoriamente dirigir su búsqueda a la publicación de tarifas que haya hecho la Caja de Compensación Familiar de que se trate, y obtener, allí sí, el monto de la tarifa, para luego verificar, si así lo desea, que la misma se acomoda al nivel salarial del beneficiario solicitante.

En palabras de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, que en este punto se acogen con plenitud:

“El Gobierno pretende desindexar del salario mínimo algunos conceptos, entre estos, algunas tarifas fijadas directamente en decretos reglamentarios, con el fin de garantizar el poder adquisitivo de los ingresos.

“Pues bien, la modificación que se pretende no resulta útil ni necesaria para alcanzar ese fin, por la sencilla razón de que el artículo 2.2.7.4.1.1 del DUR 1072 no define de manera directa y fija, tarifa alguna. Como se señaló, la norma solo define unas categorías progresivas en función del nivel salarial de los trabajadores, pero la definición propia de las tarifas corresponde, por disposición de la ley, a los Consejos Directivos de las Cajas.

“Por lo anterior, la sola conversión de salarios mínimos a UVT no genera modificación en la forma como se define[n] las tarifas, en la medida en que no están establecidas de manera directa en la norma y tampoco están ligadas con el salario mínimo sino por los costos reales de operación de los servicios correspondientes”¹.

Todo se resume, pues, en que tratándose el Decreto 2642 de 2022 de un acto administrativo de carácter general, por medio del cual se desindexan las tarifas correspondientes a cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas o estampillas que el Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015 pudiera contener, como primera premisa; y que tal Decreto Único Reglamentario al regular lo concerniente a la determinación de las categorías tarifarias para los servicios sociales proveídos por las cajas de compensación familiar no especifica una tarifa sino una categorización, como segunda; fuerza al intérprete a concluir que la motivación expuesta en el Decreto 2642 no logra amparar una desindexación ordenada sobre un concepto que, a pesar de que en su literalidad invoque la unidad de medida SMLMV, lo cierto es que no constituye una tarifa.

De tal suerte que se considera jurídicamente viable proceder a la modificación del artículo 31 del Decreto 2642 de 2022, basados en que lo expuesto en su parte considerativa no es congruente con la orden de desindexación respecto de un artículo que regula un concepto que, aunque esté atado a SMLMV, no representa ni un cobro, ni una sanción, ni una multa, ni una tasa, ni una tarifa, ni una estampilla.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

Desde el mes de enero del presente año se han venido sosteniendo diferentes reuniones tanto internas, entre dependencias de este Ministerio, como con la Superintendencia de Subsidio Familiar, las Cajas de Compensación Familiar y los gremios, entre ellos Asocajas, dadas las preocupaciones suscitadas en torno a los impactos económicos prácticos del citado artículo 31 del Decreto 2642 de 2022, por lo que se han adelantado diferentes ponderaciones en torno al caso.

¹ Oficio de Comentarios al Proyecto de Decreto, fechado el 23 de diciembre de 2022.



Fruto de tales análisis, se ha verificado que en un contexto inflacionario como el actual y siempre que el SMLMV se haya incrementado por encima del índice acumulado de precios al consumidor (como efectivamente ocurrió para esta anualidad), indudablemente se producen los efectos negativos que los gremios describen, ocasionando el cambio de categoría para un grupo de beneficiarios que del segmento A pasan al B, y del B que pasan al C, encareciéndose para ellos de manera correlativa las tarifas a sufragar por cuenta de los servicios sociales ofertados por las Cajas de Compensación Familiar – CCF.

Entendemos, desde luego, la carga que esto implica para los hogares de los beneficiarios del Sistema de Subsidio Familiar que, sin que se hayan modificado sus ingresos, por cuenta de la nueva indexación atada a la Unidad de Valor Tributario – UVT tienen que asumir el pago de tarifas más altas. Sin embargo, este no sería el caso si la situación macroeconómica fuera la inversa.

En efecto, si el incremento del SMLMV hubiera sido menor al costo de vida experimentado en el año inmediatamente anterior, escenario que lamentablemente es el que en las últimas décadas se ha venido presentando y, condición en gran parte causante de la pérdida de poder adquisitivo del Salario Mínimo en términos reales, la situación sería la opuesta: un sensible grupo de beneficiarios del sistema que pertenecen al segmento C habrían bajado a la categoría B, y otro tanto de la categoría B habría descendido a la A, depreciándose con ello y para ellos las tarifas a sufragar por los servicios sociales.

Esto lo que demuestra es que la desindexación de las categorías tarifarias ordenada por el artículo 31 del Decreto 2642 de 2022 que se viene comentando no genera un impacto económico intrínsecamente bueno ni malo, sino que su efecto final depende de indicadores macroeconómicos como el costo de vida y su relación con los incrementos que se acuerden o decreten en cada año para el Salario Mínimo.

Es más, como corolario de lo anterior resulta útil destacar el hecho de que aún en el estado actual de cosas, no todos los afiliados al Sistema de Subsidio Familiar se ven impactados de manera negativa por la desindexación tal cual como fue ordenada. Esto es así, pues si bien, efectivamente, se presentan casos de desmejora real como los ilustrados por Asocajas, también se da la circunstancia opuesta, pues, por ejemplo, más de mil inspectores del trabajo actuales, mientras no se les practique el aumento salarial correspondiente a esta vigencia (que generalmente se materializa cada año en mayo o junio), por virtud del actual artículo 31 descienden de categoría y, en consecuencia, se les reducen las tarifas de los servicios sociales a que pueden optar de parte de las Cajas de Compensación.

Emerge diáfano, entonces, que la indexación a UVT según lo ordenado por el Decreto 2642 de 2022 no es connaturalmente perjudicial, o dicho de otro modo, que una medida de desindexación de SMLMV no es negativa en términos absolutos, y que, inclusive, podría ser eventualmente favorable para gran número de trabajadores colombianos, en otro año y bajo otras circunstancias macroeconómicas.

Sin embargo, teniendo ello claro, resulta necesario mencionar que esta Cartera es consciente de la afectación actual para miles de beneficiarios del Sistema de Subsidio Familiar, en este mismísimo año 2023, y que, así la desindexación a SMLMV en futuras vigencias pudiera ser beneficiosa, por el solo hecho de no serlo en la presente, bien vale la pena reconsiderarla en aras de evitar un efecto perjudicial para un grupo de colombianos, que no por marginal² frente al total de beneficiarios del Sistema que permanecen inafectados, merece nuestra indiferencia.

² Según cifras de la Superintendencia del Subsidio Familiar, a diciembre de 2022, de los 7'779.802 beneficiarios pertenecientes a la Categoría A y 1'639.459 a la categoría B, solamente 177.310 beneficiarios y sus grupos familiares podrían resultar afectados con un aumento de categoría (y consecuente incremento en las tarifas establecidas por las CCF respecto de los servicios sociales por ellas ofertados); esto es, un universo de menos del 1,88% de afiliados al Sistema. Se destaca de este análisis que es meramente financiero y no social.



5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

N/A

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

N/A

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Concepto “Justificación para retrotraer expresión de Categorías de Afiliados a Cajas de Compensación Familiar de UVT a SMLMV” de la Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo, de fecha 20 de enero de 2022.

Informe “Sobre la modificación estimación categorías tarifarias servicios sociales CCF 2023”, emitido por la Superintendencia de Subsidio Familiar allegado al Ministerio de Trabajo en fecha 23 de enero de 2023.

Ficha “Efectos legales de la eventual Derogatoria del Art. 31 del Decreto 2642 de 2022” preparada a petición de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, por parte de la Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo, de fecha 26 de enero de 2023.

Presentación de escenarios fácticos propuestos en torno a la operatividad del cambio a UVT en la definición de las categorías para fijar tarifas de servicios del Subsidio Familiar, y documentación anexa, según correo electrónico del 2 de febrero de 2023, recibido de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria
(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)

Informe de observaciones y respuestas
(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio
(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública
(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)

Otro

Aprobó:

DIANA CAROLINA JARAMILLO CALDERÓN
Subdirectora de Subsidio Familiar (E)

WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ
Jefe de la Oficina Jurídica