

Informe Global de Comentarios

Proyecto de Decreto “Por el cual se modifica el artículo 2.2.7.5.4.1 del Decreto 1072 de 2015 en relación con el fortalecimiento de los principios de los presupuestos de las Cajas de Compensación Familiar”

1. Comentarios Fedecajas

En nombre de la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, respetuosamente, me dirijo a usted a fin de solicitar sean incluidos dos nuevos párrafos, en el proyecto de Decreto señalado en la referencia, con el siguiente texto:

Parágrafo 3: Las Cajas de Compensación Familiar deberán garantizar los recursos para la ejecución de todos los programas misionales.

Parágrafo 4: Los fondos a los que se refiere el presente Decreto, por ser de carácter parafiscal, conservan su protección constitucional de inembargabilidad.

Respuesta Ministerio del Trabajo

Analizada las solicitudes realizadas a través de la Federación de Cajas de Compensación Familiar – FEDECAJAS este ministerio se permite dar respuesta a:

Inclusión **Parágrafo 3**, revisado el proyecto de decreto se especifica que las Cajas de Compensación Familiar deben hacer seguimiento a través de mecanismos de autorregulación, autocontrol y gestión del riesgo al interior de la corporación, donde se evidencie la trazabilidad del uso de los recursos bajo el principio de unidad de tesorería y el flujo efectivo de los recursos de acuerdo con la necesidad de cada programa para asegurar su operación. En este sentido es responsabilidad de la Caja de Compensación Familiar cumplir con su mandato legal y responsabilidad como administrador de los recursos.

El Decreto permite es unidad de tesorería, no exime ni traspasa las responsabilidades de orden legal.

Inclusión **Parágrafo 4**, que menciona la inembargabilidad de los recursos, está explícito en una norma de mayor jerarquía, como lo es el artículo 4º de la ley 21 de 1982, estableció que los recursos del Sistema de Subsidio Familiar son inembargables, con sus salvedades, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 4º. El subsidio familiar es **inembargable**, salvo en los siguientes casos:

1º. En los procesos por alimentos que se instauren en favor de las personas a cargo que dan derecho al reconocimiento y pago de la prestación.

2º. En los procesos de ejecución que se instauren por Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario, El Fondo Nacional de Ahorro, las Cooperativas y las Cajas de Compensación Familiar por el incumplimiento de obligaciones originadas en la adjudicación de vivienda.

Tampoco podrá compensarse, deducirse, ni retenerse salvo autorización expresa del trabajador beneficiario”. (Negrilla fuera de texto)

Por estar en la Ley marco del Sistema de Subsidio Familiar, como lo es la ley 21 de 1982, se considera que es innecesario agregar y realizar una modificación al Decreto, ya que cumple un propósito de adicional un numeral al artículo 2.2.7.5.4.1 Decreto Único del Sector Trabajo 1072 de 2015.

Comentarios Minsalud Juliana Mera

Mediante la presente y habiendo analizado el proyecto de Decreto de la referencia, considero pertinente que en el mismo se incluya un artículo similar al que se cita a continuación, lo anterior por cuanto, considero que dada la contingencia actual que sufre el país, sería mucho mejor que los Bancos tuvieran claridad frente a lo que pueden hacer o no con estos recursos que son esenciales para los cesantes:

"Artículo 11. Inembargabilidad e inmodificabilidad de la destinación de los recursos. Los recursos correspondientes al aporte estatal del PAEF serán inembargables y deberán destinarse, única y exclusivamente, al pago de los salarios de los empleos formales del beneficiario. En este sentido, los mismos no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse el aporte. No obstante, el beneficiario podrá adelantar, en el marco del pago de nómina, los descuentos previamente autorizados por sus trabajadores". (Tomado del Decreto 639 del 8 de mayo de 2020, Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

Respuesta Ministerio del Trabajo

El artículo 4º de la ley 21 de 1982, estableció que los recursos del Sistema de Subsidio Familiar son inembargables, con sus salvedades, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 4º. *El subsidio familiar es inembargable, salvo en los siguientes casos:*

1º. En los procesos por alimentos que se instauren en favor de las personas a cargo que dan derecho al reconocimiento y pago de la prestación.

2º. En los procesos de ejecución que se instauren por Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario, El Fondo Nacional de Ahorro, las Cooperativas y las Cajas de Compensación Familiar por el incumplimiento de obligaciones originadas en la adjudicación de vivienda.

Tampoco podrá compensarse, deducirse, ni retenerse salvo autorización expresa del trabajador beneficiario". (Negrilla fuera de texto)

Por estar en la Ley marco del Sistema de Subsidio Familiar, como lo es la ley 21 de 1982, se considera que es innecesario agregar y realizar una modificación al Decreto, ya que cumple un propósito de adicional un numeral al artículo 2.2.7.5.4.1 Decreto Único del Sector Trabajo 1072 de 2015.

Comentarios Caja de Compensación Familiar de Sucre – COMFASUCRE

CONTENIDO DECRETO	COMENTARIO	NORMA QUE FUNDAMENTA
SOBRE LOS CONSIDERANDOS		
Que en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995,	Es una modificación a la naturaleza jurídica de las CCF, las cuales son Corporaciones sin ánimo de lucro y cuyo marco	Artículo 39 de la Ley 21 de 1982, define la naturaleza de las CCF, en el DUR 1071 de 2015, sector trabajo, estableció el marco

<p>se hace referencia a la figura de la unidad de caja conforme a la cual se entiende que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se ha de atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto.</p>	<p>jurídico es el derecho privado, por lo tanto, se considera que no debería ir este considerando, porque el ciclo presupuestal de las CCF no está regulado por el Estatuto orgánico del presupuesto Nacional, regulado con el Decreto 111</p>	<p>jurídico de las Cajas de Compensación.</p> <p>Y en la Ley 25 de 1981 reglamentado con el Decreto 2995 de 2012, establece en la SSF la competencia para instruir a los vigilados con relación a los temas: financieros, legales y contables.</p>
<p>Respuesta Ministerio del Trabajo: Se acoge la solicitud se elimina el considerando. El considerando no se ajusta a la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación Familiar. Es el estatuto orgánico del presupuesto nacional. Los recursos del Sistema de Subsidio Familiar no hacen parte de este.</p>		
<p>Que así mismo, se incorporara el principio presupuestal de unidad de tesorería como una forma que permite un mayor control frente al manejo de los recursos administrados por la Cajas de Compensación y como un mecanismo de mayor eficiencia administrativa y financiera.</p>	<p>Se considera que ese considerando que el considerando no fundamenta el fundamento de la decisión, porque las CCF a través de las disposiciones emitidas por la SSF controlan y autogestionan sus recursos de manera adecuada.</p>	<p>Circular Externa 023 de 2011 emanada por la SSF, estableció el marco del control interno, sobre el cual las CCF construyen su autocontrol, autogestión y autorregulación. Expresar que el fundamento de la unidad de Tesorería porque es una medida para controlar el manejo de los recursos que ellas administran, es sentar que antes no se controlaban.</p>
<p>Respuesta Ministerio del Trabajo. No se acoge el comentario. Es una norma de mayor jerarquía que modifica tácitamente las circulares de la Superintendencia de Subsidio Familiar.</p>		
<p>COMENTARIOS ARTICULADO</p>		

Artículos Confusos y Contradictorios:

En el artículo primero numeral 5 del citado borrador, permiten por una parte hacer una bolsa común en Tesorería y manifiesta sin predeterminedar su uso. A renglón seguido expresan que deben respetar la destinación de los recursos, que en otra palabra significa hacer la distribución establecida en el artículo 43 de la Ley 21 de 1982.

La duda entonces surge entonces, sobre la conciliación de los fondos y distribución contable que establece el párrafo primero del comentado artículo y la unidad de tesorería.

Artículo 1. Modificación del artículo 2.2.7.5.4.1. del Decreto 1072 de 2015: 5. Unidad de tesorería, entendido como aquella práctica en el ejercicio de la gestión de los recursos económicos administrados por las Cajas de Compensación Familiar, donde se unifican los recursos líquidos de la corporación, efectivo o sus equivalentes, independientemente de su fuente, **sin establecer restricciones o predeterminedar su uso.**

En todo caso, se respetará la destinación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación de conformidad con lo regulado en la Ley.

Parágrafo 1. Las Cajas de Compensación Familiar deberán realizar el registro contable de los porcentajes legales obligatorios y de la ejecución de los recursos definidos para los diferentes programas a su cargo, y en todo caso garantizar siempre el cumplimiento de los fines del Sistema del Susidio Familiar

Respuesta Ministerio del Trabajo: Se elimina el inciso de “en todo caso, se respetará la destinación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar de conformidad con lo regulado en la Ley”.

<p>Surge entonces los siguientes interrogantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Vía tesorería se puede tomar recursos destinados para la transferencia a la SSF para pagar solicitudes del subsidio de emergencia?, ¿Contablemente registrar en la cuenta respectiva, la pregunta sería: La diferencias en la conciliación entre el área de Tesorería y la Contable, ¿se harán constar como autorización vía ese decreto? O las CCF después de vencida la emergencia económica, social y ambiental, deberán reintegrar los recursos en la cuenta de Tesorería. 2. ¿Con la unidad de Tesorería, están autorizando que se hagan traslados presupuestales entre apropiaciones para atender el subsidio de emergencia, sin obligación de hacer devoluciones de recursos? 3. Se debe entender con la unidad de Tesorería y la manera como está redactado el artículo 1 numeral 5, que se debe hacer la distribución del 4% según el artículo 43 de la Ley 21 solo vía contable, pero en el ejercicio financiero podrá tomarse los recursos para otras necesidades y registrar en el comprobante de egreso la fuente de los recursos y la destinación? 	
<p>Respuesta Ministerio del Trabajo</p> <p>Estos son interrogantes procedimentales que no hacen referencia hacia la necesidad de modificar el Proyecto de Decreto. Estas serán resueltas en otros escenarios.</p>	

Comentarios Asocajas

Doctora
Paula Ojeda Ojeda
 Subdirectora de Subsidio Familiar
Ministerio del Trabajo
 Ciudad

Asunto: Observaciones al proyecto de Decreto por medio del cual se *“modifica el artículo 2.2.7.5.4.1 del Decreto 1072 de 2015 en relación con el fortalecimiento de los principios presupuestarios de las Cajas de Compensación Familiar”*.

Respetada doctora Paula:

Las Cajas de Compensación Familiar (también CCF) por disposición directa de la Ley y respaldo constitucional, fueron facultadas para el recaudo y pago de la prestación social del Subsidio Familiar en Colombia. El legislador escogió, con tal fin, una arquitectura institucional que permitiera garantizar la gestión más adecuada de esos recursos y la flexibilidad suficiente para funcionar con los mismos principios del sector productivo, así, se les dotó de una estructura de derecho privado y de autonomía, entre otros aspectos para la determinación y adopción de sus modelos de gestión y administración como de contratación.

En este sentido, por derivación legal y en garantía de los principios de eficiencia y protección de los recursos, así como la garantía de aplicabilidad adecuada de los mismos, se requiere la estandarización de la aplicación del principio de única tesorería, de tal forma que se centralice en una sola tesorería la gestión de recaudo, administración, inversión, pagos, traslados, etc., de los recursos que ingresan a la Caja de Compensación Familiar y de la forma en que se ejecutan.

Por lo anterior consideramos que el proyecto de Decreto, en su integridad, permite establecer claridades frente a la posibilidad de las Cajas de Compensación Familiar de implementar de manera autónoma modelos financieros de gestión de recursos, permitidos, se reitera, de manera directa por la ley superior.

Con todo, consideramos que la expresión contenida en el proyecto de decreto según la cual: *“En todo caso, se respetará la destinación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación de conformidad con lo regulado por la ley”*, podría dar margen a interpretaciones erróneas respecto a la finalidad del principio de una unidad de tesorería, que estarían incluso en contra de la misma motivación del proyecto.

Ciertamente, este inciso puede distorsionar el genuino sentido de la modificación proyectada, al tiempo que no es armónico, ni sistemático con el resto del proyecto de Decreto, y puede resultar potencialmente contradictorio con el numeral 5 del artículo 1° citado, así como con lo previsto en los párrafos 1 y 2 del mismo artículo, que señalan lo siguiente:

“5. Unidad de tesorería, entendido como aquella práctica en el ejercicio de la gestión de los recursos económicos administrados por las Cajas de Compensación Familiar, donde se unifican los recursos líquidos de la corporación, efectivo o sus equivalentes, independientemente de su fuente, sin establecer restricciones o predeterminar su uso.”

...

“Parágrafo 1. Las Cajas de Compensación Familiar deberán realizar el registro contable de los porcentajes legales obligatorios y de la ejecución de los recursos definidos para los diferentes programas a su cargo, y en todo caso garantizar siempre el cumplimiento de los fines del Sistema del Subsidio Familiar.”

“Parágrafo 2. Las Cajas de Compensación Familiar deberán llevar un estricto seguimiento a través de mecanismos de autorregulación, autocontrol y gestión del riesgo al interior de la corporación donde se evidencie la trazabilidad del uso de los recursos bajo el principio de unidad de tesorería y el flujo efectivo de los recursos según lo determine la Caja de Compensación Familiar de acuerdo a la necesidad de cada programa para asegurar su operación; situación que deberá ser informada a la Superintendencia de Subsidio Familiar de manera semestral en los términos y condiciones de reporte que esta defina, con el fin de ejercer su inspección, vigilancia y control.”

Lo que se pretende con la expedición del Decreto, tal como se desprende del artículo 1° del proyecto, al revisarlo en su integralidad, es generar un principio presupuestal que viabilice la utilización y manejo unificado de la totalidad de los recursos que ingresan a las Cajas de Compensación Familiar (“CCF”), sean originados en el 4% de aportes o tengan orígenes distintos, de manera amplia para el cumplimiento de los propósitos del Sistema de Subsidio Familiar, y consecuentemente desmontar la práctica de manejar en compartimentos, estancos o cuentas separadas los recursos de las CCF, práctica que ha sido establecida bajo el supuesto erróneo de que solo de esa manera los recursos pueden servir para cumplir unos propósitos específicos.

Sin embargo, el inciso comentado con anterioridad, puede llevar a una interpretación inadecuada de las otras reglas contenidas en el Artículo 1 del proyecto, puesto que se podría entender que el manejo de los recursos a través de compartimentos, continúa siendo parte de los objetivos del proyecto de Decreto, y generar, por esa vía, una inadecuada línea de acción en materia de supervisión y vigilancia. Realmente este inciso no se requiere incluir en el proyecto de Decreto, comoquiera que, en la dinámica de las CCF, todos los recursos están afectos a los fines, obras y programas sociales del subsidio familiar, incluyendo, porque son en sí mismos programas sociales a cargo de las CCF, aquellos que están asociados, mediante Fondos, al desarrollo de actividades especiales en materia de vivienda, atención a la niñez, protección al cesante, entre otros.

Así mismo, si lo pretendido con este inciso es ratificar que las CCF, al manejar los recursos bajo el principio de unidad de tesorería, deben dar cumplimiento a las obligaciones que la ley les ha impuesto en materia de subsidio y programas sociales, esa pretensión ya está cumplida con lo señalado expresamente en el parágrafo 1 del artículo 1° del proyecto, en el que se indicó que *“... en todo caso (las CCF deben) garantizar siempre el cumplimiento de los fines del Sistema del Subsidio Familiar.”*, de tal suerte que el inciso comentado no cumpliría ninguna función práctica dentro del Decreto.

Además, el inciso comentado puede propiciar una interpretación distinta a las propias fundamentaciones y consideraciones contenidas en el mismo proyecto de Decreto, en las que se señala que la unidad de tesorería permite una gestión eficiente de los recursos y una mayor control frente a su manejo, todo ello por su puesto, tendiente a garantizar todos los servicios, prestaciones y beneficios del Subsidio Familiar, cuestión que no se lograría, si a pesar de la intención clara de la norma, una interpretación errónea o el entendimiento de un inciso desafortunado puede llevar a la conclusión de el tratamiento financiero de estos recursos, debe otorgarse por cuentas separadas e inflexibles.

Finalmente, los mecanismos de autorregulación, control de riesgos y la función propia de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar, previstos en la misma norma, garantizan que las Cajas destinen los recursos para los fines del Subsidio Familiar.

Por lo señalado anteriormente, consideramos innecesaria la inclusión del inciso señalado y, respetuosamente, solicitamos que el mismo sea suprimido del proyecto de Decreto.

Atentamente:

EQUIPO ASOCAJAS

Respuesta Ministerio del Trabajo

Se acoge el comentario, se elimina del Decreto ordinario en trámite la expresión *“En todo caso, se respetará la destinación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación de conformidad con lo regulado por la ley”*

Comentario Compensar

Hemos tenido conocimiento del Proyecto de Decreto “Por el cual se modifica el artículo 2.2.7.5.4.1. del Decreto 1072 de 2015 en relación con el fortalecimiento de los principios de los presupuestos de las Cajas de Compensación Familiar”, frente al cual remitimos la siguiente observación:

Nos parece contradictoria la expresión: “(...) En todo caso, se respetará la destinación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación de conformidad con lo regulado en la Ley (...)”, frente a la posibilidad que habilita la norma de gestionar los recursos económicos en forma unificada, independientemente de su fuente, sin establecer restricciones o predeterminedar su uso.

Adicionalmente, al ordenar la norma a las Cajas de Compensación Familiar realizar el registro contable de los porcentajes legales obligatorios y de la ejecución de los recursos, se entiende que no se desdibuja la destinación de los mismos, más aún si se debe contar con mecanismos de autocontrol para evidenciar la trazabilidad del uso de estos, incluyendo reportes a la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Respuesta Ministerio del Trabajo

Se acoge el comentario, se elimina del Decreto ordinario en trámite la expresión *“En todo caso, se respetará la destinación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación de conformidad con lo regulado por la ley”*

Comentario Caja de Compensación Familiar - CAFAM

Respetada Dra. Ojeda, reciba un cordial saludo.

A través de este medio nos permitimos enviar comentarios respecto del Proyecto de Decreto, colgado en la página web del Ministerio de Trabajo, a través del cual se proyecta modificar el artículo 2.2.7.5.4.1. del Decreto 1072 de 2015 en relación con el fortalecimiento de los principios de los presupuestos de las Cajas de Compensación Familiar.

En el proyecto publicado, en el Artículo 1°, por el que se hace una modificación del artículo 2.2.7.5.4.1. del Decreto 1072 de 2015, se lee un inciso, siguiente al numeral 5 de este artículo primero, con el siguiente texto:

“En todo caso, se respetará la destinación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación de conformidad con lo regulado en la Ley.”

Este inciso puede distorsionar el genuino sentido de la modificación proyectada, no es armónico y no es sistemático con el resto del proyecto de Decreto, y puede resultar potencialmente contradictorio con el numeral 5 del artículo 1° citado, así como con lo previsto en los párrafos 1 y 2 del mismo artículo, que señalan lo siguiente:

“5. Unidad de tesorería, entendido como aquella práctica en el ejercicio de la gestión de los recursos económicos administrados por las Cajas de Compensación Familiar, donde se unifican los recursos líquidos de la corporación, efectivo o sus equivalentes, independientemente de su fuente, sin establecer restricciones o predeterminar su uso.”

...

“Parágrafo 1. Las Cajas de Compensación Familiar deberán realizar el registro contable de los porcentajes legales obligatorios y de la ejecución de los recursos definidos para los diferentes programas a su cargo, y en todo caso garantizar siempre el cumplimiento de los fines del Sistema del Subsidio Familiar.”

“Parágrafo 2. Las Cajas de Compensación Familiar deberán llevar un estricto seguimiento a través de mecanismos de autorregulación, autocontrol y gestión del riesgo al interior de la corporación donde se evidencie la trazabilidad del uso de los recursos bajo el principio de unidad de tesorería y el flujo efectivo de los recursos según lo determine la Caja de Compensación Familiar de acuerdo a la necesidad de cada programa para asegurar su operación; situación que deberá ser informada a la Superintendencia de Subsidio Familiar de manera semestral en los términos y condiciones de reporte que esta defina, con el fin de ejercer su inspección, vigilancia y control.”

Además, el inciso comentado puede propiciar una interpretación distinta a las propias fundamentaciones y consideraciones contenidas en el mismo proyecto de Decreto, en las que se señala que *“Ahora, para el cumplimiento más eficiente y eficaz de sus fines, desde el punto de vista de la gestión financiera, es importante incorporar a los principios de los presupuestos de las Cajas de Compensación Familiar el de unidad de*

tesorería, como estándar de gestión adecuado de los recursos que administran, en consideración a su naturaleza y como un pilar general del manejo financiero y contable eficiente.”, y “... se incorporara el principio presupuestal de unidad de tesorería como una forma que permite un mayor control frente al manejo de los recursos administrados por la Cajas de Compensación y como un mecanismo de mayor eficiencia administrativa y financiera”.

Lo que se pretende con la expedición del Decreto, tal como se desprende del artículo 1° del proyecto al revisarlo en su integralidad, es generar un principio de presupuestal que viabilice la utilización y manejo unificado de la totalidad de los recursos que ingresan a las cajas de compensación familiar (“CCF”), sean originados en el 4% de aportes o tengan orígenes distintos, de manera amplia para el cumplimiento de los propósitos del Subsidio Familiar, y consecuentemente desmontar la práctica de manejar en compartimentos estancos los recursos de las CCF, práctica que ha sido establecida bajo el supuesto erróneo de que solo de esa manera los recursos pueden servir para cumplir unos propósitos específicos.

Sin embargo, el inciso comentado antes, puede llevar a una interpretación inadecuada de las otras reglas contenidas en el Artículo 1 del proyecto, pues con la innecesaria expresión de que “*en todo caso, se respetará la destinación de los recursos administrados por las Cajas de Compensación de conformidad con lo regulado en la Ley*”, se podría entender que el manejo de los recursos a través de compartimentos, continúa siendo parte de los objetivos del proyecto de Decreto, y generar, por esa vía, una inadecuada línea de acción en materia de supervisión y vigilancia. Realmente este inciso no se requiere incluir en el proyecto de Decreto, como quiera que en la dinámica de las CCF, todos los recursos están afectos a los fines, obras y programas sociales del subsidio familiar, incluyendo, porque son en si mismos programas sociales a cargo de las CCF, aquellos que están asociados, mediante Fondos, al desarrollo de actividades especiales en materia de vivienda, atención a la niñez, protección al cesante, entre otros.

Así mismo, si lo pretendido con este inciso es ratificar que las CCF, al manejar los recursos bajo el principio de unidad de tesorería, deben dar cumplimiento a las obligaciones que la ley les ha impuesto en materia de subsidio y programas sociales, esa pretensión ya está cumplida con lo señalado expresamente en el párrafo 1 del artículo 1° del proyecto, en el que se indicó que “... *en todo caso (las CCF deben) garantizar siempre el cumplimiento de los fines del Sistema del Subsidio Familiar.*”, de tal suerte que el inciso comentado no cumpliría ninguna función práctica dentro del Decreto.

Por lo señalado anteriormente, consideramos innecesaria la inclusión del inciso señalado, y respetuosamente solicitamos que el mismo sea suprimido del proyecto de Drecreto.

Atentamente se suscribe,

Ricardo Andrés Urrutia García
Caja de Compensación Familiar Cafam

Respuesta Ministerio del Trabajo

Se acoge el comentario, se elimina inciso señalado.